

Tulia Ackson

Maître de Conférences

Faculté de Droit de l'Université de Dar es Salaam

Chercheur Post-doctoral

Max Planck Institute for Foreign and International Social Law

**Extension de la couverture du système de sécurité sociale en Tanzanie :
les leçons de l'Inde et de l'Iran**

Abstract

Social security provisioning in Tanzania embraces the formal sector which covers less than 6% of the total labour force. Given the importance of social protection and the exclusion of the majority from coverage of the existing social security schemes, Tanzania is obliged to espouse deliberate measures to guarantee social security to those who are excluded. The question is can existing social security schemes extend their arm to embrace those in the unorganised sector? The paper looks at the possibilities of extending coverage to the excluded rural population, that is, small farmers and pastoralists by looking at the Indian and Iranian experiences.

Résumé

La couverture de la sécurité sociale en Tanzanie concerne le secteur formel, soit moins de 6% de la population active totale. Étant données l'importance de la protection sociale et l'exclusion de la majorité des travailleurs des programmes existants de sécurité sociale, la Tanzanie est obligée d'adopter des mesures énergiques afin de garantir la sécurité sociale à ceux qui en sont exclus. La question qui se pose est la suivante : Les programmes existants de sécurité sociale peuvent-ils étendre leur portée pour atteindre les personnes du secteur non organisé ? Cet article examine les possibilités d'extension de la couverture aux populations rurales victimes d'exclusion, c'est-à-dire aux petits fermiers et aux populations pastorales, en étudiant les expériences de l'Inde et de l'Iran.

Le secteur informel emploie la majorité de la population active dans les pays en voie de développement et la Tanzanie fait partie de ces pays. Ceci est dû principalement au fait que le secteur organisé accueille moins de 10% des travailleurs et en laisse donc plus de 90% à la recherche d'un moyen de subsistance dans le secteur non organisé. Les organismes de sécurité sociale, comme on peut s'y attendre, ne couvrent que les personnes appartenant au secteur organisé, puisque disposant d'un revenu stable et régulier, elles garantissent ainsi la régularité de leurs cotisations.

Compte tenu du fait que le secteur non organisé rassemble une grande partie de la population active, que ces personnes sont exclues des programmes de sécurité sociale réservés exclusivement au secteur organisé, et qu'elles sont les plus vulnérables aux risques sociaux, la nécessité de concevoir des mécanismes leur permettant de bénéficier d'une protection sociale se fait cruellement ressentir. Ceci étant, on peut se poser la question suivante : Les programmes existants peuvent-ils étendre leur portée vers le secteur exclu et non organisé ? Ou bien faudrait-il plutôt des programmes de sécurité sociale séparés pour les groupes exclus?

Cet article s'efforce de répondre aux questions posées en étudiant l'expérience de l'Inde et celle de l'Iran. Ces deux pays ont été choisis en raison des mesures efficaces mises en place pour couvrir le secteur non organisé. Leurs expériences offrent des leçons sur la façon de fournir une couverture sociale non seulement au secteur urbain organisé mais également à la population rurale appartenant au secteur agricole, particulièrement les personnes vivant de l'agriculture de subsistance et les populations pastorales. La population rurale constitue la majorité de la population en Tanzanie et, malgré cela, elle est la plus exclue des programmes existants de sécurité sociale, sauf pour quelques districts où les *Community Health Funds* ont été établis. Bien que les trois pays soient différents en substance, il est permis de croire que la Tanzanie peut tirer des leçons des mesures mises en place par l'Inde et l'Iran pour étendre la couverture au secteur informel, et les adapter à sa propre situation.

Cet article étudie ensuite l'opportunité, pour la population rurale, d'être couverte et de bénéficier d'une protection sociale, à un moment où elle est éligible pour les prêts et les subventions distribués par le Président en fonction, dans le sillage de ses plans pour réaliser les objectifs de développement du millénaire, à savoir l'éradication de la misère extrême. En

outre, le fait que la Tanzanie soit un pays signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) de 1966 – stipulant le droit de chacun à la sécurité sociale, y compris aux assurances sociales¹ – revêt une acuité particulière étant donné l'actuel faible niveau de couverture sociale. Il est évident que, plus de 30 ans après sa ratification², le gouvernement tanzanien ne respecte que timidement les clauses de ce Pacte.

I - Le secteur informel et sa vulnérabilité aux risques sociaux

Le secteur informel comprend, entre autres, la vente ambulante, la vente à la criée, le travail domestique non déclaré, le troc, le petit commerce, l'agriculture de subsistance³, et l'élevage de bétail. Ce secteur non organisé est caractérisé principalement par des conditions économiques précaires, qui rendent les personnes encore plus vulnérables aux risques sociaux. Les conditions incertaines sont renforcées par la nature même et les conditions régnant dans ce secteur ; telles que l'irrégularité et le caractère saisonnier des revenus. Cette générale incertitude des rémunérations est causée par « des schémas irréguliers de gains, puisque [...] l'emploi y est imprévisible et irrégulier »⁴.

