



Le projet d'appui à l'extension de la sécurité sociale au Togo (ci-après Projet BIT-SP&PFM/Togo), *un an après son lancement*

Renforcement de capacités

- 117 maires représentant toutes les communes du Togo sensibilisés et formés sur les concepts de sécurité sociale
- 122 responsables de l'ensemble des chambres régionales de métiers et 145 responsables des organisations professionnelles de transporteurs routiers, couturiers (ières) et coiffeurs (euses), des unions et groupements de producteurs de coton et de café cacao formés sur les principes de la sécurité sociale, les procédures et modalités d'affiliation.
- 44 responsables techniques de la caisse de sécurité sociale formés en 2021 sur les approches et mécanismes d'extension de la couverture aux travailleurs de l'économie informelle, en particulier sur l'identification et l'analyse des besoins et attentes des travailleurs de l'économie informelle en matière de sécurité sociale, et la traduction en réponses politiques

Contacts :

Essodina M. ABALO
Bureau de pays de l'OIT pour la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo
abalo@ilo.org - www.ilo.org

Parce que 97,7% des travailleurs de l'économie informelle ne bénéficient pas encore d'une couverture effective de sécurité sociale et de ce fait, ces travailleurs ont été plus durement affectés par les effets socioéconomiques de la pandémie de la COVID-19, situation qui amené les autorités togolaises à initier des mesures alternatives comme le programme NOVISSI pour permettre à ces acteurs d'y faire face, le Bureau International du Travail (BIT) s'est engagé, conformément au programme par pays de promotion de travail décent (PPTD, 2019-2022) à apporter son soutien au Gouvernement et aux partenaires sociaux du Togo pour l'accélération du processus d'extension de la sécurité sociale aux acteurs de l'économie informelle.

Le projet d'appui à l'extension de la sécurité sociale au Togo (ci-après Projet BIT-SP&PFM/Togo), mis en œuvre avec le soutien financier de la Commission Européenne, visait le développement de stratégies et d'outils qui permettent d'accélérer le processus d'extension des régimes de sécurité sociale afin que les travailleurs de l'économie informelle aient la garantie d'un accès effectif à un revenu minimum et aux soins de santé essentiels de qualité renforçant ainsi leur résilience aux risques sociaux et aux chocs économiques.

Les actions développées dans le cadre de ce projet de janvier 2021 à mars 2022, ont permis des progrès substantiels dans l'extension non seulement du régime de sécurité sociale mais aussi de l'assurance maladie universelle aux acteurs de l'économie informelle. La loi sur l'assurance maladie universelle a été adoptée en octobre 2021 et les paramètres et mécanismes adaptés pour étendre une pension de vieillesse à tous les travailleurs, y compris ceux de l'économie informelle, ont été validés.

Le projet a soutenu la conception de l'extension aux travailleurs de l'économie informelle par le développement des données et le travail analytique. L'expérience du programme NOVISSI a été réalisée, ce qui a permis d'en tirer des enseignements, en particulier concernant l'expérience innovante de l'utilisation de la technologie numérique (par le biais des téléphones mobiles) pour le versement des prestations. Le projet a soutenu le développement des paramètres techniques devant permettre de mettre en place le régime d'assurance vieillesse pour tous, à travers des simulations actuarielles. Sur la base des conclusions et des recommandations des analyses et des évaluations techniques des séances de dialogue et de concertation ont été organisées avec les diverses organisations professionnelles de l'économie informelle relevant des secteurs de l'artisanat, de l'agriculture et des transports en particulier. En outre, les capacités des responsables des collectivités locales, les responsables techniques de la Caisse nationale de Sécurité Sociale (CNSS) sont renforcées sur la problématique de de l'extension de la protection sociale.

« Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité du BIT et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne »



- *Des contributions techniques apportées pour la finalisation et l'adoption en octobre 2021 de la loi sur l'assurance maladie universelle*
- *Un appui technique apporté pour la mise en place du régime d'assurance maladie universelle*

Le projet a soutenu le processus d'adoption de la loi sur l'assurance maladie universelle en apportant son appui technique assurant l'adéquation des choix légaux par rapport aux normes internationales du travail, notamment la convention n°102 de l'OIT sur les standards minimums en matière de sécurité sociale. Cette loi a été adoptée le 18 octobre 2021 par l'Assemblée nationale du Togo. Cela permet de procéder à la mise en place d'un système d'information cohérent et intégré pouvant être partagé par la CNSS et l'INAM pour l'extension de la protection sociale au secteur informel.

