



# série de diálogo féministe

#5  
MARS 2017

## Au-Delà des transferts monétaires : Protection Sociale, Services Sociaux et Socialisation du Travail de Prise en charge au Mozambique

Ruth Castel-Branco

*L'année dernière, mon grand-père, un homme à la fin de ses 80 ans, a déboulé dans les escaliers de son appartement. Esprit libre, il refuse de se plier aux limites qu'impose son âge à son âme et à son corps, préférant passer ses journées (et parfois ses nuits) à se promener dans la ville de Maputo. Mais ce jour-là, ses aventures se sont terminées dans le service orthopédique de l'Hôpital Central de Maputo. Bien qu'inquiète, je me suis sentie soulagée du fait qu'il ait été hospitalisé ; soulagé parce que cela a ôté de mes épaules le fardeau de lui procurer des soins. Pourtant, il devint rapidement évident que la responsabilité de prendre soin de lui (le nourrir, lui changer ses vêtements, le laver, nettoyer ses saletés) revenait en fait à la famille. Les jours suivants, je me suis efforcée d'obtenir qu'il quitte l'hôpital, avant d'embaucher une jeune femme chargée de prendre soin de lui.*

Au Mozambique, la fourniture des services sociaux dépend fortement du travail de prise en charge non rémunéré des femmes. Notre contribution est si essentielle que la Loi du travail de 2007 fournit aux travailleuses salariées 30 jours de congé par an afin qu'elles s'occupent des enfants malades. Cependant, le fait que cette loi ne cible que les femmes accentue la division sexuelle du travail, plaçant le fardeau de la prise en charge sur les

épaules des femmes. Ce fait limite les opportunités des femmes sur le marché du travail, car nous luttons pour concilier des priorités concurrentes, dans un contexte de discrimination en matière d'emploi et d'une perception généralisée de notre participation aux activités salariées comme étant complémentaire plutôt qu'essentielle pour le ménage. Alors que la plupart des Mozambicains, femmes et hommes, dépendent essentiellement de



l'économie informelle pour survivre, les statistiques de relatives à l'emploi montrent que les chefs de famille hommes sont employés de manière disproportionnée dans les professions à salaires élevés.

La protection sociale a le potentiel de contribuer au renversement des modèles de subordination et de discrimination sur le marché du travail. Au cours des deux dernières décennies, il y a eu un regain d'intérêt pour la protection sociale comme facteur de développement parmi les décideurs et les institutions internationales de développement. En 2015, l'Organisation internationale du travail (OIT) a publié une déclaration conjointe avec la Banque mondiale en faveur de la protection sociale universelle, s'éloignant ainsi des filets de sécurité et se rangeant en faveur de l'universalité. Entretemps, les interventions de protection sociale ont largement porté sur l'expansion des transferts monétaires. Si ces derniers peuvent contribuer à la socialisation de la prise en charge s'ils sont conçus de manière appropriée, nous ne devons pas oublier la fourniture de services sociaux de qualité, abordables, en tant qu'élément essentiel d'un système de protection sociale durable et juste.

### **Le dilemme du travail domestique rémunéré**

Beaucoup a été écrit sur le double fardeau du travail « reproductif » et « productif » auquel sont confrontées les femmes qui travaillent. Les femmes des classes moyenne et supérieure ont dans une certaine mesure la possibilité de concilier des pressions concurrentes en externalisant les soins aux travailleuses domestiques. Le travail domestique rémunéré a ainsi facilité l'entrée des femmes sur le marché du travail en réduisant le fardeau de la prise en charge pour certaines et en créant des possibilités d'emploi pour d'autres. Cela a toutefois facilité l'individualisation des formes de prise en charge socialisées, souvent sur le dos des femmes de la classe ouvrière. Considéré comme relevant d'une autre chose que de l'emploi - une extension des responsabilités familiales non rémunérées des femmes - le travail domestique rémunéré a été historiquement exclu des protections sociales et du travail, posant un dilemme pour les féministes.

