

► Note de synthèse

2024

Étendre la sécurité sociale aux travailleurs des micro et petites entreprises

Enseignements tirés de l'expérience internationale

Enseignements tirés de l'expérience internationale

Comblar les déficits de protection sociale pour les travailleurs des micro et petites entreprises

Dans le monde, la grande majorité des salariés travaillent au sein de microentreprises et de petites entreprises (MPE)¹. Ces entreprises et les travailleurs à leur compte représentent 70 pour cent de l'emploi total, ce pourcentage atteignant jusqu'à 90 pour cent de l'emploi total dans certains pays (BIT 2019d). Ainsi, en Indonésie, elles représentent 99 pour cent de toutes les entreprises, absorbant 97 pour cent de la main d'œuvre globale (Torm 2019).

Cependant, pour diverses raisons, les personnes qui travaillent dans les MPE ont tendance à être moins couvertes par la sécurité sociale que celles qui travaillent dans des entreprises plus grandes.

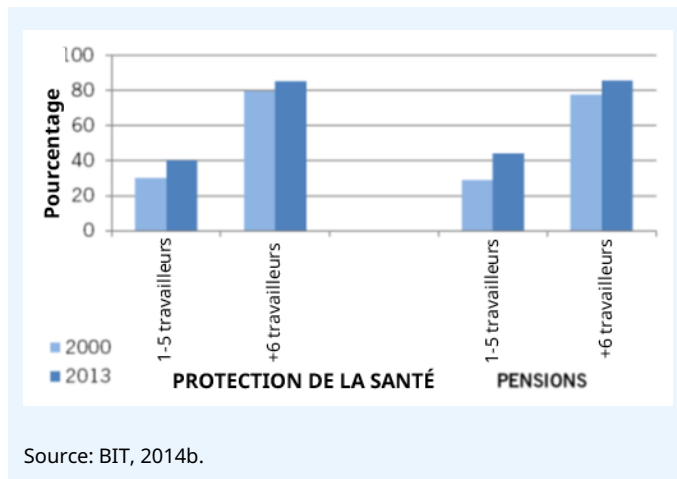


C'est pourquoi nombre d'entre elles font partie des 71 pour cent de la population mondiale qui n'a pas accès, ou n'a qu'un accès limité, à la protection sociale (BIT 2021d; 2023). Par exemple, en Amérique latine, le niveau de couverture de sécurité sociale dans les microentreprises ayant entre 1 et 5 travailleurs représente la moitié du niveau que l'on retrouve dans les grandes entreprises comptant au moins 6 travailleurs, même si, pour ces deux catégories, la

¹ Il n'existe pas de définition unique pour les MPE, on se base généralement sur le nombre d'employés, sur le chiffre d'affaires annuel ou encore sur la valeur de l'entreprise. Certaines définitions incluent les travailleurs indépendants dans la catégorie des microentreprises, d'autres non. Dans le cadre de cette note d'information, nous utilisons les définitions suivantes, basées sur BIT 2019^e: une microentreprise est définie comme une entreprise employant entre 2 et 9 personnes, une petite entreprise comme employant entre 10 et 49 personnes (BIT 2019d,1). Les travailleurs indépendants font l'objet d'une note d'information séparée (BIT 2021b).

couverture a augmenté sensiblement entre 2000 et 2013 (voir figure 1).

► **Figure 1: Couverture pour la santé et les pensions des travailleurs salariés par taille d'entreprise en Amérique latine, 2000–2013**



Les MPE opèrent souvent suivant un bas niveau de productivité, avec une vision à court terme et rencontrent des difficultés pour se conformer aux lois sur le salaire minimum et la sécurité sociale, en raison de leurs capacités limitées dans le domaine administratif et financier. On estime que huit MPE sur dix sont informelles, en particulier les microentreprises et les petites entreprises (BIT 2023). Cela signifie qu'elles ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par la loi ou par d'autres dispositions formelles. Ainsi, leur entreprise peut ne pas être dûment déclarée. L'absence de formalisation des petites unités économiques entraîne aussi une absence de protection sociale pour leurs travailleurs (BIT 2017a).

Mais même lorsque les MPE sont formellement déclarées, leurs travailleurs ne bénéficient pas forcément de la protection du travail et de la protection sociale. Cela peut être la conséquence de lacunes dans la loi sur la sécurité sociale ou de non-respect de la législation en vigueur, ce qui, très souvent, est également lié aux capacités administratives et financières limitées de ces entreprises.

Pour les travailleurs des MPE et leurs familles, l'absence de sécurité sociale constitue une source importante de vulnérabilité, le manque d'accès aux soins de santé et à la sécurité du revenu continuant de plonger nombre d'entre eux dans un cercle vicieux de vulnérabilité, de pauvreté et d'exclusion sociale. En même temps, l'absence de sécurité sociale constitue aussi un risque pour les MPE qui peut entraver leur transition vers des niveaux supérieurs de productivité. Ainsi, des exemples recueillis en Indonésie et

au Viet Nam démontrent que les entreprises qui respectent les réglementations en matière de sécurité sociale font davantage de profits que les autres entreprises (Lee et Torm 2017; Torm 2019). C'est pourquoi faire progresser la sécurité sociale chez les travailleurs des MPE contribue de manière positive non seulement à leur bien-être individuel et au respect de leurs droits humains (notamment le droit à la santé, à la sécurité sociale et à un niveau de vie adéquat), mais aussi à la durabilité des entreprises et au développement social et économique du pays (BIT 2017b; OCDE et BIT 2019; RNSF 2017).