Deuxièmement, la majorité des personnes appartenant au secteur non organisé, soit sont des travailleurs occasionnels, sans contrat de travail spécifique, soit n'ont pas d'employeur du tout, comme c'est le cas des personnes travaillant à leur propre compte. L'absence d'une relation d'employeur à employé place les personnes travaillant dans le secteur informel à la périphérie de la protection du droit du travail, puisqu'elles ne peuvent pas revendiquer les droits découlant du cadre du droit du travail, parmi lesquels le droit à la couverture sociale. En outre, en l'absence de ladite relation, lorsque les personnes appartenant au secteur informel veulent s'affilier aux programmes existants, une double cotisation leur est généralement réclamée – afin de couvrir la part salariale et patronale – alors

¹ Voir Article 9 de l'ICESCR de 1966.

² La Tanzanie a ratifié l'ICESCR de 1966 le 11 juin 1976.

³ S. Bernabe, *Informal Employment in Countries in Transition: A Conceptual Framework*, CASE article 56, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

⁴ W. Van Ginneken, « Overcoming Social Exclusion », in Van Ginneken, W. (ed). 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case studies of Developing Countries*, Genève, ILO, pp. 1-36, sp. p. 11.

que les personnes travaillant dans le secteur formel partagent la responsabilité de leurs cotisations avec leur employeur⁵. Cela signifie que les travailleurs du secteur informel se voient demander de payer des cotisations individuelles relativement plus élevées que celles des employés formels.

Troisièmement, la plupart des établissements informels sont des « petites entreprises, souvent familiales »⁶. Il devient, dès lors, très difficile de déterminer qui fait figure d'employeur dans ces établissements. Par conséquent, les programmes existants parviennent difficilement à cibler le secteur informel. Les difficultés sont, en général, d'autant plus aggravées par la faiblesse du capital, au sein des établissements familiaux.

Une autre caractéristique du secteur informel est la nature fluctuante des établissements qui le composent et le caractère saisonnier de leurs activités ; les travailleurs occasionnels dépendant fréquemment de la disponibilité des emplois⁷. Les petits commerces (*vibanda*) sont entièrement à la merci des propriétaires des terrains ou de la police municipale (dans les zones urbaines) et ils n'existent qu'aussi longtemps que leurs établissements sont tolérés. Les paysans, petits fermiers, marchands ambulants et colporteurs dépendent totalement des conditions météorologiques et leurs activités sont donc particulièrement précaires et saisonnières.

Les personnes travaillant dans le secteur informel sont concernées par des besoins quotidiens tels que les prestations liées à la santé, à l'éducation, au décès, à l'invalidité... Elles s'inquiètent plus de la résolution de problèmes immédiats que de la constitution d'économies pour l'avenir ou la gestion de besoins distants. Concernant la Tanzanie, les difficultés des travailleurs du secteur informel – comme d'ailleurs bon nombre de ceux du secteur formel – sont compréhensibles dans la mesure où, en 2007, l'espérance de vie se situe entre 40 et 50 ans alors même que, pour la plupart des programmes de sécurité sociale, les pensions de retraite sont payables à partir de 60 ans. C'est donc une raison supplémentaire pour laquelle le secteur informel ne souhaite pas forcément rejoindre les programmes existants.

⁵ W. Van Ginneken, « Overcoming Social Exclusion », in Van Ginneken, W. (ed). 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case studies of Developing Countries*, Genève, ILO, sp. p. 16.

⁶ *Idem*, sp. p. 10.

⁷ *Idem*, sp. p. 11.

En raison de la nature des activités des travailleurs du secteur informel et du fait qu'ils se déplacent souvent, il est difficile pour les programmes existants de les localiser. L'inexistence de mesures légales permettant le transfert de prestations entre les organismes formels existants de sécurité sociale, laisse entrevoir les problèmes inhérents à une extension de ces systèmes au secteur informel. L'absence d'un lieu de travail fixe et d'activités permanentes constitue un état de fait fortement décourageant dans la mesure où il risque d'alourdir, voire d'embouteiller de problèmes administratifs supplémentaires ces organismes déjà largement surchargés⁸.

Enfin, les restrictions légales constituent également l'une des raisons majeures de l'exclusion du secteur informel⁹ dans la mesure où la majorité des systèmes de sécurité sociale sont des organismes légaux dont les statuts désignent expressément les personnes susceptibles d'être couvertes. Leur silence quant à la possibilité pour un groupe relevant du secteur non-structuré d'être bénéficiaire d'un système de sécurité sociale induit nécessairement leur exclusion ; à défaut ledit système agirait *ultra vires*.

