

La sécurité sociale pour tous

**Un investissement dans la justice sociale
et le développement économique**

Le Département de la sécurité sociale du Bureau international du Travail (BIT) est l'unité par l'intermédiaire de laquelle le BIT apporte une assistance technique et dispense des conseils à ses pays Membres dans le domaine de la politique et de la gouvernance de la sécurité sociale, élabore des politiques pour contribuer à l'extension de la sécurité sociale à tous et pour l'intégration sociale, assure la promotion des normes internationales de sécurité sociale et met au point puis diffuse des instruments pour appuyer une gouvernance efficace des régimes de sécurité sociale.

En 2001, la Conférence internationale du Travail (CIT) a décidé par consensus que l'on devrait accorder une priorité élevée aux politiques et mesures visant à étendre la sécurité sociale à ceux qui ne sont pas encore couverts. La CIT a, par conséquent, donné instruction au BIT de lancer une grande campagne de promotion de l'extension de la couverture de la sécurité sociale. La série *Documents de politique de sécurité sociale* est publiée dans le cadre de cette campagne; elle a pour but d'exposer les points de vue du Département de la sécurité sociale dans des domaines qui revêtent une importance particulière, et ce faisant de fournir aux pays membres des orientations pour l'élaboration de leurs politiques de sécurité sociale.

Cette série vient donc compléter la série de documents de réflexion intitulée *Questions de protection sociale* et la série *Extension de la sécurité sociale*, publiées par le Département de la sécurité sociale, mettant ainsi à la disposition des lecteurs un ensemble complet d'outils d'information.

Bureau international du Travail
Département de la sécurité sociale
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22 – Suisse

Tél.: (+ 41 22) 799 75 65
Fax: (+ 41 22) 799 79 62
SECSOC@ilo.org
<http://www.ilo.org/secsoc>

DOCUMENT DE POLITIQUE DE SECURITE SOCIALE

Document 7

La sécurité sociale pour tous

Un investissement dans la justice sociale et le développement économique

Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous

Département de la sécurité sociale

Bureau international du Travail

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ILO Cataloguing in Publication Data

La sécurité sociale pour tous: un investissement dans la justice sociale et le développement économique / Bureau international du Travail, Département de la sécurité sociale – Genève, BIT, 2009
v, 59 p. (documents de politique de sécurité sociale; document 7)

ISBN: 978-92-2-221839-4 (pdf print)

ISBN: 978-92-2-221840-0 (pdf Web)

International Labour Office; Social Security Dept

sécurité sociale / champ d'application / politique de la sécurité sociale / rôle de l'OIT / cadre institutionnel

02.03.1

Egalement disponible en anglais: *Social security for all: investing in social justice and economic development* (ISBN 978-92-2-121839-5), Genève, 2009, et en espagnol: *Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico* (ISBN 978-92-2-321839-3), Genève, 2009.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Préface et remerciements

Cette publication est une contribution à la réalisation de la mission que la Conférence internationale du Travail a confiée en 2001 au Bureau international du Travail, à savoir lancer une grande campagne pour l'extension de la sécurité sociale à tous. La Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous a ainsi été lancée en 2003. La mission ainsi confiée au BIT vient s'ancrer dans les articles 22 et 25 de la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies et dans la Déclaration de Philadelphie de 1944, qui font partie de la Constitution de l'OIT et qui reconnaissent l'obligation solennelle pour l'Organisation «de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser ... l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que de soins médicaux complets...». Les principes ainsi consacrés ont encore été renforcés par la nouvelle Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en 2008 par la 97^e session de la Conférence internationale du Travail.

Le présent document expose l'approche politique du Bureau, sous-jacente aux activités qu'il entend déployer dans le contexte de la campagne.