La crise du COVID-19 et ses conséquences socio-économiques ont mis en évidence encore une fois les vulnérabilités des micro et petites entreprises et de leurs travailleurs. Les mesures de confinement mises en place par de nombreux gouvernements pour répondre à la crise du COVID-19 ont entraîné une réduction de l'activité et la fermeture de nombreux commerces. Les capacités limitées dont disposent les MPE pour résister à la crise économique et aux mesures de confinement ont touché tout particulièrement les travailleurs de ces entreprises.

Dans ces dernières, de nombreux travailleurs et leurs familles ne disposent pas d'une protection sociale adéquate ce qui augmente le risque qu'ils tombent dans la pauvreté ou qu'ils y retombent. L'absence de protection en matière de santé et d'indemnités de maladie oblige de nombreux travailleurs de MPE à travailler même lorsqu'ils sont malades, mettant en danger non seulement leur santé mais aussi sapant potentiellement les efforts de santé publique entrepris pour enrayer le virus (BIT 2020d). De plus, l'absence de protection de l'emploi et d'autres mesures de soutien au niveau du revenu les plonge dans une position très vulnérable (BIT 2020b; 2020c).

Pour éviter la fermeture des MPE ainsi que des pertes d'emplois et pour protéger les travailleurs employés dans ces dernières, de nombreux gouvernements ont pris des mesures d'urgence en procédant à l'extension des régimes de protection sociale déjà existants ou en en créant de nouveaux. Parmi ces mesures, on peut citer celles assurant au moins un niveau minimum de sécurité du revenu et l'accès aux services de santé pour les dirigeants de petites entreprises ou de microentreprises et leurs travailleurs et celles permettant de garder les entreprises en vie et de sauvegarder les emplois, par exemple par l'intermédiaire d'aides pouvant sauvegarder partiellement les emplois (BIT 2020b; 2020a; 2021c). Il est essentiel de pouvoir aller au-delà de ces mesures temporaires et d'étendre la protection sociale aux travailleurs quelle que soit la nature de leur

emploi et de faciliter la transition des entreprises et des travailleurs vers l'économie formelle. Cela contribuera à accroître la résilience aux crises à venir et permettra d'assurer une protection sociale universelle (BIT 2020a; 2020e)².

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 souligne le rôle de la protection sociale pour réduire la pauvreté et les inégalités et pour promouvoir le développement humain (BIT 2017b). Si l'on considère la pertinence des MPE en tant que créatrices d'emplois dans de nombreuses économies, il est primordial d'étendre la couverture aux travailleurs de ces entreprises en prenant en compte la diversité du secteur (BIT 2019d; 2015).

En se basant sur une publication plus complète (BIT 2021a), cette note d'information insiste sur les problèmes spécifiques concernant l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs des MPE et explore certaines options en matière de politiques permettant de faire progresser leur couverture de sécurité sociale en s'appuyant sur l'expérience internationale et en étant guidée par les normes de l'OIT sur la sécurité sociale.

Les défis en matière d'extension de la sécurité sociale aux travailleurs des micro et petites entreprises

Avant d'aborder les solutions possibles et les expériences qui ont eu lieu dans différents pays, nous allons évoquer plus en détails les obstacles potentiels à la couverture des travailleurs des MPE.

L'exclusion juridique

Dans certains pays, la loi sur la sécurité sociale précise que les entreprises qui se situent en-dessous d'une certaine taille peuvent être exemptées des obligations concernant la sécurité sociale, ce qui exclut les travailleurs des MPE de l'assurance sociale obligatoire. (Mesa-Lago 2008; BIT 2013). Certains pays ont étendu petit à petit l'assurance sociale en commençant par les travailleurs des grandes entreprises et n'ont pas encore étendu cette mesure à ceux des entreprises plus petites. La raison de ce choix s'explique par les implications administratives puisque l'inclusion des travailleurs des MPE demanderait des capacités administratives suffisantes à la fois pour les entreprises et

pour les organismes de sécurité sociale. Pourtant, il est possible d'augmenter ces capacités par une approche progressive. Par exemple en 2005, le Viet Nam a procédé à l'extension de la couverture pour les travailleurs des entreprises ayant moins de 10 salariés.

De plus, dans les MPE, de nombreux travailleurs se trouvent dans des relations de travail qui ne sont pas clairement identifiables, qui sont ambiguës ou cachées et pour lesquelles il est donc plus difficile de déterminer si oui ou non ces travailleurs sont éligibles à un régime d'assurance sociale (BIT 2013).

Les obstacles administratifs

Même si les travailleurs sont couverts légalement, dans certains pays, le respect de la législation sur la sécurité sociale est plus faible au sein des MPE que dans les grandes entreprises car de nombreuses MPE ont du mal à respecter les exigences administratives en raison de leur capacité limitée dans ce domaine. Ainsi, nombreuses sont celles qui ne disposent pas de personnels spécialisés pour traiter les questions de sécurité sociale. De plus, les chefs d'entreprise ayant un bas niveau d'éducation peuvent ne pas avoir les compétences nécessaires pour respecter leurs obligations administratives, en particulier si ces procédures sont extrêmement complexes et contraignantes.

