



# Protection sociale pour tous : comment couvrir les travailleurs du secteur informel appartenant aux couches moyennes

par Ángel Melguizo

- ◆ Le travail informel reste omniprésent en Amérique latine et aux Caraïbes.
- ◆ De nombreux « travailleurs des couches moyennes » (qui se situent au milieu de l'échelle de distribution des revenus) sont employés dans le secteur informel et cotisent de manière irrégulière à un régime public ou privé de retraite.
- ◆ Les pouvoirs publics doivent envisager d'élargir les prestations sociales et de stimuler (même financièrement, à travers des régimes coordonnés à cotisations déterminées) l'épargne individuelle.

Les dispositifs de protection sociale sont loin de couvrir l'ensemble de la population en Amérique latine, malgré les réformes engagées depuis les années 1990. De nombreux pays de la région ont opté pour des comptes individuels obligatoires gérés par le secteur privé afin de parvenir à la viabilité financière et de renforcer les incitations à participer. Pour autant, le pourcentage de travailleurs contribuant activement aux régimes de retraites reste bien inférieur à 50 %, comme dans les dispositifs traditionnels. Les réformes de la santé ont cherché à rendre l'accès universel, en rompant le lien avec le versement de cotisations. Mais un système à deux piliers a fait son apparition, avec un niveau non contributif caractérisé par des soins de mauvaise qualité et un manque de moyens. Enfin, l'assurance chômage reste très limitée.

## Le travail informel est omniprésent en Amérique latine

La structure duale du marché du travail en Amérique latine et aux Caraïbes explique en partie la médiocrité de la couverture sociale. Le travail informel reste important, représentant un tiers des emplois en Colombie et au Chili et jusqu'aux trois quarts en Équateur et au Pérou. Son interaction avec les régimes sociaux contributifs crée un cercle vicieux : la majorité des travailleurs informels cotisent de manière irrégulière, quand ils le font, et fragilisent ce faisant les dispositifs qui ne peuvent dès lors qu'imparfaitement soutenir leurs affiliés quand ils en ont besoin.

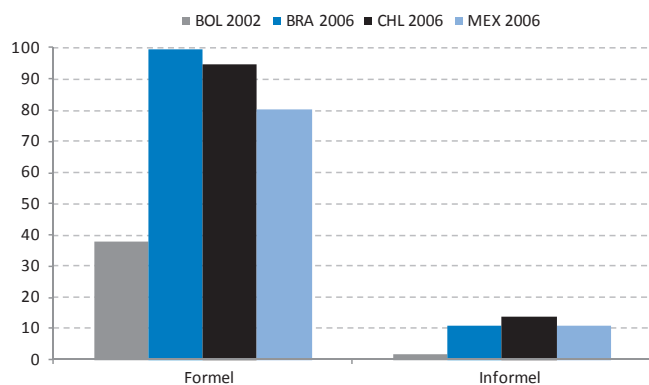
La plupart des travailleurs formels (c'est-à-dire bénéficiant d'un contrat signé) s'acquittent régulièrement de leurs

cotisations retraite – ils étaient environ 75 % dans ce cas au Mexique en 2006, contre 95 % au Chili et 99 % au Brésil, bien au-delà des 40 % de la Bolivie en 2002. À l'inverse, les cotisations des travailleurs informels sont réduites à la portion congrue au Brésil, au Chili et au Mexique (moins de 15 %) et sont pratiquement nulles en Bolivie. Qui plus est, la couverture est plus nettement associée au niveau de revenu que dans le cas des travailleurs formels. Faute de réformes, la pauvreté des personnes âgées devrait donc creuser les inégalités observées dans la population active.