Telles sont les causes fondamentales de l'exclusion des systèmes existants de sécurité sociale de ces travailleurs relevant de l'informel. Ceci étant, les chances que ces organismes parviennent à prendre en charge les travailleurs qui en sont exclus sont extrêmement minces. C'est en partant de ce postulat que le présent article suggère des systèmes spécifiques pour le secteur informel ; ce qui signifierait implicitement des organismes propres aux populations rurales, pastorales et aux petits fermiers. Par ailleurs – et contrairement aux zones urbaines où la perception de pensions en espèces est envisageable – dans les zones rurales les priorités concernent essentiellement les assurances portant sur les animaux, les récoltes, les catastrophes naturelles, l'aide commerciale et l'attribution de meilleurs services de santé... autant de domaines qui ne sont pas nécessairement couverts par les programmes formels existants de sécurité sociale. L'OIT reconnaît d'ailleurs que l'extension d'un système classique de sécurité sociale à la communauté

⁸ *Idem*, sp. p. 16.

⁹ W. Van Ginneken, « Overcoming Social Exclusion », in Van Ginneken, W. (ed). 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case studies of Developing Countries*, Genève, ILO, sp. p. 12.

pastorale et agricole des zones rurales « ne constitue pas nécessairement une réponse suffisante »¹⁰ à leur protection sociale

Par ailleurs, la suggestion d'affiliation à des systèmes spécifiques destinés aux personnes exclus relevant du secteur informel dépendrait dans un premier temps de leur éligibilité à des facilités de crédit. En effet, les travailleurs du secteur informel tanzanien – malgré quelques exceptions assez rares – ont depuis peu accès à des facilités de crédit ; ils peuvent désormais, individuellement ou collectivement, obtenir des prêts d'institutions de micro finance (IMF) telles que PRIDE, SELF, et SCALT Tanzanie¹¹. Afin de se prémunir contre un fonctionnement à perte, un certain nombre de conditions d'éligibilité sont requises pour avoir accès aux fonds et des taux d'intérêt dépassant largement ceux du marché sont appliqués par la plupart des IMF¹².

En outre, récemment, le Président en fonction de la République Unie de Tanzanie, Jakaya Mrisho Kikwete, dans le cadre des mesures mises en place par son gouvernement pour lutter contre la pauvreté et favoriser l'autonomie économique des plus démunis, a offert environ 1 milliard de shillings tanzaniens (environ 615 070 euros) à chaque région du pays. Ces dons, communément dénommés « milliards de JK » sont destinés à financer des prêts aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entrepreneurs individuels ruraux et urbains. Contrairement aux autres prêts accordés par les IMF et les banques, ces « milliards de JK » sont nets d'intérêts à la base,

¹⁰ ILO, *Introduction to Social Security*, Genève, Suisse, Bureau International du Travail, 1989, pp. 15-16. Voir aussi M. Riazi et M. Mahdavi, « Establishment of the rural insurance fund in Iran: Formation trend, problems and challenges », 5ème Conférence internationale de recherche en matière de sécurité sociale, *La sécurité sociale et le marché du travail : une discordance ?*, Varsovie du 5 au 7 mars 2007.

¹¹ PRIDE est un sigle signifiant *Promotion of Rural Initiative Development Enterprises*, SELF signifie *Small Entrepreneurs Loan Facility Project* et SCALT est une fédération d'associations d'épargne et de crédit.

¹² Voir <http://www.pride-tz.org/pinner.asp?cat=prodserv> et <http://www.bot-tz.org/MFI/Default.asp?Menu=FAQ>. Malgré ces conditions d'éligibilité des prêts, le secteur informel a d'ores et déjà pu bénéficier de ces facilités de crédit : PRIDE Tanzanie offre des prêts allant de 50 000 Tshs à 50 000 000 Tshs (1 euro = 1 625,83 Tshs). De même, bien que PRIDE Tanzanie applique des taux d'intérêt supérieurs à ceux du marché, elle a enregistré le plus grand nombre de clients et un taux de remboursement des prêts proche des 100%.

bien qu'ils ne soient accordés que sous certaines conditions. Par ailleurs, les banques auxquelles a été confiée la gestion de ces prêts, les ont généralement accordés plus restrictivement que prévu¹³ ; ce qui a d'ailleurs soulevé certaines inquiétudes et interrogations quant à l'accessibilité de ces prêts pour la population rurale, dont notamment les entrepreneurs¹⁴. Quoiqu'il en soit, la possibilité d'organiser, au sein de systèmes de sécurité sociale, les personnes résidant dans les zones rurales éligibles aux « milliards de JK » ne laisse pas indifférent.

En ce sens, il convient d'une part de souligner qu'une condition supplémentaire à l'octroi des prêts accordés aux populations paysannes et pastorales rurales mériterait d'être ajoutée. Il s'agirait de l'exigence de la souscription par l'emprunteur d'une assurance auprès d'un organisme de sécurité sociale de son choix ou disponible dans son secteur. D'autre part, il convient d'envisager l'éventualité de cotisations volontaires aux programmes spécialisés, de la part de membres de ces populations rurales, dès lors qu'ils ne sont pas éligibles pour des prêts ou que l'étant, ils ne souhaitent toutefois pas emprunter.