Au Mozambique, le travail domestique se caractérise par les faibles salaires, l'absence d'avantages

sociaux, de longues heures de travail, des tâches humiliantes, des conditions de travail malsaines et une vulnérabilité aux abus émotionnels et physiques. Une étude de Chipenembe (2010) a montré que les femmes de ménage travaillent entre 12 et 16 heures par jour ; et en l'absence de protections de fait de la main-d'œuvre, ces femmes gagnent si peu que la plupart ne peut pas se permettre d'embaucher des prestataires de soins qualifiés pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de prise en charge. Contrairement aux employées des classes moyenne et supérieure, elles font face au choix souvent douloureux entre gagner un revenu et prendre soin des enfants et des personnes à leur charge :

Elle [la patronne] contrôle toujours la montre le matin, mais le soir, elle s'oriente par le soleil. Si vous avez quinze minutes de retard, elle vous menace de vous virer ; quand il est temps de partir, elle dit que le soleil ne s'est pas encore couché. Ils prétendent qu'ils ne savent pas qu'il y a un problème de transport ... Mes enfants pensent qu'ils n'ont pas de mère et personne ne peut s'occuper d'eux. Mon fils a l'habitude de frapper ses sœurs, je ne suis pas là pour le contrôler, tout ce que je peux faire c'est de l'emmener à la police pour qu'on puisse lui inculquer le sens de la bonne conduite par le fouet. (Entretien avec une travailleuse domestique, 16 juin 2012).

Le regain d'intérêt des spécialistes féministes envers la formalisation du travail domestique rémunéré découle de la nécessité de résoudre ce dilemme.

Un fait important, après l'indépendance, le gouvernement mozambicain s'est efforcé d'introduire des formes socialisées de prise en charge, telles que l'introduction d'écoles maternelles dans les lieux de travail officiels. À l'époque, le travail domestique rémunéré était perçu comme un vestige de la période coloniale à éliminer plutôt qu'à promouvoir. Avec l'introduction des programmes





d'ajustement structurel à la fin des années 80, les institutions de prise en charge sociale ont été démantelées. Dans le même temps, le nombre de femmes sans emploi dans les centres urbains a grimpé en flèche, les réfugiés fuyant la guerre ont afflué dans les villes et les possibilités d'emploi ont diminué suite à la privatisation des entreprises publiques. Aujourd'hui, le travail domestique rémunéré est devenu la principale source d'emploi pour les femmes urbaines mozambicaines (Castel-Branco 2013).

### La formalisation du travail domestique rémunéré

En 2008, en réponse aux pressions exercées par l'Association des travailleuses domestiques (AMUEDO), le Conseil des ministres a approuvé le règlement du travail domestique. Cependant, le décret n'a eu que peu d'impact sur les conditions de travail. En effet, il offre beaucoup moins de protections que la Loi du travail de 2007. Premièrement, les travailleurs domestiques sont exclus de la couverture du salaire minimum. Le Conseil des ministres a fait valoir que, compte tenu des revenus variés des employeurs, le salaire minimum compromettrait leur capacité à assurer la prise en charge des jeunes et des personnes âgées et provoqueraient des restrictions de dépenses. Deuxièmement, le règlement impose des journées de travail plus longues, moins de pauses et des week-ends plus courts que les autres travailleurs. Troisièmement, aux fins de l'enregistrement auprès de l'Institut national de la sécurité sociale (INSS), les travailleurs domestiques sont considérés comme travailleurs indépendants, ce qui dispense les employeurs de contribuer aux fonds de sécurité sociale des travailleurs domestiques (Castel-Branco 2013). Cela est déconcertant, étant donné qu'ils correspondent clairement à la définition du travailleur établie par la Loi du travail de 2007 et qu'ils ne correspondent manifestement pas à la définition du travail indépendant. Enfin, les procédures disciplinaires favorisent largement les employeurs et les travailleurs ne peuvent prétendre à une indemnité de licenciement que s'ils démissionnent pour cause juste.



Il a fallu sept ans entre l'adoption du Règlement sur le travail domestique et l'adoption d'un mécanisme destiné à l'incorporation des travailleurs indépendants qui, sur le plan fonctionnel, permettrait aux travailleurs domestiques de s'inscrire auprès de l'INSS. Manifestement préoccupé par la viabilité budgétaire du système, l'INSS a initialement proposé un taux de cotisation à deux chiffres pour les travailleurs indépendants. En comparaison, les salariés des autres secteurs contribuent 3% de leur revenu mensuel et les employeurs 4%. Ce n'est qu'avec la publication de l'étude actuarielle de l'OIT, qui a constaté un taux de contribution de 7%, que cette impasse a été surmontée.