C'est la raison pour laquelle des procédures administratives complexes et contraignantes sont susceptibles de constituer un frein à la formalisation des entreprises et à décourager les employeurs d'affilier les membres de leur personnel au sein du système de sécurité sociale. C'est particulièrement le cas des micro et petites entreprises qui se situent dans les régions rurales et reculées qui sont confrontées à des obstacles géographiques pour accéder aux bureaux de la sécurité sociale. Le temps passé à effectuer des procédures administratives a un coût direct en termes de perte de revenus. Face à cette situation, de nombreuses MPE ne déclarent pas leurs travailleurs, les excluant ainsi de la sécurité sociale.

Des capacités financières limitées

Nombreuses sont les MPE qui se caractérisent par une faible productivité et, très souvent, aussi bien les revenus de l'entreprise que les salaires sont inférieurs et sont souvent plus irréguliers que dans les grandes entreprises.

² Plus d'informations et d'outils pertinents sur la réponse à la pandémie de COVID-19 en matière de protection sociale sont disponibles ici : <http://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?lang=FR&id=62>.

Cela entraîne des conséquences sur les capacités financières des employeurs et des travailleurs à pouvoir cotiser à l'assurance sociale.

Le manque de mécanismes d'application et de contrôle

Le faible respect de la loi peut entraver la couverture de sécurité sociale des travailleurs des MPE. En effet, l'Inspection du travail doit souvent faire face à des difficultés pour les atteindre systématiquement en raison d'un nombre d'agents limité et parfois aussi du manque de méthodes et d'outils adaptés. C'est la raison pour laquelle elle a tendance à se concentrer davantage sur les grandes entreprises puisque les inspections des MPE prennent souvent davantage de temps et sont relativement plus coûteuses si l'on compare avec les grandes entreprises, où il est possible de couvrir davantage de travailleurs à chaque visite d'entreprise.

L'insuffisance des mécanismes d'application de la loi contribuent à un faible respect de la législation. De plus, le manque de confiance dans les institutions publiques ainsi qu'une connaissance limitée des réglementations peuvent constituer des facteurs importants qui découragent les employeurs et les travailleurs à intégrer les régimes de protection sociale.

De plus, les MPE peuvent ne pas disposer des informations et des connaissances nécessaires pour procéder à l'immatriculation de leurs travailleurs à la sécurité sociale ou peuvent rechigner à la faire. Cela peut être aggravé par un manque d'organisation et d'accès à l'information au sein de ces entreprises. En effet, comme les MPE informelles sont hors de portée des cadres formels juridiques et réglementaires, cela entraîne des obstacles supplémentaires à l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs.

Faible degré de syndicalisation

Le degré relativement bas de syndicalisation et le manque d'information au sein des travailleurs des MPE constituent des obstacles réels à l'extension de la couverture aux travailleurs de ces dernières. Dans certains pays, la syndicalisation et la négociation collective sont uniquement possibles dans les entreprises dépassant une certaine taille (BIT 2013).

Le manque de coordination et d'intégration avec d'autres domaines politiques

Nombre d'obstacles liés à l'informalité dépassent souvent le cadre de ce qui peut être traité par les politiques et les organismes de protection sociale. L'absence de coordination entre les politiques de protection sociale et d'autres domaines comme la formalisation des entreprises, le marché du travail et les politiques de l'emploi, le développement des entreprises ainsi que les politiques macroéconomiques peuvent constituer un obstacle majeur à l'extension de la couverture (Nguyen et Cunha 2019). Ainsi, de nombreuses MPE qui ne procèdent pas à la déclaration de leurs employés évoluent au sein de l'économie informelle en raison des procédures complexes et coûteuses pour obtenir une licence commerciale et des coûts élevés et opérationnels pour l'entreprise (par exemple des frais importants d'enregistrement ou de lourdes taxes).

Stratégies d'extension de la sécurité sociale aux travailleurs des micro et petites entreprises

De nombreux pays ont pris des mesures pour lever les obstacles dont nous venons de parler et ont étendu à la fois la couverture légale et effective aux travailleurs des MPE, conformément aux normes de l'OIT³.

L'extension de la couverture juridique à des entreprises plus petites

La couverture légale peut être étendue aux travailleurs des MPE par différents moyens, comme la baisse ou le retrait des seuils minimaux concernant la taille des entreprises au sein des lois régissant la sécurité sociale et le travail ou encore l'inclusion de catégories supplémentaires de travailleurs au sein de ces lois afin de prendre en compte la diversité des situations d'emploi.

Par exemple, le gouvernement de la République de Corée a procédé petit à petit à l'extension de la couverture maladie et de retraite des travailleurs, en commençant en 1977 par le régime d'assurance-maladie obligatoire étendu à ceux travaillant dans des entreprises de plus de 500

³ Parmi les normes pertinentes de l'OIT, on peut citer notamment la [recommandation \(n° 202\) sur les socles de protection sociale, 2012](#), et la [recommandation \(n° 204\) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015](#).

employés, puis le seuil a été abaissé de façon graduelle à 300 employés en 1979, à 100 employés en 1981, à 16 employés en 1983 et à 5 employés en 1988. De manière similaire, la couverture obligatoire en matière de retraite a été introduite pour les entreprises de plus de 10 employés en 1988 et le seuil a été abaissé à 5 employés en 1992 (Kwon 2009).