II - Extension de la couverture aux populations rurales pauvres par l'intermédiaire de programmes spécialisés en Tanzanie

Les systèmes spécialisés de sécurité sociale ne sont pas un phénomène nouveau dans le monde de l'aide sociale. Nombreux sont les pays qui ont adopté ce système ; parmi lesquels comptent l'Iran et l'Inde. Loin d'embarquer pour un voyage inédit et périlleux, la Tanzanie se contenterait de suivre les traces d'autres pays en voie de développement afin d'instaurer des organismes spécialisés efficaces et adaptés répondant davantage aux besoins des populations rurales.

¹³ Voir « `JK`s billions` now a headache for state, banks », *Tanzanian Guardian*, 9 mars 2007, « JK: Its true that loans are not easily accessible », *Tanzanian Tanzania Daima*, 5 septembre 2007 et « Why banks are shy on unsecured lending and the way out », *Tanzanian Guardian*, 5 septembre 2007.

¹⁴ Voir « `JK billions` out of reach, Korogwe youth claim », *Tanzanian Guardian*, 9 octobre 2007, « When Rombo residents shun `JK`s billions` », *Tanzanian Guardian*, 23 mars 2007 et « Will `JK`s billions` reach targeted entrepreneurs? », *Tanzanian Guardian*, 9 mars 2007.

Le constat selon lequel « chacune des professions appartenant au secteur non organisé possède son propre ensemble spécifique de risques et de vulnérabilités »¹⁵ démontre à quel point il est difficile pour les organismes conventionnels de sécurité sociale d'attirer les personnes appartenant au secteur exclu où qu'il soit. Des programmes correspondant davantage à leurs besoins ainsi qu'à leur capacité de contribution s'imposent donc ; et ce, d'autant plus s'agissant des populations rurales confrontées à des risques sociaux et à des sujets d'inquiétude généralement différents de ceux existant au sein même du secteur formel en zones urbaines.

A - La réussite des programmes spécifiques de Sécurité sociale en Inde

Le succès d'un certain nombre de systèmes spécialisés de sécurité sociale vient soutenir cet argument. En Inde le modèle de la province de Kerala, où il existe diverses caisses de prévoyance sociale, en fonction des différents groupes de métiers, en constitue une bonne illustration. Des caisses de prévoyance spécifiques existent ainsi pour les ouvriers récoltant l'acajou, ceux récoltant la civette, les marchands de poisson, les travailleurs agricoles, les ouvriers manipulant la fibre de coco et les ouvriers du secteur de la construction¹⁶. Ces caisses de prévoyance offrent des types et des niveaux différents de prestations à leurs adhérents, recouvrant une multitude d'assurances sur les accidents, l'invalidité et le décès ainsi que l'assistance financière en cas de maladie, de maternité, de même qu'un soutien financier destiné à l'éducation, au mariage des filles, à la construction de maisons et aux retraites. La nature et le niveau de l'assistance dépendent des caisses concernées et donc des bénéficiaires, en fonction des risques encourus et des besoins ressentis. Ainsi, cela démontre le caractère sensé et concevable de

¹⁵ M. Ghai, « The Coverage Gap: Informal Labour Markets in the Developing World with Special Reference to India », 5^{ème} Conférence internationale de recherche en matière de sécurité sociale, *La sécurité sociale et le marché du travail : une discordance ?*, Varsovie, du 5 au 7 mars 2007, sp. p. 9.

¹⁶ M. Ghai, « The Coverage Gap: Informal Labour Markets in the Developing World with Special Reference to India », 5^{ème} Conférence internationale de recherche en matière de sécurité sociale, *La sécurité sociale et le marché du travail : une discordance ?*, Varsovie, du 5 au 7 mars 2007, sp. p. 9. Voir aussi, S. Singh et M. Ashraf, « Alternative Mechanisms of Social Protection for the Unorganised Sector in India », 5^{ème} Conférence internationale de recherche en matière de sécurité sociale, *La sécurité sociale et le marché du travail : une discordance ?*, Varsovie, du 5 au 7 mars 2007, sp pp. 7-8.

l'association des travailleurs du secteur informel par groupes d'activités au sein de systèmes spécialisés de sécurité sociale, spécifiquement conçus et servant ainsi au mieux leurs intérêts. En outre, les caisses de prévoyance sociale du Kerala sont financées par les cotisations des adhérents « ainsi que par les cotisations des employeurs sous la forme d'une taxe sur la production, la vente et l'exportation des produits spécifiés ainsi que par des subventions du gouvernement »¹⁷.

Un autre exemple de réussite est celui des *Mathadi Workers Boards*¹⁸ au Maharashtra. Dans le cadre de ce programme spécifique de sécurité sociale, les *mathadi*, se voient garantir des services médicaux complets pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille ; ils sont par ailleurs dans certains cas assurés en cas de survenance d'accident et de décès. La faiblesse de leurs revenus ainsi que la particularité de leur besoins singulièrement axés sur l'accès aux soins et à une assurance maladie expliquent le succès de ces *Mathadi Workers Boards*. Les prestations fournies par ces derniers aux ouvriers *mathadi* sont financées en partie par leurs propres cotisations en qualité d'adhérents ; l'autre l'étant par les *Mathadi Workers Boards*.