Une fois que le niveau de contribution a fait l'objet d'un consensus, le défi suivant consistait à déterminer la base de calcul. Dans le secteur formel, les cotisations sont basées sur les salaires mensuels des travailleurs, tels que rapportés par les employeurs. La solution consistait à autoriser les travailleurs à se déclarer eux-mêmes - ce qui non seulement réduit les coûts administratifs, mais également donne aux travailleurs la possibilité de déterminer le niveau de leur contribution - mais de le faire selon le salaire minimum dans leur secteur respectif. On s'attendait à ce qu'ils enregistrent d'abord leur entreprise auprès de l'Administration Fiscale au moyen de l'Impôt Simplifié pour les Petites Entreprises. Cependant, compte tenu de la réticence des travailleurs à le faire, cette condition a été levée et il existe désormais une contribution minimale de 7% du salaire minimum sectoriel le plus bas, ce qui correspond à peu près à la pension minimale (pour 2016/2017, la contribution minimale est de 230 MZM, soit 3 USD).

Aujourd'hui, les travailleurs inscrits bénéficient des mêmes avantages que les salariés du secteur privé. Ceux-ci comprennent la pension de vieillesse, une pension d'invalidité, une pension de survivant pour le conjoint et les enfants en cas de décès, une prestation d'invalidité temporaire, une prestation de maternité, une indemnité de maladie et d'hospitalisation et les frais funéraires en cas de décès. Les cotisations doivent être payées tous les mois, le 10 de chaque mois. Si leurs antécédents contributifs ne sont pas à jour, le bénéficiaire n'est pas éligible aux prestations de sécurité sociale.



Fait notable, des négociations de la Commission consultative tripartite du travail (CCT) se sont tenues à huis clos, impliquant notamment : le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale (MITESS), l'Organisation des travailleurs mozambicains (OTM), la Confédération des Syndicats du commerce libre et indépendant (CONSILMO) et la Confédération des associations économiques du Mozambique (CTA). Les organisations représentant les travailleurs indépendants n'ont pas été directement impliquées dans la définition des conditions de leur intégration, ce qui peut expliquer pourquoi, par exemple, la question des subventions croisées des contributions des travailleurs par l'État n'a jamais occupé une place importante dans les négociations. En revanche, les organisations des travailleurs indépendants étaient incluses en tant que partenaires post facto - ou prestataires de services intermédiaires - dans la facilitation de la mobilisation des travailleurs à inscrire à l'INSS.

Il est encore trop tôt pour dire quel sera l'impact de l'intégration des travailleurs indépendants dans l'INSS. L'annonce a été saluée par l'Association mozambicaine de l'économie informelle (AEIMO) :

Pendant des années, le secteur informel a attendu d'être inclus. Il y a des travailleurs du secteur formel qui, ayant perdu leur emploi, ont trouvé dans le secteur informel leur seule forme de subsistance. Avec l'intégration de ces travailleurs au Régime de sécurité sociale obligatoire, nous sommes certains qu'ils seront mieux protégés contre les risques sociaux. (Directeur exécutif de l'Association de l'économie informelle du Mozambique, 2016. AEIMO).

L'adhésion initiale a été limitée. Le premier mois, seuls 27 travailleurs se sont inscrits. À la suite d'une large sensibilisation, l'INSS a réussi à enregistrer 8 000 travailleurs en 2016, s'étant fixée comme cible 13 000 pour 2017. Néanmoins, ce chiffre représente une petite frange dans un univers de près de 10 millions d'individus.

Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à la faible participation, notamment le manque de confiance envers l'INSS, en raison d'une expérience limitée des

travailleurs en matière de systèmes de sécurité sociale et des scandales financiers de grande envergure associés à l'institution ; la lourdeur du processus, qui implique la fourniture d'une multitude de pièces d'identité ; et la nature chronophage de l'enregistrement. A ce propos, un travailleur informel fait remarquer :

Je ne vais pas m'inscrire. L'Etat prend trop d'argent. Ils veulent la taxe de marché, ils veulent la formalisation de l'Início de Actividades Simplificado [taxe pour les petites entreprises] et maintenant ils veulent l'INSS. Qu'est-ce qu'on obtient ? Et il faut y aller pour déposer la contribution. Mais à en juger par la longueur des queues, vous pouvez y passer toute la journée et nous n'avons pas toute la journée. Chaque instant où nous ne sommes pas à notre stand est un moment perdu. Et vous savez comment nous sommes. Il suffit qu'une personne ait une mauvaise expérience pour que plus personne n'ait envie d'y retourner. (Entretien avec un vendeur de marché, 12 février 2016).