En Jordanie, en 2010, le gouvernement a élargi la couverture à ceux qui étaient exclus auparavant de l'assurance sociale, ainsi qu'aux Jordaniens travaillant à l'étranger, grâce à une Loi temporaire sur la sécurité sociale. L'un des objectifs était d'abaisser le seuil pour inclure les travailleurs des entreprises comptant moins de cinq employés au sein du régime d'assurance sociale, ce qui a été atteint en étendant graduellement la mesure aux entreprises sur une base géographique zone par zone (AISS 2009, Nsour 2011).

Au Cambodge, le seuil minimal a été réduit en 2017, passant d'entreprises d'au moins 8 employés à celles d'au moins un employé, ce qui a permis d'étendre considérablement la couverture légale à travers la Caisse nationale de sécurité sociale (Both et al. 2018).

Le Viet Nam a également utilisé une méthode graduelle pour étendre la couverture. En effet à l'origine, la couverture obligatoire était limitée aux entreprises d'au moins 5 employés, avant d'être étendue en 2005 à l'ensemble des entreprises ayant des employés disposant d'un contrat de trois mois ou plus. En 2014, la couverture fut étendue aux employés disposant d'un contrat d'un mois ou plus (Nguyen et Cunha 2019).

De plus, face à la diversité des relations de travail au sein des MPE, des initiatives visant à élargir le nombre de travailleurs couverts par la loi, comme l'inclusion des personnes ayant des contrats à temps partiel, des travailleurs temporaires et de ceux ne disposant pas de contrat formel, se révèlent particulièrement pertinentes. Ainsi au Malawi, la Loi sur l'emploi de 2000 définit un salarié comme «toute personne offrant ses services par l'intermédiaire d'un contrat de travail oral ou écrit, qu'il soit explicite ou implicite», ainsi que «toute personne, notamment les métayers et travailleurs agricoles,

fournissant un travail ou des services à une autre personne contre rémunération ou récompense, selon des modalités impliquant qu'il se trouve dans une relation avec cette personne qui le place dans une position de dépendance économique et sous obligation d'accomplir des tâches pour cette personne ressemblant davantage à une relation de salarié plutôt que non salarié indépendant». En Inde, la loi de 2008 sur la sécurité sociale des travailleurs inorganisés définit différentes catégories de travailleurs dans le secteur «inorganisé», notamment les travailleurs salariés⁴, les travailleurs à domicile et les travailleurs indépendants.

Même si l'extension de la couverture légale constitue bien évidemment un cap crucial pour l'élargissement de la couverture aux travailleurs des MPE, dans bien des cas, cela n'est pas suffisant pour assurer une couverture effective pour cette catégorie de personnes. Des mesures complémentaires sont nécessaires pour réduire le fardeau administratif et financier pour les micro- et petites entreprises et assurer une protection effective.

Faciliter l'accès et simplifier les procédures administratives

La levée des obstacles administratifs constitue l'un des éléments essentiels pour améliorer la couverture des travailleurs et des employeurs dans les MPE et faciliter leur transition vers l'économie formelle. La simplification de l'accès à l'enregistrement et à d'autres procédures administratives peut contribuer à encourager les MPE à procéder à l'immatriculation de leurs travailleurs au sein des régimes de sécurité sociale. Parmi les mesures concrètes, on peut citer la mise à disposition de points d'accès supplémentaires ainsi que d'accès en ligne et par téléphone mobile. Lorsque les travailleurs et les entreprises ont accès à internet et sont bien informés, l'immatriculation en ligne peut contribuer à réduire les obstacles liés à la distance et à la paperasserie. Par exemple au Brésil, le régime *Individual Microempendedor (IME)* qui permet l'enregistrement de chaque microentrepreneur⁵ est gratuit et peut être réalisé via un portail simplifié d'enregistrement en ligne qui inclut l'accès au registre du commerce, aux services fiscaux et au bureau de sécurité

⁴ Wage workers are defined as persons employed for remuneration in the unorganized sector, directly by an employer or through any contractor, independent of place of work, whether exclusively for one or more employers, whether in cash or in kind, whether as a home-based worker, or as a temporary or a casual worker, or as a migrant worker, or workers employed by households including domestic workers..." (art. 2(n)).

⁵ Le statut de microentrepreneur individuel est ouvert aux travailleurs à leur compte et aux entreprises ne comptant pas plus d'un seul salarié. Il existe des critères supplémentaires liés au chiffre d'affaires et au secteur.

sociale (voir encadré 1). Nul besoin de présenter des documents (même s'il faut entrer plusieurs numéros d'enregistrement sur la plateforme) et les entrepreneurs peuvent compter sur le soutien gratuit d'un cabinet comptable lors de la première consultation⁶.

► **Encadré 1: La facilitation de la couverture des microentreprises et des petites entreprises au Brésil**

En 1996, la loi Simples Nacional Law 9317 a simplifié la réglementation fiscale des MPE en créant un système unifié pour le paiement des impôts et des cotisations sociales. Ce régime permet aux sociétés éligibles de soumettre une seule déclaration d'impôts annuelle simplifiée plutôt que des déclarations mensuelles couvrant huit types de taxations différents. Les microentreprises et les petites entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel brut de moins de 4,8 millions de R\$ sont éligibles. Les microentrepreneurs qui ont au maximum un employé peuvent utiliser ce régime individuel du Microempendedor, qui permet de réaliser un seul paiement forfaitaire intégrant sept types de taxations différents ainsi que les cotisations sociales. Cependant, pour éviter les fraudes, certains secteurs en sont exclus comme les entrepreneurs exerçant une activité intellectuelle (comptables, médecins, avocats, etc.).