L'objectif de ce document de politique est de contribuer au débat mondial entre les différentes parties prenantes à la sécurité sociale, les chercheurs, les médecins et les décideurs, sur la façon de fournir une sécurité sociale, sous une forme ou une autre, à la majorité des habitants de la planète et de faire en sorte que le droit de l'homme à la sécurité sociale puisse devenir une réalité à la plus brève échéance possible. L'approche fondamentale sur laquelle s'appuie notre réflexion est d'abord une approche fermement basée sur des droits et, ensuite, une approche progressive consistant tout à la fois à défendre l'accès universel à la sécurité sociale et à envisager que cela puisse se faire par une série d'améliorations progressives. Nous estimons que cette approche est suffisamment souple et ouverte pour permettre l'obtention d'un large consensus en gardant présents à l'esprit les deux principaux objectifs de la sécurité sociale: la réduction de la pauvreté et la possibilité pour chaque être humain de mener une vie exempte de toute insécurité matérielle risquant de le rendre vulnérable.

De nombreuses personnes ont contribué à la réalisation de ce document – soit en rédigeant des parties substantielles, soit en faisant part de leurs observations par écrit ou oralement au cours de diverses réunions. Tout aussi important a été l'apport des collègues fonctionnaires du département, par leurs travaux théoriques et pratiques pour le département lui-même ou par leurs activités de spécialistes de la sécurité sociale en poste sur le terrain, par leurs travaux de recherche sur différents sujets ou dans le cadre de leurs activités pour la trentaine, voire plus, de projets de coopération technique réalisés par le département, à n'importe quel moment de l'année, dans différentes parties du monde. C'est cette très riche expérience qui nous a aidés à tirer les conclusions politiques présentées dans ce document. Si le présent document a pu être réalisé, c'est grâce aux apports, contributions et informations en retour sur tout ou partie de cette publication, des personnes dont les noms sont mentionnés ci-après, qu'il s'agisse de fonctionnaires du Département de la sécurité sociale du BIT, de nos collègues en poste sur le terrain ou d'un certain nombre d'amis travaillant pour d'autres organisations: Bernard André; Pascal Annycke; Margaret Antosik; Clive Bailey; Sandrine Baronetti; Pauline Barrett-Reid; Christina Behrendt; Fabio Bertranou; Guy Bezou; Michele Bhunnoo; Gylles Binet; Christine Bockstal; Florence Bonnet; Irène Brown; Ana Teresa Carrion Chavarria; Michael Cichon; Charles Crevier; Nuno Da Cunha Meira Simoes; Simone da Encarnacao Palma Rosa; Marie-Josée Da Silva Ribeiro; Anne Drouin; Ginette Forgues; Elaine Fultz; Luis Frota; Ivon García; Wouter van Ginneken; Victoria Giroud-Castiella; Fabio Durán Valverde; Germaine Guisse; Alesandro Guliano; Krzysztof Hagemeyer; Ken Hirose; Aidi Hu; Christian Jacquier; Stephen Kidd; Ursula Kulke; Florian Leger; Olivier Louis dit

Guérin; Philippe Marcadent; Ana María Méndez; Sokhna Ndiaye; Tharcisse Nkanagu; Karuna Pal; Vinicius Pinheiro; Emmanuel Reynaud; Carol Rodríguez Burgess; Markus Ruck; Xenia Scheil-Adlung; Valérie Schmitt-Diabate; Wolfgang Scholz; Nicolai Shinkov; Carmen Solorio; Marc Soquet; Pierre Stadelmann; Emmanuelle St. Pierre Guilbault; José Tossa; Philippe Vanhuynegem; Sergio Velasco; Diane Vergnaud; Lynn Villacorta; Valeria Von Blumenthal; John Woodall; Veronika Wodsak, Hiroshi Yamabana. Nous remercions Frances Papazafropoulos pour sa collaboration rédactionnelle et Ksenija Radojevic Bovet pour la version 2008 du document.

Nous remercions aussi plus particulièrement Arthur van de Meerendonk pour sa contribution à la préparation technique de cette seconde version du document.