Cependant, un obstacle majeur qui se pose est que beaucoup de travailleurs indépendants gagnent bien moins que le salaire minimum dans le secteur agricole. Compte tenu des exigences de cotisations minimales, il a été décidé à la fin qu'ils payeraient plus de 7% de leur revenu mensuel. Une enquête menée par Chipenembe (2010), par exemple, a révélé qu'un quart des travailleurs domestiques de la ville de Maputo avaient reçu comme salaire entre 500 MZM et 1 000 MZM ; la moitié entre 1 200 MZM et 2 000 MZM ; et un quart entre 2 500 MZM et 4 500 MZM. Bien que les salaires aient sans aucun doute augmenté depuis la réalisation de l'enquête, cela montre que le système actuel est inadéquat pour de nombreux travailleurs domestiques rémunérés. Pour le moment, la seule forme de sécurité de revenu dont disposent les travailleurs indépendants, notamment les travailleurs domestiques, qui gagnent le salaire minimum, sont les transferts monétaires non contributifs.





## Les transferts monétaires non contributifs sont-ils une alternative?

Les transferts monétaires non contributifs, ou subventions sociales, constituent un autre outil politique susceptible de réduire le fardeau de la prise en charge non rémunérée. En dissociant la sécurité du revenu de la participation au marché du travail, ils peuvent constituer une forme de compensation pour les activités non marchandisables. Les transferts monétaires ont été introduits pour la première fois au Mozambique en 1988, avec la suppression du système de distribution de vivres subventionnés dans les centres urbains, mais leur couverture était très limitée. En 2007, le gouvernement a approuvé la Loi de la sécurité sociale, qui établit la protection sociale comme un droit et définit les éléments de la protection sociale non contributive pour les personnes vivant dans l'extrême pauvreté. La consolidation du cadre juridique a rehaussé le profil et renforcé le soutien aux programmes de transferts monétaires tant au niveau national qu'entre les partenaires internationaux pour le développement, créant ainsi l'espace politique nécessaire pour accroître les allocations budgétaires au secteur. Par conséquent, la couverture est passée de 183 000 ménages en 2008 à 498 866 en 2016 (OIT et al., 2016). Le programme de subvention sociale de base (PSSB), qui prévoit un transfert monétaire inconditionnel pour les ménages aux prises avec des contraintes de travail permanentes, est le programme le plus important, suivi du Programme d'action sociale productive (PASP), qui prévoit des transferts monétaires pour les ménages dont la capacité de travailler dans le secteur des travaux publics est conditionnée ; et le Programme d'action sociale directe (PASD), qui fournit des transferts temporaires en nature aux groupes atteints de malnutrition et aux groupes vulnérables.

Malgré l'expansion progressive des transferts monétaires non contributifs, seuls 15% des ménages pauvres et vulnérables sont actuellement couverts, en raison des critères d'éligibilité stricts (Cunha et al., 2015). Les transferts monétaires sont effectués en fonction du niveau des ressources, les bénéficiaires étant choisis



plus en fonction des caractéristiques du ménage qu'en fonction de celles de l'individu. Or, au Mozambique, environ deux tiers des ménages pauvres ont en leur sein au moins une personne adulte non handicapé en âge de travailler, ce qui rend les personnes vivant dans ces ménages, dans des conditions très difficiles, non admissibles au PSSB. Les critères de sélection stricts constituent une réponse pragmatique aux contraintes budgétaires. Malgré une augmentation progressive des allocations budgétaires aux programmes INAS, celles-ci ne représentent encore que 1,25% du budget de l'État, ce qui traduit une résistance idéologique à la couverture universelle par crainte de promouvoir la dépendance parmi les pauvres. Compte tenu des mécanismes de sélection stricts – qui, selon Lavinas (2013), rendent les pauvres « co-responsables » de leur bien-être dans un processus de privatisation et de marchandisation –, il est difficile de comprendre que les transferts monétaires non contributifs au Mozambique pourraient contribuer de manière significative à la socialisation du travail de prise en charge, du moins à court terme.

En 2016, le Conseil des ministres a approuvé la Stratégie nationale de sécurité sociale de base 2016-2024 (ENSSB II), qui vise à étendre les transferts sociaux non contributifs à environ 3,3 millions de personnes. L'ENSSB II propose une série de modifications importantes du système de protection sociale non contributive. La première concerne le changement du critère d'éligibilité, qui permettra de passer l'unité ménage à l'unité l'individu. Une fois cette mesure mise en œuvre, elle permettra aux individus confrontés à de contraintes en termes d'accès à un emploi (notamment les personnes âgées et les personnes handicapées) vivant dans les ménages pauvres de bénéficier des transferts monétaires. La deuxième modification est un mécanisme de sélection quasi universel pour le PSSB, qui cherche à exclure les ménages les plus riches plutôt qu'à n'inclure que les plus pauvres. À moyen terme, cela pourrait être transformé en une pension universelle en introduisant un mécanisme de sélection bureaucratique dans lequel toute personne qui ne bénéficie pas d'une pension au titre du régime de sécurité sociale contributive est éligible à un transfert monétaire. La troisième est



l'introduction d'une allocation pour nourrissons en faveur des enfants âgés de 0 à 2 ans.