Entre 2009 et 2018, le nombre de MPE déclarées est passé de 3 millions à 5 millions. Le régime monotaxe a également facilité la formalisation des travailleurs. Les entités déclarées sous ce régime annonçaient employer 10,6 millions de travailleurs en 2017, soit un quart de l'ensemble des personnes employées au Brésil. La principale motivation à rejoindre ce régime consistait à pouvoir accéder à la sécurité sociale.

Source: BIT, 2019e.

Certains pays comme les Fidji, la Côte d'Ivoire et la Thaïlande utilisent des services numériques afin de faciliter l'immatriculation à la sécurité sociale et l'accès à d'autres démarches administratives, réduisant ainsi le temps passé et les coûts engendrés pour les MPE par les visites aux locaux administratifs (AISS 2018b; 2017) (voir encadré 2).

► **Encadré 2: Le portail en ligne pour les employeurs au Fidji**

Avant 2016, les calendriers mensuels de cotisations devaient être soumis et affichés de manière physique sur les comptes des assurés. Ensuite, la Caisse nationale de prévoyance des Fidji a mis en place un portail en ligne destiné aux employeurs à travers lequel ces derniers peuvent aisément soumettre en ligne leurs déclarations de sécurité sociale, ceci entraînant la mise à jour en temps réel des paiements sur les comptes des assurés. Cela a conduit à une simplification des procédures pour les employeurs ainsi qu'à une augmentation du respect du règlement des cotisations. En 2018, plus de 6 000 employeurs (92 pour cent) utilisaient ce portail plutôt que de soumettre leurs déclarations manuellement, représentant 98 pour cent de toutes les cotisations versées.

Source: (AISS 2018).

Les dispositifs intégrés de délivrance de services, comme les guichets uniques, contribuent à améliorer l'accès à la protection sociale, notamment dans les régions rurales. En effet, ils offrent un espace intégré de services à travers lequel les travailleurs et les employeurs peuvent avoir accès à plusieurs programmes de protection sociale et à d'autres services administratifs, comme ceux concernant l'emploi et les affaires. En réduisant le temps passé ainsi que les coûts engendrés par les procédures administratives, ces services intégrés sont susceptibles de promouvoir la sécurité sociale et l'enregistrement des entreprises et de faciliter la transition vers l'économie formelle. L'association de ces procédures administratives simplifiées à d'autres mesures visant à renforcer les incitations et à veiller au respect de ces règles simplifiées, a été efficace dans bien des cas, même si l'impact de l'allégement des procédures administratives peut varier selon le contexte. Nous vous présentons ci-dessous un exemple venu des Philippines (voir encadré 3).

⁶ Loi nationale supplémentaire Simples 123, articles 4 et 18.

► **Encadré 3: Le guichet unique aux Philippines**

Le registre des entreprises des Philippines est un guichet unique ayant pour objectif de simplifier le processus de déclaration des entreprises et de faciliter leur enregistrement. Il intègre un grand nombre d'agences impliquées dans ces démarches comme le ministère du Commerce et de l'Industrie, l'administration fiscale, le système de sécurité sociale, le Fonds de développement des mutuelles, l'Organisme d'assurance-maladie des Philippines et les administrations locales.

Source: Bhattarai, 2018.

Faciliter le recouvrement des cotisations et les mécanismes de financement

Certains pays ont développé des procédures permettant de faciliter le paiement des cotisations pour les MPE et d'améliorer la couverture de leurs travailleurs (Gaarder et al., 2021). Ainsi, au Chili, le PREVIRED est une plateforme numérique visant à simplifier la déclaration et le paiement des cotisations à l'assurance sociale destinée aux MPE et aux travailleurs à leur compte (voir encadré 4).

D'autres pays, comme l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, utilisent les régimes de monotaxe (monotributo) afin de faciliter le paiement des cotisations sociales et des impôts, réduisant ainsi le fardeau administratif des MPE. Les systèmes de monotaxe offrent la possibilité pour certaines catégories de MPE de réaliser un seul paiement forfaitaire au lieu de régler diverses taxes ainsi que des cotisations à la sécurité sociale, ce qui améliore grandement la collecte des cotisations. Ainsi, en Argentine, les personnes utilisant le monotributo peuvent ne réaliser qu'un seul paiement au lieu de quatre pour les différents systèmes (BIT 2014a). Ce régime réduit aussi la nécessité de tenir des livres de comptes et facilite la déclaration des revenus et des paiements effectifs aux différents systèmes de sécurité sociale et en matière fiscale. Au Brésil, cette fois, les microentreprises peuvent ne remplir qu'une seule déclaration d'impôts simplifiée par an au lieu de devoir déposer plusieurs déclarations pour les impôts et pour la sécurité sociale aux niveaux municipal, régional et fédéral (BIT, 2014d, 2019^e; voir aussi encadré 1).