En août 2006, le BIT a distribué une version préliminaire du présent document (BIT, 2006a), pour consultation par les mandants. Un certain nombre de personnes et d'institutions ont répondu à l'invitation à présenter des observations, au nombre desquels M. Peter Bakvis (I-TUC), M. Brent Wilton (OIE), M. J-F. Retournard (BIT ACT/EMP), M^{me} Carol Beaumont (NZCTU) et M. Chiel Renique (VNO/NCW); des observations ont été reçues de fonctionnaires représentant les gouvernements des pays suivants: Arabie saoudite, Burkina Faso, Finlande, France, Gabon, Grèce, Inde, Liban, Maurice, Mexique, Maroc, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse et Tunisie, ainsi que de partenaires sociaux en Finlande, en Grèce et en Inde. De plus, nous avons cherché à obtenir des informations en retour sur l'approche générale adoptée, dans le cadre d'une série de réunions régionales tripartites sur la sécurité sociale tenues respectivement en Amérique latine, dans les Etats arabes et en Asie, en 2007 et au début de 2008. En outre, l'approche politique exposée dans le document a déjà été reflétée dans les conclusions de la Réunion régionale du BIT pour l'Afrique en 2007. On trouvera en annexe 2 un résumé des observations reçues.

Nous avons fait de notre mieux pour refléter la plupart, si ce n'est la totalité, de ces observations dans cette version actualisée. Il convient toutefois de souligner que le présent document est axé sur une nouvelle approche de la politique de la sécurité sociale pour la campagne. En présentant cette approche, nous abordons un large éventail de questions, y compris celles de l'interaction entre la sécurité sociale et l'économie, du rôle de la sécurité sociale dans le développement et des activités concrètes de la campagne mondiale. Tous ces sujets ont été étudiés en profondeur dans un certain nombre de publications du BIT récentes ou à venir prochainement, ou dans des documents du Conseil d'administration, et ils ne seront donc pas examinés de nouveau en détail dans le présent document.

Nous nous réjouissons par avance de prendre connaissance des réactions d'un bien plus grand nombre encore de personnes intéressées et de pouvoir ainsi enrichir le débat. Après tout, c'est par un débat et des échanges de vues constructifs de ce type que nous parviendrons tous à progresser.

Michael Cichon
Directeur

Krzysztof Hagemeyer
Coordonnateur de la politique

Département de la sécurité sociale
Bureau international du Travail
Genève, 2008

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface et remerciements.....	iii
1. Introduction et résumé	1
2 La nécessité de la sécurité sociale.....	3
3. Les droits et principes sous-jacents à la sécurité sociale.....	11
4. Les ressources sont disponibles: aucune société n'est trop pauvre pour partager.....	15
5 Sécurité sociale et performance économique.....	21
6 Perspectives historiques et faits nouveaux.....	25
7 Les défis mondiaux	29
Internationalisation et précarité du marché du travail.....	29
La transition démographique	31
8 La philosophie politique de l'OIT: un escalier vers davantage de justice sociale.....	37
Principales caractéristiques de la nouvelle stratégie de base de la campagne.....	38
Stratégie de mise en œuvre	41
Le rôle des mandants du BIT, des communautés et des individus.....	43
9. Conclusions.....	45
Références	47

Annexes

1. Conclusions concernant la sécurité sociale, Conférence internationale du Travail, 89 ^e session, 2001.....	53
2. Observations faites au cours du processus de consultation sur la première version du document	57

1. Introduction et résumé

Les auteurs du présent document cherchent à déterminer quel est le cadre dans lequel l'Organisation internationale du Travail (OIT) peut élaborer et promouvoir, à moyen terme, une approche de la politique de sécurité sociale qui soit à la fois fondée sur des principes, pratique et réactive, tout en étant fermement ancrée dans le mandat constitutionnel de l'Organisation, ses normes internationales et les conclusions politiques de son Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Les points de référence les plus importants sont tout d'abord les conclusions de la 89^e session de la Conférence internationale du Travail, en 2001 (voir annexe 1), au cours de laquelle la Conférence a donné mandat au BIT de lancer la Campagne mondiale pour l'extension de la sécurité sociale à tous (voir BIT, 2001), et ensuite la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session à Genève, en juin 2008 (BIT, 2008a). Du fait de la nature multidimensionnelle de la question, ces conclusions touchent à une large gamme d'aspects de la sécurité sociale et à la place qu'occupe cette dernière dans le contexte plus large de l'ensemble des questions sociales. Elles portent sur la sécurité sociale en tant que droit de l'homme fondamental, sur la façon dont la sécurité sociale contribue à la réalisation du Plan d'action pour le travail décent, sur les défis actuels et futurs – tant économiques que démographiques – que la sécurité sociale va devoir relever et sur les liens entre la sécurité sociale et la performance économique.