Pour cela, suite à l'adoption de la loi relative à l'assurance maladie universelle et sur requête du ministère chargé de la couverture sanitaire universelle, un appui est apporté pour l'élaboration des paramètres techniques et de l'architecture institutionnelle de l'extension de l'assurance maladie sociale aux travailleurs de l'économie informelle.

Le projet a, grâce aux connaissances générées, au renforcement des capacités des acteurs clés et au plaidoyer et la conduite du dialogue sociale, contribué à créer au Togo un contexte propice au renforcement du système de protection sociale et à son extension pour couvrir en particulier les travailleurs de l'économie informelle.

- *Un rapport d'analyse sur l'impact socio-économique de COVID-19 incluant les aspects de protection sociale est disponible*

- *Des enseignements tirés de l'expérience du programme NOVISSI pour enrichir le processus d'extension de la sécurité sociale*

Ce rapport est basé sur l'analyse des résultats de l'évaluation de l'impact de COVID-19 sur l'économie informelle réalisée en novembre 2020 dans le cadre d'un autre projet de l'OIT financé par la Banque africaine de développement, qui a également reçu des apports techniques du projet SP&PFM. Cette analyse indique que 58,7% des travailleurs de l'économie informelle ont signalé une baisse de leurs revenus par rapport à février 2020. Pour répondre à ce besoin, seuls 10,6% ont bénéficié de services de protection sociale : 8,7 % du programme de revenu de solidarité universelle (NOVISSI), 1,3 % de l'assurance maladie et 0,6 % des transferts en espèces sous forme de réduction des frais d'eau et d'électricité.

L'absence de lois et de systèmes de protection sociale pour couvrir les travailleurs en dehors de l'économie formelle est le principal facteur expliquant cette situation. Une leçon tirée de ce projet est qu'une plus grande mobilisation des acteurs de l'économie informelle est nécessaire pour renforcer le plaidoyer en faveur de la protection sociale.

Une augmentation des ressources allouées à la protection sociale
Le projet a réalisé une analyse du budget de l'État pour l'année 2021. Il avait constaté que peu de ressources étaient allouées à la mise en œuvre des éléments du socle de protection sociale en particulier la garantie d'un revenu minimum. Pour remédier à ce problème, le projet a organisé des discussions avec le ministère du Travail et la Direction générale de la protection sociale pour élaborer le budget pour l'année 2022. L'examen du budget 2022 montre une augmentation des ressources allouées à la protection sociale, en se concentrant sur l'extension de l'assurance maladie universelle.

Des enseignements tirés de l'analyse du programme NOVISSI pour l'extension du régime de sécurité sociale aux acteurs de l'économie informelle



L'analyse des données du programme NOVISSI a montré qu'un total de 577 251 bénéficiaires, avec 64,8% de femmes et 35,2% d'hommes. Cette analyse souligne qu'en général, les besoins des groupes ciblés n'ont pas été évalués avant la mise en œuvre du programme, ce qui a conduit à certaines erreurs d'inclusion. En outre, les interventions ont été fragmentées, et il n'est pas facile d'évaluer leur impact réel.

En outre, l'examen des modalités opérationnelles a mis en évidence plusieurs lacunes liées à l'identification des bénéficiaires : la définition des critères de sélection et des sources d'information n'a pas été faite de manière adéquate et rigoureuse. L'utilisation de la carte d'électeur a créé une discrimination, car les acteurs de l'économie informelle, y compris les travailleurs migrants résidant dans le pays, qui ne possèdent pas cette carte ont été inéligibles. En outre, la profession indiquée sur la carte a été prise en compte pour la sélection des bénéficiaires au lieu de l'activité exercée pendant la crise. Cela a créé une confusion et certains travailleurs de l'économie informelle ont également été exclus du programme NOVISSI.

Les principaux enseignements tirés du programme NOVISSI confirment, tout d'abord, l'importance de l'objectif du projet de soutenir l'accélération de l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle afin de renforcer leur résilience face aux risques et chocs sociaux.