Par ailleurs et singulièrement aux populations tribales de Gudalur, un autre type de programme spécialisé ayant fait ses preuves, baptisé *Action for Community Organisation, Rehabilitation and Development (ACCORD)*¹⁹, opère au Tamil Nadu. ACCORD offre des facilités de crédit aux membres de la tribu ayant adhéré, en cas de besoins urgents à la consommation et en cas d'endettement. L'établissement d'un programme de santé pour ses membres et la construction d'un hôpital a permis la garantie des soins de santé à ses adhérents. ACCORD a également créé un ensemble de prestations d'assurance, qui couvre les risques sociaux prioritaires de ces populations, tels que les dommages sur les huttes et les biens, le décès et l'invalidité permanente du chef de famille, ainsi qu'une maladie exigeant une hospitalisation. Les prestations versées aux adhérents sont là aussi financées en partie par leurs cotisations ; le programme ACCORD versant l'équivalent.

¹⁷ M. Ghai, *op. cit.*

¹⁸ Les *mathadi* sont des ouvriers qui portent des charges sur leur tête, leur nuque et derrière leurs épaules... Voir S. Singh et M. Ashraf, *op. cit.*, p. 9.

¹⁹ Action pour l'organisation, la réhabilitation et le développement de la communauté. Voir pour davantage de développements, S. Singh et M. Ashraf, *op. cit.*, pp. 9-10.

Enfin, l'expérience de la *Society for Promotion of Area Resource Centres* (SPARC)²⁰ – couvrant dans un premier temps principalement les habitants des bidonvilles et les SDF de Mumbai, pour s'étendre ensuite dans d'autres villes de l'Inde – est la dernière que nous évoquerons ici. Originellement, la création de SPARC répondait à la volonté de faciliter l'accès pour ses adhérents aux services publics disponibles, en les rendant capables de demander la fourniture des services. Par la suite, l'animation de formations de petits groupes de femmes et la gestion d'un fonds de crédit fournissant, en cas de besoin, un soutien financier aux membres du groupe constituent d'autres missions remplies par le SPARC. De plus, SPARC aide les petits groupes à souscrire des polices d'assurance pour leurs adhérents, pour des risques tels que l'hospitalisation, le décès accidentel, l'invalidité partielle et la perte du foyer et de ses biens. De petits groupes organisés dans le cadre de SPARC sont financés par les cotisations de leurs membres ; peu important la faiblesse de celles-ci. Il convient de noter que dans ce système particulier d'assurance sociale, la nature des besoins n'est pas préalablement spécifiée. Par conséquent, les membres ont le droit de s'adresser à l'organisme pour solliciter des fonds, dès lors qu'ils rencontrent un problème qu'ils considèrent comme un « besoin ». L'ingéniosité de ce type de programme attirera probablement bon nombre de personnes ; celles-ci ayant le sentiment de couverture de l'ensemble de leurs risques sociaux et donc l'obtention systématique de l'aide en cas de réalisation du risque.

Bien que ces divers exemples indiens des programmes spécifiques et efficaces dans le secteur non organisé ne soient pas destinés singulièrement à la population rurale, on peut penser qu'ils offrent une indication claire de la façon dont des programmes similaires pourraient être acceptés en Tanzanie.

B – Les enseignements à tirer du modèle Iranien

Des leçons intéressantes peuvent également être tirées du modèle iranien. Prenant pour cible spécifique la population rurale, l'Iran a établi le *Rural Insurance Fund* (RIF)²¹ qui couvre principalement les villageois et les nomades vivant dans les zones rurales. L'une des motivations du gouvernement iranien en fournissant une assurance sociale aux populations

²⁰ Société pour la promotion des centres de ressources communautaires. Pour plus d'informations, voir S. Singh et M. Ashraf, *op. cit.*, pp. 9-10.

²¹ Caisse rurale d'assurance.

rurales était l'augmentation de la productivité de la population active, dans le secteur agricole, ainsi que la meilleure distribution des revenus en faveur des personnes démunies et vulnérables. En outre, certains soulignent que la protection indirecte de la force de travail, à travers la protection directe des travailleurs productifs travaillant dans les zones rurales et le secteur agricole, n'était pas indifférente quant à la volonté du gouvernement iranien d'extension de la sécurité sociale aux zones rurales²².

L'une des caractéristiques importantes du RIF – commune avec les programmes spécialisés indiens – est le caractère volontaire de son adhésion. Financé grâce aux cotisations de ses adhérents et la contribution du gouvernement (ce dernier versant le double de la contribution cotisée), le RIF fournit des prestations en matière de santé et d'assurance chômage ainsi que des pensions d'invalidité totale, des pensions de retraite et des pensions de vétéran. Il convient de préciser que d'autres sources de financement proviennent de retours sur investissements ainsi que de donations²³. Malgré le fonctionnement national du RIF, la détermination des taux de cotisation s'opère au niveau régional ; ce qui permet la prise en considération d'une part des conditions locales existantes dans chaque région quant à la fixation des taux ainsi que d'autre part des niveaux de revenus de la majorité des personnes vivant dans une zone donnée.