Le message fondamental de ce document est simple. La sécurité sociale – définie de façon très générale comme un système de prestations basé sur des transferts sociaux – constitue l'un des instruments les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité dont une société peut disposer. Elle devrait également être considérée comme un investissement de tout premier plan pour la paix sociale, laquelle est une condition indispensable à un développement économique durable, et de plus essentielle pour libérer la pleine capacité productive des individus. La sécurité sociale est une nécessité économique et sociale.

Nous montrerons aussi que la sécurité sociale, sous une forme ou une autre, est financièrement abordable à pratiquement tous les stades du développement économique. Aucune société – ou pratiquement aucune – n'est trop pauvre pour partager. La campagne mondiale et son mandat revêtent par conséquent une dimension morale incontestable, qui se reflète dans le statut de la sécurité sociale en tant que l'un des droits de l'homme.

Dans le présent document, nous défendrons donc la sécurité sociale du point de vue moral, social et économique et nous rejetterons vigoureusement l'argument selon lequel elle n'est pas financièrement abordable.

Selon les meilleures estimations, à l'heure actuelle, ce ne sont pas moins de 80 pour cent de la population mondiale qui ne disposent pas d'une sécurité sociale suffisante. Il faut être réaliste et constater que l'extension de la sécurité sociale à tous est une énorme tâche qui ne peut être menée à bien que par étapes. Le point de départ doit être l'élaboration d'ensembles de prestations de sécurité sociale de base, financièrement abordables, qui constitueront une plate-forme pour servir toute la population et seront le fondement sur lequel l'on pourra construire progressivement des niveaux de protection plus élevés.

Les auteurs du présent document plaident en faveur d'un modèle de développement consistant en premier lieu à promouvoir la mise au point d'une série de garanties de sécurité sociale de base; celles-ci constitueront ensuite le fondement de systèmes de sécurité de plus grande ampleur que chaque pays pourra se permettre de mettre en place au fur et à mesure que son économie se développera et que l'espace budgétaire pour les

transferts sociaux s'élargira. Nous présentons ce modèle comme une sorte d'escalier, avec un rez-de-chaussée solide (le «paquet» de sécurité sociale de base pour tous) qui conduit progressivement à des niveaux de sécurité sociale plus élevés, en utilisant les fruits du développement économique pour fournir une couverture au plus grand nombre de personnes possible, aussi vite que possible, et au bout du compte à l'ensemble de la population.

L'accent doit être en tout premier lieu placé sur les résultats sociaux et l'efficacité dans l'utilisation des ressources – en d'autres termes, sur la capacité à permettre aux individus et à leurs familles de bénéficier de la protection sociale dont ils ont besoin – et non sur des questions d'organisation ou de systèmes de financement spécifiques, à condition de ne pas gaspiller de ressources dans le processus.

2. La nécessité de la sécurité sociale

Le moment est venu pour l'OIT de lancer une nouvelle campagne visant à améliorer et étendre la couverture de la sécurité sociale à tous ceux qui ont besoin de cette protection ... en vue de mettre fin à une injustice sociale fondamentale dont pâtissent des centaines de millions de personnes dans les Etats Membres.

(Conférence internationale du Travail, 2001)

La grande majorité (environ 80 pour cent ¹) de la population mondiale vit dans des conditions d'insécurité sociale, c'est-à-dire qu'elle a peu ou pas d'accès à la sécurité sociale formelle et qu'elle s'en remet aux possibilités limitées de garantir son niveau de vie qu'offrent les familles, les groupes apparentés ou les communautés. Sur ces 80 pour cent, 20 pour cent vivent dans une pauvreté abjecte – qui constitue la forme d'insécurité la plus cruelle qui soit.