Deuxièmement, le rapport souligne l'importance de disposer d'informations et de données précises sur les travailleurs de l'économie informelle avant la mise en œuvre des prestations de protection sociale. La conception du programme NOVISSI, en raison de l'urgence, n'a pu s'appuyer sur de telles données, ce qui a entraîné des difficultés pour identifier et inscrire les bénéficiaires et pour définir un niveau adéquat de prestations.

Troisièmement, l'utilisation de la technologie numérique pour la mise en œuvre de ce programme est une expérience innovante qui pourrait être reproduite pour l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle, étant donné l'opportunité que représente le paiement par téléphone mobile. Déjà en cours au niveau de la CNSS depuis 2018, elle peut être renforcée en rendant le numérique plus accessible aux populations et utilisée dans le processus d'extension de la sécurité sociale, y compris parmi la population de l'économie informelle. Cela permettra un déploiement rapide des régimes de sécurité sociale, y compris l'assurance maladie universelle.

Un système d'information opérationnel pour l'enrôlement des travailleurs de l'économie informelle au régime général de sécurité sociale

Le retard dans l'adoption de la loi sur l'assurance maladie universelle a ralenti la mise en œuvre du système d'enregistrement intégré des travailleurs de l'économie informelle qui pourrait être utilisé à la fois par la CNSS et l'INAM, car l'INAM ne couvrait pas auparavant le secteur informel.

Dans le cadre de la préparation du déploiement de la pension de vieillesse pour tous, un système de gestion informatique a été développé et intégré au système global du régime général de sécurité sociale (CNSS). Ce système comprend cinq modules qui couvrent les domaines suivants : gestion et suivi des inscriptions et des cotisations, gestion du paiement des prestations, suivi comptable.



▪ De expertises technique pour développer des paramètres techniques d'une assurance vieillesse pour tous conforme aux normes internationales sur la sécurité sociale

▪ *Un régime d'assurance vieillesse pour tous conforme à la convention n°102 de l'OIT sur les standards minimum de sécurité sociale*

La stratégie et le schéma proposés pour l'extension de la couverture par la CNSS ont été analysés à la lumière de la Convention n° 102 de l'OIT. Cet exercice a permis à l'équipe de la CNSS d'apprécier les avantages et les limites des différentes options de régime de retraite. En outre, le projet a soutenu l'établissement d'une cartographie des capacités contributives des travailleurs de l'économie informelle. Ces données ont été partagées et seront utilisées par la CNSS pour déterminer les paramètres financiers et les modalités de mise en œuvre de la future pension de vieillesse pour tous.

La future pension de vieillesse pour tous sera intégrée au régime général de la CNSS, plutôt que de créer un régime distinct pour ces travailleurs, comme l'envisageait initialement l'équipe technique de la CNSS, principalement dans l'économie informelle. Cette approche s'inscrit dans les principes inscrits dans les instruments de l'OIT. Ainsi, la mise en place d'une pension de vieillesse pour tous est ancrée dans l'architecture institutionnelle existante. Les réformes introduites consistent à créer des services adaptés pour l'enregistrement et la gestion des prestations pour les travailleurs encore non couverts, principalement dans l'économie informelle, par le biais de mécanismes financiers et comptables et informatiques dédiés.

▪ *Assurer l'application de l'arrêté n° 002/2012/MTESS/CAB/DGTLIS pour faciliter le déploiement de l'assurance vieillesse pour tous*

L'examen de la législation sur la sécurité sociale indique qu'il n'y a pas de distinction en termes de couverture légale entre les indépendants et les travailleurs de l'économie informelle, d'une part, et les employés formels, d'autre part, ce qui a conduit à certains obstacles à l'extension de la couverture à tous.

Toutefois, en ce qui concerne les cotisations, l'arrêté n° 002/2012/MTESS/CAB/DGTLIS demandait l'élaboration d'une catégorisation des revenus devant servir de base à la détermination des niveaux de cotisation des travailleurs de l'économie informelle. Ces directives n'ont pas été élaborées à ce jour. Le projet soutient actuellement la consultation entre la CNSS et les organisations des acteurs de l'économie informelle pour développer ce document.