## Les couches moyennes tendent à travailler dans le secteur informel et cotisent rarement à des régimes de retraite

Le secteur informel n'est pas uniquement constitué de travailleurs défavorisés : les couches moyennes y sont très présentes en Amérique latine. Ainsi en Bolivie, au Brésil, au Chili et au Mexique, 44 millions de travailleurs des couches moyennes ont un emploi informel – une proportion considérable par rapport aux 72 millions de travailleurs des couches moyennes de ces pays. De fait et à l'exception du Chili, les couches moyennes comprennent plus de travailleurs informels que de travailleurs formels. Fort logiquement, les régimes sociaux échouent à couvrir ne serait-ce que la moitié d'entre eux, qui se retrouvent sans protection suffisante de l'emploi et sans accès à des filets de sécurité sociale. Les pouvoirs publics doivent s'attaquer de toute urgence à ce problème car, avec un faible niveau d'affiliation et des cotisations irrégulières, les individus courent un grand risque de descendre sur l'échelle sociale s'ils tombent malades, perdent leur emploi ou partent à la retraite.

## Couches moyennes d'Amérique latine : taux de couverture par un régime de retraite



Note : Pourcentage d'affiliés (Bolivie et Mexique) ou de cotisants (Brésil et Chili) parmi les travailleurs des couches moyennes (14-64 ans). Les travailleurs formels sont ceux dont l'emploi fait l'objet d'un contrat écrit ou, dans le cas du Brésil, d'une carte de travail (*carteira de trabalho*).

Source : D'après les enquêtes nationales auprès des ménages.

### Politiques de retraite : couvrir ceux qui n'ont pas de couverture

Trois caractéristiques fondamentales de la situation économique de l'Amérique latine doivent orienter une réforme pragmatique : un niveau élevé de travail informel, une population encore jeune (bien que vieillissant rapidement) et des ressources budgétaires limitées. Pour beaucoup, l'assurance sociale devra être fournie à travers d'autres canaux que l'emploi formel. De telles politiques doivent de fait encourager la participation des couches moyennes du secteur informel à des systèmes de cotisation – car ces ménages ont les moyens d'épargner et envie de bénéficier d'une couverture sociale. Cela permettra de mobiliser leur épargne aux fins de l'assurance sociale et de bâtir des systèmes de gestion du risque social plus équitables et plus efficaces.

Les mesures *ex post* (après le départ à la retraite) prévoient d'étendre les prestations sociales indépendantes de l'historique des cotisations – comme l'ont fait la Bolivie et le Chili. Ces dispositifs sont coûteux (à partir

d'un point de PIB par an) mais efficaces pour lutter contre la pauvreté. Dans le cadre de régimes contributifs obligatoires, les décideurs devront aussi évaluer la réduction du nombre d'années nécessaires pour prétendre à une pension minimale afin de tenir leur promesse de couvrir les travailleurs informels des couches moyennes aux historiques de cotisation irréguliers.

Avec des mesures *ex ante* (durant la vie active), les réformes des pensions semblent plus susceptibles de bénéficier aux couches moyennes : elles vont de l'affiliation obligatoire des travailleurs indépendants (surtout dans les pans les plus éduqués de la population) à toute une palette d'approches hybrides pour les travailleurs dans le bas des couches moyennes et qui n'ont pas forcément les moyens de cotiser (affiliation « semi-obligatoire ») : ils seraient automatiquement affiliés mais pourraient quitter le dispositif à leur guise. Une flexibilité accrue du montant et du rythme des cotisations (avec éventuellement la possibilité d'effectuer des retraits dans certaines conditions, comme une période de chômage de longue durée ou des problèmes de santé) fait partie des instruments politiques pouvant profiter à ces travailleurs du bas de la distribution des couches moyennes. Les réformes visant le haut de cette distribution devront se concentrer sur les « régimes coordonnés à cotisations déterminées », dans lesquels l'État effectue des transferts sur un plan de pension individuel à cotisations déterminées en fonction des cotisations volontaires de chacun. La Colombie, le Mexique et le Pérou ont adopté ce système.

### Pour approfondir la question :

Costa, R. Da, J.-R. de Laiglesia, E. Martinez et A. Melguizo (2010), "The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America", *Document de travail*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, à paraître.

Jütting, J.-P. et J.-R. de Laiglesia (dir. pub.) (2009), *L'emploi informel dans les pays en développement. Une normalité indépassable ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011 : l'Amérique latine, une région de classes moyennes ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.