Le premier des objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies consiste à diminuer de moitié le taux mondial de ménages pauvres entre 2000 et 2015. Il nous reste aujourd'hui moins de la moitié de cette période pour réaliser cet objectif et il semble bien qu'au niveau mondial nous n'en prenions pas le chemin. Pire encore, les récentes augmentations des prix des produits alimentaires, suivies à présent par la crise financière qui ne fait que s'aggraver, ont eu un impact considérable, et ce sont les plus pauvres de la population mondiale qui en ont souffert le plus. Compte tenu de ces développements, même les statistiques les plus récentes sur le nombre de pauvres sont devenues obsolètes. Par exemple, 2007 et 2008 ont connu des augmentations sans précédent des prix des produits alimentaires, et ces augmentations n'ont fait que s'accroître tout au long de 2008 ². Ces augmentations de prix ne sont pas tant dues à des événements liés au climat, par exemple la médiocrité des récoltes, qu'à des facteurs liés à la demande, tels qu'une demande plus forte des économies émergentes – les populations de la Chine et de l'Inde devenant plus riches – et une demande accrue des pays industrialisés désireux d'alimenter leur programme d'énergies renouvelables. La situation a encore été aggravée par le comportement du marché – par exemple le comportement spéculatif (*The Economist*, 2008, p. 30). Ces dernières semaines, cette crise a été considérablement exacerbée par les perturbations des marchés financiers, qui ont eu pour effet de faire perdre leur domicile et leur épargne à un grand nombre de gens dans les pays les plus touchés et qui ont conduit de nombreux pays au bord de la récession, avec la possibilité que des millions de personnes se retrouvent au chômage ³.

The Economist décrit la situation comme suit: «La famine signifie traditionnellement que des gens meurent de faim en grand nombre, mais la façon de mesurer la crise actuelle consiste à estimer la misère et la malnutrition. Dans les pays pauvres, les classes moyennes abandonnent les soins de santé et ne mangent plus de viande de manière à pouvoir maintenir leurs trois repas par jour. Les moyennement pauvres, ceux qui disposent de

¹ S'agissant de ce pourcentage, la propre estimation du BIT correspond étroitement à celle, par exemple, de la Banque mondiale: «Moins d'un quart de la population mondiale a accès à des programmes formels de protection sociale, et moins de 5 pour cent peuvent s'appuyer sur des interventions privées permettant aux individus, aux ménages et aux biens d'être protégés par une gestion du risque» (BIRD/Banque mondiale, 2001).

² *The Economist* (2008, p. 30) souligne qu'à lui seul le prix du riz a augmenté de 141 pour cent au cours des quatre premiers mois de 2008.

³ Selon les estimations préliminaires et générales du BIT, le nombre des emplois perdus dans le monde pourrait dépasser 20 millions d'ici à la fin de 2009 (communiqué de presse du BIT, 20 oct. 2008).

2 dollars des Etats-Unis par jour, retirent leurs enfants de l'école et suppriment les légumes afin de pouvoir continuer à se permettre d'acheter du riz. Ceux qui n'ont que 1 dollar des Etats-Unis par jour suppriment la viande, les légumes et un ou deux repas, de manière à pouvoir manger un bol de riz. Les plus mal lotis – ceux qui n'ont que 50 cents par jour – sont confrontés à une situation véritablement catastrophique» (*ibid.*, p. 11)⁴.

Si la crise alimentaire conduit à elle seule à une augmentation de 20 pour cent des coûts des produits alimentaires, cela conduira environ 100 millions de personnes au-dessous du seuil de revenu de 1 dollar des Etats-Unis par jour. Dans bon nombre de pays, cela effacerait toutes les avancées obtenues en matière de réduction de la pauvreté au cours de la dernière décennie de croissance économique. L'attention se concentre à présent sur la résolution des problèmes les plus urgents, ce qui est bien compréhensible. Mais d'aucuns ont également fait observer qu'une approche plus structurée serait nécessaire, consistant à distribuer des espèces, et non des vivres, et qu'il faudrait avant tout – dans le contexte de la crise aux aspects multiples à laquelle est aujourd'hui confronté le monde – que ce soit une approche permettant d'apporter un appui aux régimes de sécurité sociale existants ou d'en créer de nouveaux là où cela s'avère nécessaire (*ibid.*, p. 11).