C – L'expérience Tanzanienne des *Community Health Funds*

L'établissement des systèmes de sécurité sociale spécialisés en Tanzanie ne constituerait donc pas une démarche inédite. Depuis l'entrée en vigueur du *Community Health Fund Act* de 2001, la Tanzanie a vu l'établissement de *Community Health Funds* (CHF)²⁴ à différents endroits, comme l'envisageait le texte de loi²⁵. Ceux-ci offrent un bon exemple aux autres régions du pays et tout porte à croire que leur exemple sera suivi. En effet, les CHF offrent

²² M. Riaz et M. Mahdavi, « Establishment of the rural insurance fund in Iran: Formation trend, problems and challenges », 5^{ème} Conférence internationale de recherche en matière de sécurité sociale, *La sécurité sociale et le marché du travail : une discordance ?*, Varsovie, du 5 au 7 mars 2007, sp. p. 2.

²³ *Idem*, sp. p. 6.

²⁴ Caisses de maladie communautaire.

²⁵ Par exemple, l'*Igunga Community Health Fund*, le *Mkuranga Community Health Fund*, le *Bukombe Community Health Fund*, le *Misungwi Community Health Fund* et le *Maswa Community Health Fund*.

une assurance santé – une des principales préoccupations de la population tanzanienne – non seulement aux adhérents mais également à leurs familles. Par ailleurs, le partage du poids des cotisations, à l’instar des expériences indiennes et iraniennes, entre les adhérents du CHF et le gouvernement, constitue certainement une des raisons possibles motivant la souscription d’une assurance maladie auprès des CHF.

Il convient de souligner que ces programmes spécialisés ne sont aucunement envisagés comme devant fonctionner de façon isolée et hermétique les uns par rapport aux autres, voire même vis-à-vis du système « classique » de sécurité sociale tanzanien. L’importance de la coordination de ces programmes et de la transférabilité des prestations entre les différents systèmes se justifient notamment par les possibilités de déplacement géographique entre zones rurales ou vers les zones urbaines, et vice versa. Des mesures concrètes mériteraient donc d’être mises en place afin de rendre cette transférabilité effective et de permettre aux adhérents d’évoluer d’une zone à l’autre, sans perdre les avantages déjà accumulés. L’existence d’un organisme d’encadrement, chargé de coordonner les différents programmes spécialisés à l’échelle nationale, prend donc tout son sens ici ; d’autant plus concernant le transfert des prestations d’un organisme spécialisé destiné aux travailleurs du secteur informel vers celles d’un organisme « classique » de sécurité sociale conçu pour le secteur formel.

De plus, la cohabitation de systèmes spécialisés de sécurité sociale dont la souscription serait à caractère volontaire pour certains ou obligatoire pour d’autres présenterait l’avantage d’une certaine flexibilité dans la fourniture d’une couverture sociale aux personnes démunies des zones rurales. Il pourrait d’ailleurs être envisageable de prévoir une adhésion obligatoire aux personnes éligibles aux « milliards de JK » ou à toute autre facilité de crédit disponible dans leur localité, y compris les IMF. L’avance d’un crédit serait par conséquent assortie d’une condition d’appartenance à un système de sécurité sociale spécialisé. Ce type de programme serait alors financé par les cotisations des banques ou des IMF, pour le compte des adhérents ; une proportion similaire, voire supérieure, serait versée par le gouvernement, comme il le fait déjà pour les CHF.

Le caractère obligatoire de ces adhésions repose sur la nécessité directe de travailler afin de rembourser les prêts octroyés ; l’emprunt leur donnant ainsi indirectement une certaine forme de garantie de protection sociale.

Dans l'idéal, le coût supplémentaire de la contribution au système de sécurité sociale ne serait pas supporté directement par l'emprunteur mais incomberait d'une part aux banques et aux IMF mandatées pour accorder des prêts à la population rurale et, d'autre part, au gouvernement. Cette prise en charge de la cotisation constituerait en outre une incitation à la demande d'emprunt en raison du double avantage découlant de la souscription ; à savoir la mise à disposition de fonds et le bénéfice d'une couverture sociale.

Par ailleurs et en raison notamment de l'informalité du monde du travail, la majorité des travailleurs sont actuellement dépourvus de protection sociale et constituent de ce fait un fardeau pour le gouvernement tanzanien. L'organisation de la population active au sein de systèmes de sécurité sociale leur fournissant des prestations en cas de survenance de certains risques sociaux est indispensable étant donné qu'« aucun gouvernement démocratique ne peut ignorer les besoins de sécurité sociale de la majorité de sa population »²⁶. D'ailleurs, il serait économiquement plus avantageux pour le gouvernement de verser une cotisation pour la protection sociale de la population rurale contre les risques sociaux qui prévalent dans leurs régions, plutôt que d'assumer l'entière responsabilité, en cas de réalisation de ces risques. L'argument selon lequel il serait moins cher de s'aligner sur les cotisations versées par les banques et les IMF pour le compte de la population rurale est encore renforcé par le fait que les sommes d'argent et les ressources qui seraient utilisées pour verser des cotisations équivalentes seraient moins élevées que celles que le gouvernement dépense pour réagir lorsque des risques sociaux se réalisent dans les zones rurales.