Bien que la participation aux régimes de monotaxe soit généralement volontaire, ces derniers se révèlent attractifs en raison de la simplicité des procédures et, dans certains cas, des taux réduits de cotisation qu'ils engendrent. Les subventions de l'État pour certaines catégories de microentreprises peuvent être justifiées en partant du principe qu'au fur et à mesure qu'une entreprise se développe, elle devient en mesure de payer le taux habituel en matière de contributions fiscales et de cotisations de sécurité sociale. Selon le pays, les régimes de monotaxe peuvent fournir toute une série de prestations. Certains pays autorisent également une certaine flexibilité concernant les cotisations destinées aux branches prioritaires de la sécurité sociale afin d'encourager l'affiliation et de gérer la question des bas revenus. En Uruguay, l'affiliation au régime de pension de vieillesse est obligatoire, alors que celle au régime d'assurance-maladie est volontaire pour certaines catégories de travailleurs (BIT 2014f).

Les procédures d'inspection et les incitations

Certains pays ont mis en place des procédures visant à faciliter les inspections dans les MPE et à faire progresser le respect des réglementations tout en facilitant la transition des unités économiques informelles au sein de l'économie formelle (BIT 2018). Dans certains cas, ils ont levé les obstacles empêchant les inspections des petites entreprises basées sur le nombre d'employés ou sur le chiffre d'affaires, tout en adoptant des mesures complémentaires permettant à l'Inspection du travail de réaliser des inspections dans les MPE (BIT 2018). Ainsi, le Pérou a commencé à pratiquer légalement de manière spécifique des inspections annuelles dans des microentreprises. La Loi sur la promotion et la formalisation des petites et moyennes entreprises de 2003 (loi 2815) prévoit l'inspection annuelle de 20 pour cent des microentreprises déclarées (Daza 2005).

► **Encadré 4: La simplification de l'enregistrement et des procédures de paiement au Chili via la plateforme PREVIRED**

Au Chili, le portail PREVIRED a été lancé en 2001 avec pour objectif d'offrir aux entreprises, aux employeurs travaillant à domicile et aux travailleurs à leur compte un point d'accès à l'ensemble des démarches liées aux organismes de sécurité sociale du pays à travers un guichet unique interactif. Les assurés ont la possibilité de s'affilier et de payer leurs cotisations relatives aux pensions, à la santé, aux accidents du travail, aux allocations familiales et à l'assurance- chômage. La plateforme est connectée à l'ensemble des institutions bancaires et financières ainsi qu'à d'autres organismes comme les sociétés de carte de crédit, afin de faciliter les paiements en ligne. PREVIRED propose toute une série de services en ligne flexibles disponibles 24 heures sur 24 qui sont gratuits, réduisant ainsi la complexité des procédures de paiements et diminuant de manière sensible le coût des transactions pour les utilisateurs.

De plus, ces utilisateurs ont également accès sur le portail à des informations utiles, comme des modèles de contrats ou des logiciels certifiés afin de faciliter les opérations comptables (disponibles gratuitement pour les entreprises qui sont en-dessous d'une certaine taille).

Sources: BIT, 2014b, 2019d; et le site internet de PREVIRED, <https://www.previred.com/web/previred/>

Il est crucial de pouvoir disposer d'un cadre en matière de politiques qui prévoit l'application de sanctions adéquates et qui propose des incitations bien pensées afin de promouvoir le respect des règles dans la pratique. Pour parvenir à des évolutions durables, il est important d'associer les sanctions à l'information et à la sensibilisation destinées aux MPE (voir encadré 5). Ainsi, le Chili a mis en place un système de sanctions graduées qui fixe le montant des amendes en se basant sur la taille de l'entreprise et le nombre de travailleurs concernés afin d'éviter des effets néfastes pour les plus vulnérables. Ce cadre répressif donne aussi la possibilité aux petites entreprises de se libérer du paiement des pénalités en procédant à la régularisation des travailleurs et en suivant des séances de formation. Si l'on prend en compte le fait que le temps disponible est une denrée rare pour l'encadrement des MPE, le fait de devoir participer à des formations revêt également un caractère répressif (manque à gagner financier) tout en constituant un élément de sensibilisation (BIT 2013).

► **Encadré 5: L'adaptation des actions de sensibilisation à des catégories précises de travailleurs et d'employeurs en Zambie**

En Zambie, on a observé que le manque de connaissances ainsi que l'absence de sensibilisation sur la sécurité sociale constituaient des obstacles majeurs à l'extension de la protection sociale au sein des MPE du secteur de la construction. Afin de promouvoir le respect de la réglementation en son sein, le Programme des emplois verts de Zambie a financé le développement d'outils de communication et de directives adaptés au secteur de la construction. Pour promouvoir ce respect de la réglementation, l'Autorité nationale des régimes de retraite (NAPSA) et le Comité de contrôle du fonds d'indemnisation des travailleurs (WCFCB), en collaboration avec les associations d'employeurs et de travailleurs, ont fait circuler ces outils de communication afin de sensibiliser les travailleurs et les employeurs des microentreprises et des petites entreprises du secteur de la construction. Ces éléments de sensibilisation à la sécurité sociale ont touché plus de 1500 travailleurs, ce qui a permis une meilleure connaissance et une prise de conscience de l'importance de s'affilier à des régimes de sécurités sociale.

Voir BIT ILO; Vidéo YouTube intitulée «Give your workers a NAPSA pension today».

Source: Zambie, 2016.