Il est souvent suggéré, de manière assez simpliste, que l'emploi décent représente la meilleure forme de protection contre la pauvreté. Or toutes les formes d'emploi ne garantissent pas d'échapper à la pauvreté et, bien entendu, le fait d'être pourvu d'un emploi ne signifie certainement pas que l'on ne puisse pas être pauvre. La nécessité de pouvoir disposer de programmes efficaces de protection sociale ne s'en trouve donc en rien diminuée. Il n'est pas facile de mesurer la proportion des «pauvres qui travaillent» (les personnes qui sont pauvres bien que pourvues d'un emploi), que ce soit en valeur absolue ou en valeur relative, et ce en partie à cause de la difficulté d'interprétation d'un ou de plusieurs seuils de pauvreté dans chaque pays. Il n'en est pas moins clair que, dans les pays à faible revenu ou à revenu moyen, la proportion des pauvres qui travaillent, bien qu'évolutive, a été et reste élevée. D'après les estimations pour 2005, les pauvres qui travaillent mais ne jouissent que d'un revenu de 1 dollar des Etats-Unis par jour représentent 9 pour cent de la population en Amérique latine et dans les Caraïbes, 11 pour cent en Asie de l'Est, 15 pour cent en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, 37 pour cent en Asie du Sud et jusqu'à 55 pour cent en Afrique subsaharienne (BIT, 2007c)⁵; les estimations préliminaires pour 2006 ne font ressortir que de modestes diminutions de chacun de ces chiffres. Si l'on considère la situation pays par pays, le pourcentage des pauvres qui travaillent peut aller jusqu'à 95 pour cent (par exemple au Nigéria (2003)). Il convient, en outre, de garder à l'esprit que ces chiffres ne représentent en rien le nombre bien plus élevé encore des personnes vulnérables – celles qui sont confrontées au risque imminent de tomber dans la pauvreté en cas de problème de santé, d'invalidité ou de chômage.

D'autres observateurs ont fait valoir que les avantages de la mondialisation et de la croissance économique «finiront par se propager» aux couches les plus pauvres de la population dans ces pays. Mais de récentes études ont apporté des preuves convaincantes que les plus pauvres n'ont rien gagné, ou en tout cas peu, grâce à ce mécanisme – même avant que ne surviennent les crises récentes. Par exemple, dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2006*, la Banque mondiale a étudié l'ouverture des pays au commerce international et, après avoir examiné les travaux de recherche sur le sujet, a recensé un éventail d'études concluant que l'effet prédominant d'une telle ouverture est l'accroissement des inégalités. Le même rapport se réfère également à des données

⁴ *The Economist* citait là une déclaration du directeur du Programme alimentaire mondial.

⁵ Statistiques du BIT (BIT, 2007c) dérivées du site Web de la Banque mondiale PovcalNet (voir <http://go.worldbank.org/NT2A1XUWPO>).

empiriques d'Asie de l'Est et du Sud-Est, notamment sur la Chine, l'Inde et la Fédération de Russie, indiquant que les inégalités de revenus ont considérablement augmenté au cours des années quatre-vingt-dix (BIRD/Banque mondiale, 2005) ⁶ avec – comme dans le cas de la Chine, par exemple –, pour les pauvres, très peu d'avantages tirés du commerce extérieur. De plus, les provinces chinoises, dans lesquelles les inégalités de revenus sont relativement importantes, sont les régions du pays qui ont le moins bénéficié d'un impact de la croissance économique sur la pauvreté (Chen et coll., 2007). De nouvelles politiques de redistribution de certains des avantages, avec un transfert des gagnants aux perdants, sont donc nécessaires (Topalova, 2005). Examinant les implications sociales de la croissance économique pour la Chine et l'Inde, un rapport conjoint BIRD/Banque mondiale (Winters et Yusuf, 2007) montre que les inégalités qui empêchent l'accès des pauvres aux ressources économiques et conduisent à la corruption et à l'exclusion sociale constituent un risque pour la croissance économique dans un proche avenir. En ce qui concerne l'Afrique, il a été fait remarquer que le taux de croissance nécessaire pour réduire de 50 pour cent le nombre des pauvres en Afrique subsaharienne serait de 28 fois le taux de croissance historique moyen du PIB pour cette région (Besley et Burgess, 2003). En fait, le problème est sans doute pire encore que ne le laissent à penser les statistiques officielles. Des travaux de recherche réalisés au PNUD/IPC à Brasilia ont montré que la croissance n'a bénéficié aux pauvres que pendant moins de la moitié des périodes de croissance considérées (237 périodes de croissance pour 80 pays dans le groupe de statistiques) (Son et Kakwani, 2006).