En outre, le projet soutient l'adoption d'une stratégie d'enquête pour identifier les différentes situations de travail dans l'économie informelle. L'objectif est de développer des approches proactives adaptées à chaque situation de travail pour favoriser l'accès à la protection sociale des travailleurs de ce secteur.



▪ De l'expertise technique pour développer des paramètres techniques et financiers d'une assurance maladie universelle convenable et viable accessible aux travailleurs de l'économie informelle et agricole en particulier

▪ *Vers l'opérationnalisation de l'assurance maladie universelle*

A la suite de l'adoption de la loi sur l'assurance maladie universelle en octobre 2021, le projet soutient la définition des paramètres techniques et de l'architecture institutionnelle de l'assurance maladie universelle, en cohérence avec les paramètres et modalités du système CNSS.

Des sessions ont été organisées en septembre et décembre 2021, puis en janvier 2022 pour renforcer les capacités des cadres du ministère en charge de l'assurance maladie. Ces formations ont porté sur le modèle OIT/Santé, les critères d'élaboration du paquet de soins de santé essentiels et les données nécessaires aux estimations actuarielles. Cela a permis au ministre, qui a participé à toutes les sessions, de mettre en place le processus de mise en œuvre de l'assurance maladie. Dans ce cadre, des travaux d'analyse actuarielles sont en cours conduits par les experts du BIT et un atelier pour l'élaboration de l'architecture technique et la validation des textes d'application est prévu au mois d'avril 2022.

▪ *Des partenariats développés pouvant assurer la durabilité des résultats*

▪ Des alliances et des opportunités pour améliorer le financement pour renforcer la démarche vers la culture de la protection sociale

▪ *Partenariat OIT-FMI sur le financement de la protection sociale*

Le projet a pris part avec l'appui de l'équipe du travail décent du BIT-Dakar aux discussions entre le FMI et le gouvernement togolais. L'importance d'investir dans la protection sociale a été souligné au cours des négociations au regard de la feuille de route gouvernementale. Ainsi, le Togo est retenu pour faire partie du partenariat entre l'OIT et le FMI. Ce partenariat soutiendra le pays dans l'identification d'espaces fiscaux et de financements innovants pour l'extension de la protection sociale.

▪ *Le projet pilote pour le développement d'outils d'assurance maladie pour les personnes indigentes*

Le ministère de la Couverture sanitaire universelle met en œuvre un projet financé par la Banque mondiale pour améliorer l'accès des populations vulnérables aux services de santé. Le PNUD soutient un projet pilote pour le développement d'outils d'assurance maladie pour les personnes indigentes. Le projet participe aux discussions techniques et fournit des informations et des preuves concernant les besoins et les attentes des acteurs de l'économie informelle en matière de protection sociale. Le projet fournit également des conseils en matière de sécurité sociale afin que les actions entreprises dans le cadre de ces projets ne portent pas atteinte aux normes de sécurité sociale.

▪ *Des opportunités de synergie*

▪ *Les interventions de la Délégation de l'UE et les programmes d'appui budgétaire en cours et à venir*

A travers la programmation conjointe de l'Union européenne et des Etats membres, notamment l'Allemagne et la France prévoient pour la période 2021-2024 d'appuyer le pays, entre autres, dans la mise en œuvre de ses stratégies visant la réduction de la pauvreté et le développement économique et social inclusif, la promotion, notamment l'accès universel aux services essentiels de qualité ainsi que dans la consolidation démocratique basée sur le respect des droits de l'homme (y compris les droits



fondamentaux du travail) et de l'Etat de droit, le processus de décentralisation et la modernisation des systèmes de gouvernance politique, économique et sociale du Togo.

Ils prévoient également de soutenir la promotion du commerce, de l'investissement et de la création d'emplois, en saisissant les opportunités offertes par l'intégration régionale et continentale, le développement de l'économie numérique et d'une économie circulaire ainsi que le potentiel agro-industriel du pays.

Cette programmation conjointe est une opportunité exceptionnelle car elle contribuera à garantir l'efficacité et la durabilité du processus d'extension de la sécurité sociale à tous. En effet, elle favorisera l'accès aux services sociaux de base et à l'emploi tout en facilitant l'accès de la population au numérique, condition nécessaire pour accélérer l'enrôlement des travailleurs de l'économie informelle aux régimes de sécurité sociale.