Les manuels opérationnels pour les transferts monétaires non contributifs décrits dans l'ENSSB II n'ont pas encore été élaborés. Cependant, s'ils sont conditionnels, ils sont susceptibles d'ajouter un fardeau supplémentaire au travail de prise en charge non rémunéré des femmes. L'allocation pour nourrissons impose toujours des conditions aux bénéficiaires, telles qu'une participation aux formations sur des sujets liés à la santé ou sur l'usage des services sociaux publics. Des transferts monétaires hautement rationalisés, résiduels et conditionnels peuvent en effet individualiser le travail de prise en charge. Si les transferts monétaires ont pour mission de contribuer à la socialisation du travail de prise en charge, ils doivent donc se situer à une large échelle et être inconditionnels.

### **Les services sociaux en tant que partie intégrante de la protection sociale universelle**

La protection sociale est un instrument politique puissant pour la socialisation du travail de prise en charge. Cependant, s'appuyant sur le cas du

Mozambique, il y a des défis et des limites dans les interventions actuelles. Bien que le système de sécurité sociale contributif ait été étendu, la couverture reste limitée. Étant donné que la plupart des Mozambicains, et en particulier des femmes, vivent des activités de l'économie informelle relevant largement de la survie, le système de protection sociale conçu pour répondre aux besoins des travailleurs dans une relation de travail est inadéquat. Alors que les transferts monétaires non contributifs peuvent constituer une alternative, les systèmes résiduels et conditionnels peuvent en réalité individualiser plutôt que socialiser le fardeau du travail de prise en charge. Enfin, les transferts monétaires ne sont qu'un élément faisant partie d'un système de protection sociale universel. Comme l'illustre l'histoire du séjour à l'hôpital de mon grand-père, la fourniture de services sociaux de qualité et abordables est une autre composante essentielle – quoique souvent négligée. La mise à disposition d'établissements de prise en charge peut non seulement contribuer à réduire la charge du travail de de prise en charge non rémunéré, facilitant ainsi la participation des femmes aux activités rémunératrices, mais également générer des possibilités d'emploi formel pour les prestataires de soins professionnels. ●





## Référence:

- Castel-Branco, R** (2013) “A Regulamentação do Trabalho Domestico Assalariado na Cidade de Maputo.” In *Desafios para Moçambique 2013*. L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava and A. Francisco (eds). Maputo: IESE
- Chipenembe, M.J** (2010) “Dinâmicas de Género No Mercado de Trabalho Doméstico Na Cidade de Maputo.” In *Género E Direitos Humanos Em Moçambique.*, N.Teles and J. Bras (eds). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Cunha, N, R Castel-Branco, R Vicente, A Hodges, L Pellerano, K Selvester, and L Guimarães.** (2015) “Avaliação Da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese”. Maputo: ILO and OPM.
- Lavinas, Lena** (2013) “21st Century Welfare”. *New Left Review*, no. 84: 5.

## Au sujet de l’auteur:

Mme Ruth Castel-Branco est Doctorante en Sociologie à l’Université de Witwatersrand et membre du Centre International pour le développement et le travail décent. Ses recherches portaient sur les droits des travailleurs, l’organisation des travailleurs, la protection sociale et le travail domestique rémunéré. Elle peut être contactée à l’adresse : ruthcastelbranco@gmail.com

## La Série de Dialogue Féministe:

L’idée sur la Série de Dialogue Féministe est née lors d’un Atelier International sur le Féminisme Politique en Afrique organisé par la Plateforme Féministe Mozambicaine Forum Mulher et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en octobre 2016 à Maputo. La rencontre a rassemblé plus de 50 militantes féministes et universitaires de tout le continent. Inspirée par les discussions et les interventions stimulantes de l’atelier, cette série se veut être une plateforme permettant de partager d’importantes réflexions féministes. De cette manière, la série veut contribuer au développement et à la diffusion des connaissances féministes africaines afin de transformer les conditions politiques et économiques du continent vers la justice sociale et de genre.

La Série de Dialogue Féministe compte fièrement sur la contribution artistique de Ruth Bañón (en-tête artistique) et sur le modèle de Sebastião Montalvão (Lateral Comunicações).

*Cette série vous est présentée par:*

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