On entend parfois dire que les régimes formels de transferts sociaux de la sécurité sociale ne font que se substituer à des dispositions informelles. Selon cette école de pensée, une certaine forme de «sécurité sociale» (basée, sans doute, sur la famille ou la communauté) est fournie lorsqu'il n'existe pas de mécanisme public, et il convient donc d'éviter tout effet d'«éviction». Toutefois, la plupart des études montrent qu'un grand nombre d'individus ou de ménages souffrent lorsque les régimes formels sont inexistantes ou insuffisants. Des études menées en Chine méridionale, par exemple, montrent que les plus pauvres des ménages ruraux sont incapables de s'assurer contre les chocs négatifs au moyen de dispositions informelles. Jalan et Ravallion (1999) soulignent que l'intervention publique est essentielle pour fournir une assurance ou d'autres mécanismes efficaces dans les économies rurales sous-développées et ailleurs. De plus, les études viennent conforter l'opinion selon laquelle lorsqu'il existe des régimes publics ciblés sur des individus et des groupes spécifiques, ce sont ces régimes qui sont de loin les plus efficaces dans ce type de ciblage et qui permettent d'éviter les effets propres à un système unique qui caractérisent les dispositions informelles. Par exemple, il a été démontré que l'absence d'une assurance chômage a un impact sur la formation des ménages en Afrique du Sud. Les personnes qui n'ont pas d'emploi ont tendance à retarder le moment où elles fonderont une famille – et ce, parfois, pendant des décennies. Le ménage constitue un autre type d'accès aux ressources pour ceux qui ne peuvent pas bénéficier des allocations de chômage publiques. Lorsqu'il n'existe pas d'assurance formelle, cela a un effet de blocage: les personnes concernées sont dissuadées de continuer à vivre dans les zones urbaines, où pourtant les chances de trouver un emploi sont les meilleures. Comme le concluent Klasen et Woolard (2000), cela est inefficace non seulement du point de vue social, mais aussi du point de vue économique.

⁶ Le *Rapport sur le développement dans le monde 2006* recense des études selon lesquelles l'élasticité du ratio entre la croissance et la réduction de la pauvreté est en relation inverse avec les inégalités de revenus initiales. Cela signifie que les pays dans lesquels les inégalités de revenus initiales sont élevées – tels que l'Afrique du Sud et le Brésil, pour lesquels les coefficients GINI sont proches de 0,6 – ne tireraient aucun avantage d'une croissance économique plus élevée en termes de réduction du nombre des ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

Il est donc urgent de couvrir par la sécurité sociale formelle ceux qui ne le sont pas encore. Nous allons prendre des exemples dans le monde entier, même si, bien entendu, il faut tenir compte des caractéristiques spécifiques à chaque pays, et en particulier des différences d'impact de ces questions sur les pays les moins développés par rapport aux pays plus avancés. Il est particulièrement important d'étudier pourquoi dans un large éventail de pays, les systèmes formels de sécurité sociale ont tendance à faillir dans la couverture des travailleuses.