En théorie, il serait plus simple de planifier l'alignement sur les cotisations et d'établir un budget à cet effet que de garder à disposition des ressources à débloquer en cas de survenance des risques sociaux. En effet, l'importance des risques dans certaines zones pourrait être telle que le gouvernement ne parviendrait pas à aider les communautés locales à réagir. C'est notamment ce qui s'est d'ailleurs produit lors de la sécheresse de 2005 à 2006, au cours de laquelle une grande partie de la population pastorale – pour ne citer qu'un seul groupe au sein de la population rurale affectée – a perdu l'intégralité de son bétail faute d'herbe et d'eau et s'est, de ce fait, considérablement appauvrie. Dans ce cas précis, l'existence d'un programme de sécurité sociale dans leur localité, prévoyant des mécanismes pour faire

²⁶ Singh et Ashraf, *op. cit.*, sp. p. 3.

face aux catastrophes naturelles – tels que l'attribution de prêts ou la garantie de denrées alimentaires pendant ou après une sécheresse – aurait permis au gouvernement de réagir efficacement et d'être en meilleure posture qu'il ne l'est actuellement.

Quant à l'adhésion volontaire, il convient de souligner qu'elle est envisagée soit d'une part, pour les personnes éligibles à des facilités de crédit mais ne souhaitant pas en profiter, soit d'autre part, pour les personnes non-éligibles à un emprunt auprès des banques et des IMF. En effet, il serait absolument discriminatoire de refuser de prendre en charge les personnes désireuses d'adhérer aux programmes spécialisés mais qui n'ont pas besoin ou les moyens d'emprunter. L'alignement du gouvernement sur les cotisations versées par les banques et les IMF pour le compte des emprunteurs-adhérents obligatoires mériterait également d'être appliqué s'agissant des adhérents volontaires ; ces derniers prenant déjà en charge la même cotisation que celle financée pour les adhérents obligatoires par l'intermédiaire des banques et des IMF.

L'importance du nombre d'adhésions aux systèmes spécialisés de sécurité sociale, qu'elles soient obligatoires ou volontaires, ne fait aucun doute dans la mesure où le succès de ces programmes découlerait de l'offre d'avantages sociaux correspondant aux attentes des adhérents ; à savoir la garantie de denrées alimentaires en cas de catastrophes telles que les inondations et la sécheresse, la prise en charge des obsèques pour les membres de la famille de l'adhérent, ou encore une prime en cas de décès. Pour les populations pastorales, les programmes envisagés pourraient envisagés d'offrir d'autres prestations telles que les services vétérinaires pour les troupeaux et la garantie du remplacement du bétail en cas de mort accidentelle ou causée par des catastrophes naturelles ou encore par les maladies.

Concernant la mise en œuvre et le fonctionnement administratif des organismes spécialisés de sécurité sociale pour les populations rurales, il pourrait être envisageable d'utiliser les banques et les IMF comme agents collecteurs afin de minimiser les frais administratifs inutiles. En effet, cette tâche de collecte qui leur serait confiée viendrait simplement en complément de celle de réception des dépôts de leurs emprunteurs. Il pourrait d'ailleurs être convenu que les dépôts soient remis à la sécurité sociale selon une certaine périodicité, mensuelle ou trimestrielle. De même, concernant les

subventions du gouvernement dans les hypothèses où celui-ci est chargé d'apporter les cotisations équivalentes pour les paysans et les populations pastorales emprunteurs. Le gouvernement suivrait ainsi la même approche que celle adoptée pour les CHF ; ce qui laisse entrevoir un fonctionnement sans encombres concernant les adhérents obligatoires.

Quant aux adhérents volontaires, n'ayant aucun intérêt particulier à l'utilisation intermédiaire des banques, le dépôt direct ou non de leurs cotisations auprès des institutions spécialisées de sécurité sociale (ou sur leur compte bancaire) dépend essentiellement ici du libre choix exprimé par l'organisme concerné, quant au mode de règlement des cotisations privilégié.