Dans certains pays, les entreprises existantes peuvent, dans certains cas, déclarer leurs travailleurs sans recevoir d'amendes pour non-respect de la réglementation les années précédentes. Par exemple, en Zambie, les organismes de sécurité sociale ont mis en place une date butoir de déclaration. Les MPE n'ayant pas déclaré leurs employés ont été exemptées du paiement d'amendes pour les périodes pendant lesquelles ces personnes n'étaient pas déclarées, sous réserve d'effectuer la démarche de régularisation avant la date butoir (Zambie 2016). Par ailleurs, en Algérie, entre 2008 et 2011, une procédure a été mise en place afin d'intégrer progressivement certaines catégories de MPE au sein du régime obligatoire de sécurité sociale pour les travailleurs non-salariés (Caisse nationale de sécurité sociale des non-salariés).

De plus, le respect des obligations en matière de sécurité sociale peut aussi être lié à l'accès à des services destinés aux entreprises. Par exemple, au Costa Rica, le Système d'information des entreprises du ministère de l'Économie,

de l'Industrie et du Commerce (Sistema de Información Empresarial Costarricense) n'émet aucune attestation aux entreprises qui sont en retard de paiement en matière d'impôt ou de sécurité sociale (BIT 2014e). Or ces attestations sont nécessaires, entre autres, pour exempter les MPE du règlement de certains impôts comme celui sur les personnes morales (impuesto a las personas jurídicas), et pour bénéficier des programmes de promotion des entreprises.

Renforcer les incitations à la formalisation à travers les articulations avec d'autres domaines politiques

Le fait de relier la protection sociale à d'autres domaines politiques contribue au renforcement des incitations afin d'étendre la protection sociale et favoriser la formalisation des entreprises. Il est important de formuler et d'adopter des procédures d'extension intégrées faisant partie de processus plus larges visant à faciliter la transition vers l'économie formelle.

Dans ce domaine, les politiques de formalisation des entreprises sont essentielles pour promouvoir la transition des MPE vers l'économie formelle. Parmi les mesures qui peuvent être envisagées, on peut citer les politiques visant à simplifier les procédures d'enregistrement des MPE et à réduire le coût des transactions pour ces dernières, ainsi que les mesures ayant pour objectif de leur faciliter l'accès aux marchés et d'améliorer leur inclusion financière. De plus, les politiques menées au niveau des entreprises visant à promouvoir leur durabilité, et en particulier les conditions d'un environnement favorable, sont importantes pour améliorer leur productivité et pour promouvoir leur développement, permettant ainsi la transition vers la formalité. On peut également citer des mesures comme la mise en place de soutien et de services ciblés pour le développement des microentreprises, des petites et moyennes entreprises et le développement de l'inclusion financière via un accès amélioré aux financements et aux emprunts pour les petites entreprises (BIT, 2017b).

Par ailleurs, des réglementations fiscales adéquates, des politiques bien conçues de passation de marchés publics et celles destinées à améliorer l'accès aux marchés et à

l'inclusion financière et économique, peuvent également contribuer à renforcer les incitations à la formalisation. Certains pays ont pris des mesures allant dans cette direction. Par exemple, les régimes de monotaxe permettent non seulement d'aboutir à des réglementations fiscales simplifiées pour les MPE mais aussi de leur donner accès au crédit et aux initiatives de soutien aux entreprises. A Singapour, les MPE déclarées disposent d'un meilleur accès au système bancaire et sont exemptées du paiement de certains impôts (Nguyen et Cunha 2019). Au Chili, un régime fiscal simplifié a été créé pour les MPE afin de les aider à surmonter les obstacles relatifs au paiement des impôts et pour faciliter leur transition vers l'économie formelle. Ce régime prévoit des déclarations fiscales simplifiées grâce à des technologies intégrées de l'information, ainsi que des taux d'imposition moins élevés pour les microentreprises et les petites entreprises. Entre 2013 et 2017, le nombre de contribuables bénéficiant de ce régime a augmenté, passant de 84 000 à 310 680 (BIT 2019c). Au Pérou, la mise en place de technologies de facturation numérique a permis aux MPE de réduire les coûts administratifs et ceux liés au respect de la réglementation, aboutissant ainsi à un meilleur respect de cette dernière en matière fiscale (Bellon et al. 2019).

Enfin, la promotion de la liberté syndicale et de l'organisation des MPE ainsi que de leurs travailleurs constitue un élément primordial afin de faire pression pour trouver des solutions à leurs difficultés spécifiques. Par exemple au Kenya, le Syndicat uni des travailleurs de la boulangerie, de la confiserie et de l'industrie a été un partenaire majeur au sein de campagnes visant à promouvoir l'amélioration des droits des travailleurs dans les MPE. Il a exercé des pressions en faveur de la réforme de code du travail et de son application au sein de l'économie informelle. Ce syndicat a aussi été très engagé dans les activités de sensibilisation destinées aux travailleurs des MPE (BIT 2013).

Ces exemples nous montrent le potentiel des processus d'action intégrés permettant de lever les obstacles à la formalisation des entreprises et l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs des MPE.