III - Difficultés de mise en œuvre et perspectives d'évolution

Quelles que soient les perspectives des programmes spécialisés de sécurité sociale envisagés en faveur des populations rurales exclues, il existe un certain nombre de difficultés à prendre en compte ; l'une des principales étant la nature saisonnière des activités dans les zones rurales. Les activités et la productivité des petits fermiers, des paysans et des populations pastorales dépendent effectivement pour grande partie de la nature ainsi que des conditions météorologiques favorables ou non. Ceci étant, bien que la population rurale soit, en gros, éligible pour les prêts des banques et des IMF, la saisonnalité des activités dans lesquelles elle investirait ses fonds continue de poser une grosse difficulté. Il serait donc envisageable, à long terme, de suivre l'exemple des autres institutions existantes de sécurité sociale couvrant le secteur formel. Il s'agirait notamment de construire des logements à bas prix pour les vendre ou les louer aux adhérents. Il s'agirait également pour ces institutions spécialisées de sécurité sociale d'investir dans des machines, d'encourager les cultures d'irrigation pour les petits fermiers et cultivateurs et de sensibiliser les populations pastorales aux techniques modernes d'élevage. Pour ces derniers, les organismes pourraient investir dans la création de réservoirs permanents de nourriture et d'eau pour le bétail, à utiliser lorsque les conditions climatiques ne sont pas favorables à leurs troupeaux. La mise en œuvre concrète de ces quelques suggestions constituerait sûrement un moyen efficace de soutenir l'appartenance de ces populations aux programmes spécialisés et leur assurant conjointement une protection sociale adaptée à leurs besoins réels et aux risques sociaux

susceptibles de survenir. La population rurale serait alors, à tout moment, en mesure d'emprunter auprès des banques et des IMF.

La seconde difficulté réside dans le caractère éloigné et distant des banques et des IMF par rapport aux zones rurales. La plupart de ces institutions financières sont concentrées dans les zones urbaines et dans certaines villes, au sein des districts administratifs de Tanzanie ; la majorité des villages en étant dépourvue étant données l'inexistence de fonds que les populations rurales avait à y déposer ainsi que leur impossible accès aux crédits. Par ailleurs, une autre raison réside, comme c'est également le cas en Iran, dans le défaut de routes praticables et de moyens de communication dans les zones rurales²⁷. Bien que la situation n'ait pas changé à ce jour, il est à croire qu'étant donné le zèle extrême du gouvernement pour permettre à la population rurale d'accéder aux facilités de crédit, les banques et les IMF trouveront un marché intéressant dans les zones rurales, puisque c'est là qu'y vit plus de 60% de la population tanzanienne.

Une autre difficulté éventuelle à prévoir est celle du choix des risques sociaux devant être couverts par les systèmes spécialisés de sécurité sociale. Il est probable que les populations pastorales aient des préférences différentes concernant les risques sociaux devant être couverts, par rapport à celles des petits fermiers ou des paysans. La question de la spécificité des institutions de sécurité sociale à mettre en place pour les populations pastorales, les paysans ou les petits fermiers se pose avec acuité. C'est notamment le cas concernant les communautés strictement distinctes les unes des autres en termes de besoins ou de risques à couvrir ou au contraire concernant celles qui sont constituées à la fois de petits fermiers/paysans qui, parallèlement, élèvent également du bétail. Le traitement différencié et unique pour chacune des communautés en fonction de leur(s) activité(s) particulière(s) s'impose de ce fait. Cependant, afin d'éviter le cumul d'un trop grand nombre de systèmes spécialisés au même endroit, la limitation de ceux-ci est préférable. Ainsi, dans certains cas, il peut être envisageable que les souscripteurs spécifient – lors de leur adhésion au sein d'un organisme de sécurité sociale destiné par exemple à la fois aux petits fermiers et aux populations pastorales – leurs activités, les prestations ainsi que les risques sociaux pour lesquels ils adhèrent. L'organisme serait alors davantage apte à répondre efficacement aux attentes propres de chaque adhérent et

²⁷ M. Riaz et M. Mahdavi, *op. cit.*, sp. p. 3.

présenterait par la même occasion un potentiel de développement permettant de proposer une couverture sociale plus large et d'une portée plus vaste pour la population rurale.

Il convient enfin de souligner que la couverture des populations pastorales et des petits fermiers au sein du même système spécialisé de sécurité sociale conférerait à celui-ci une certaine stabilité financière. En effet, en cas de survenance des risques sociaux pour lesquels les uns sont couverts, il est probable que les autres en soient épargnés, et vice versa. De cette façon, l'organisme de sécurité sociale serait en mesure de prendre en charge les risques sociaux touchant un groupe, pendant que l'autre serait stable. Cet arrangement serait de ce fait comparable à ce que font actuellement les systèmes existants de sécurité sociale ; les adhérents étant confrontés à des risques différents à des moments différents, cela permet la préservation de la santé et de l'équilibre financiers des organismes.

Au même titre que la minorité de travailleurs du secteur formel résidant dans les villes, la population rurale de la Tanzanie exposée à des risques sociaux qui lui sont propres, a cruellement besoin d'une protection sociale. Il reste à espérer que le gouvernement tanzanien se préoccupera de ces vastes secteurs actuellement largement exclus de toute couverture sociale, étant donnée sa responsabilité quant à la fourniture d'un droit à une sécurité sociale pour l'ensemble de sa population ; droit qu'il a dûment accepté de garantir en ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.