Bibliographie

- AISS. 2009. «Tendre la main à tous - Stratégie d'extension de la couverture de sécurité sociale».
- . 2017. «Mise à la disposition des employeurs d'une application facilitant la production automatique des données relatives aux comptes individuels des assurés: «e-DISA»; Côte d'Ivoire».
- . 2018a. «Portail en ligne de l'employeur: Fidji.»
- . 2018b. «Système de libre-service électronique et multiplateforme de l'OSS: Thaïlande».
- Bellon, Matthieu; Chang, Jillie; Dabla-Norris, Era; Khalid, Salma; Lima, Frederico; Rojas, Enrique; et Villena, Pilar. 2019. «Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru», 19/231. Note d'information du FMI, Fonds monétaire international.
- Bhattarai, Tejeshwi. 2018. «Emerging Trends in the Use of Technology as a Driver of the Transition to Formality: Experiences from Asia and the Pacific». ILO Asia-Pacific Working Paper Series. OIT – Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.
- BIT 2013. «Économie informelle et travail décent: guide de ressources sur les politiques de soutien aux transitions vers la formalité».
- . 2014a. «Employment Formalization in Argentina: Recent Developments and the Road Ahead». Notes on Formalization.
- . 2014b. «Panorama Laboral Temático: Transition to Formality in Latin America and the Caribbean». Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- . 2014c. «Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Brazil». Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- . 2014d. «Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Chile». Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- . 2014e. «Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Costa Rica». Bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- . 2014f. «Uruguay – Monotax: Promoting Formalization and Protection of Independent Workers». Social Protection in Action Country Brief.
- . 2015. «Les petites et moyennes entreprises et la création d'emplois décents et productifs. Rapport IV, 104^e session de la Conférence internationale du Travail».
- . 2017a. «Transition vers la formalité: le rôle crucial du dialogue social», DIALOGUE en bref.
- . 2017b. «Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable».
- . 2018. «Guide d'intervention de l'Inspection du travail dans l'économie informelle – une méthode participative».
- . 2019a. «Experiences from Simples National, the Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs in Brazil».
- . 2019c. «Formalisation: The Case of Chile».
- . 2019d. «Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs».
- . 2020a. «Micro et petites entreprises informelles face à la crise du COVID-19: répondre aux questions clés».
- . 2020b. «Protection contre le chômage dans le contexte du COVID-19: réponses apportées par les pays et considérations politiques». Focus sur la protection sociale.
- . 2020c. «La crise du COVID-19 et l'économie informelle: réponses immédiates et défis à relever». Note de synthèse.
- . 2020d. «Indemnités de maladie dans le cadre d'un congé de maladie ou d'une quarantaine: réponses apportées par les pays et considérations politiques dans le contexte de la pandémie de COVID-19». Focus sur la protection sociale.
- . 2020e. «Les réponses de la protection sociale à la pandémie de COVID-19 dans les pays en développement: renforcer la résilience grâce à la mise en place d'une protection sociale universelle». Focus sur la protection sociale.
- . 2021a. «L'extension de la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle: leçons tirées de l'expérience internationale». Policy Resource Package.

- . 2021b. «Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience». Issue Brief.
- . 2021c. «Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-Contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond». Social Protection Spotlight.
- . 2021d. Rapport mondial sur la protection sociale 2020–2022: La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur.
- . 2023. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*.
- Both, Nathalie; Evans, Martin; Thewissen, Stefan; et Ramírez López, Betina. 2018. «Practical Options for the Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Cambodia», Rapport. BIT.
- Daza, José Luis. 2005. «Économie informelle, travail non déclaré et administration du travail». BIT.
- Gaarder, Edwin; van Doorn, Judith, Behrendt, Christina; et Nguyen, Quynh Anh. 2021. «Formalisation des entreprises: exigences en matière d'enregistrement, de fiscalité et de sécurité sociale pour les TPE». BIT.
- Kwon, Soonman. 2009. «Thirty Years of National Health Insurance in South Korea: Lessons for Achieving Universal Health Care Coverage». *Health Policy and Planning* 24 (1): 63–71.
- Lee, Sangheon, et Torm, Nina. 2017. «Social Security and Firm Performance: The Case of Vietnamese SMEs». *Revue internationale du Travail* 156 (2): 185–212.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008. «Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America». New York: Oxford University Press.
- Nguyen, Quynh Anh, et Cunha, Nuno. 2019. «Extending Social Protection to Workers in Informal Employment in ASEAN». BIT.
- NSour, Maen. 2011. «Outreach to All: Strategy to Extending Social Security Coverage». Presented at the Social Security in Western Asia: Accessibility & Sustainability, Beyrouth.
- OCDE, et BIT. 2019. «Tackling Vulnerability in the Informal Economy».
- RNSF. 2017. «Extending Coverage: Social Protection and the Informal Economy». Research, Network and Support Facility, ARS Progetti; Lattanzio Advisory; AGRER.
- Torm, Nina. 2019. «To What Extent Is Social Security Spending Associated with Better Performance? A Case Study of Small and Medium-Sized Indonesian Enterprises». Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique.
- Zambia. 2016. «More than Business Alone: Extending and Promoting Social Protection amongst MSMEs and Informal Workers in Zambia's Building Construction Industry». Gouvernement de la Zambie, ministère des Affaires étrangères de Finlande, Nations Unies.

Cette note d'information a été préparée par Ippei Tsuruga, Quynh Anh Nguyen, Alix Machiels et Christina Behrendt, du Département de la protection sociale universelle du BIT, et Judith van Doorn, du Département des entreprises du BIT.

Cette note fait partie d'un ensemble plus large de ressources en matière de politiques sur l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle Voir: informaleconomy.social-protection.org

Pour nous contacter

Organisation internationale du Travail
Route des Morillons 4
CH-1211 Genève 22
Suisse

T: +41 22 799 7239
E: socpro@ilo.org
W: www.ilo.org