La nécessité de l'extension de la couverture s'applique avant tout aux pays en développement, où les taux de couverture formels sont faibles. D'abord, les régimes de pension, dans ces pays, ont tendance à ne couvrir qu'une proportion restreinte de la main-d'œuvre. Par exemple, au Brésil, les recettes fiscales (35 pour cent du PIB) et les dépenses sociales (plus des deux tiers des recettes sont dépensées en transferts sociaux) sont comparables à ce qu'elles sont dans les pays de l'OCDE. Et, pourtant, les inégalités de revenus, au Brésil, sont parmi les plus élevées du monde. Cela tient au fait que la redistribution a lieu au sein de chaque groupe de revenus et non entre ces groupes (Barrientos et Lloyd-Sherlock, 2002; Giambiagi et de Mello, 2006; Immervol et coll., 2006).

Il n'en demeure pas moins que le phénomène de la couverture incomplète est largement répandu et s'observe aussi dans les pays industrialisés. Etant donné qu'un pourcentage élevé des régimes de pension fournit des prestations liées au revenu, certains groupes de population qui ont des antécédents professionnels incomplets ont tendance à être laissés-pour-compte. Les groupes les plus touchés, en particulier, sont les femmes (lesquelles sont souvent incapables, du fait de leurs responsabilités familiales sur le long terme, d'accumuler des droits à la retraite au même taux que les hommes), les travailleurs peu qualifiés et les minorités ethniques⁷.

Les tendances observées dans différents pays en ce qui concerne la couverture de la protection formelle et sociale de la santé laissent à penser qu'il existe une corrélation positive entre les niveaux généraux de revenus et l'utilisation de puissants mécanismes de financement de la santé basés sur la mise en commun des risques et des dispositions de type «tiers payant». Il ressort régulièrement des études effectuées sur les pays à faible revenu que la principale source de financement des soins de santé est le versement direct par les personnes concernées – jusqu'à 80 pour cent et au-delà dans certains pays. Dans ces pays, la couverture par l'assurance maladie sociale et formelle – y compris par les régimes communautaires – est très faible: 5 pour cent, voire moins. Pourtant, il existe d'importantes différences entre les divers pays à faible revenu, comme le montrent le nombre de pays africains qui ont des niveaux de PIB par habitant similaires mais n'ont pas les mêmes taux de couverture. Voilà qui montre bien que, dans de nombreux pays à faible revenu, il reste encore un potentiel considérable d'élargissement de la couverture par l'assurance maladie lorsque les priorités politiques sont fixées dans la bonne direction (BIT, 2007a).

Les programmes de transfert sociaux sont efficaces pour atteindre leur principale cible, à savoir la réduction de la pauvreté et peut-être aussi celle des écarts de revenus. Dans les pays industrialisés, il est abondamment prouvé que des dépenses sociales plus élevées sont fortement corrélées à des taux de pauvreté plus faibles. Les inégalités de revenus dans les pays scandinaves de l'UE et aux Pays-Bas (avec des coefficients GINI compris entre 0,225 et 0,261) sont nettement moins importantes que dans des pays tels que les Etats-Unis, l'Irlande et le Royaume-Uni (où les coefficients GINI sont nettement

⁷ Baskakova et Baskakov (2001), par exemple, ont constaté qu'en Fédération de Russie la transition vers une pension publique à plusieurs niveaux a apparemment placé les retraitées dans une position défavorisée en raison de leurs antécédents professionnels plus brefs. Des études du BIT confirment cette conclusion.

supérieurs à 0,3). De plus, ces dernières années, le pourcentage de pauvres par rapport à la population totale est resté aux environs de 5 pour cent dans les pays scandinaves de l'UE, contre 11 pour cent au Royaume-Uni et 15 pour cent en Irlande. Tous ces pays ont des taux de participation de la main-d'œuvre élevés, si bien que de tels contrastes ne sauraient être attribués à des différences dans la proportion des personnes économiquement actives. Le pourcentage des enfants qui grandissent dans des familles pauvres est d'environ 3 pour cent dans les pays nordiques, alors qu'il est de 16 pour cent en Irlande et au Royaume-Uni et de 22 pour cent aux Etats-Unis. Le pourcentage de personnes âgées vivant au-dessous du seuil de pauvreté est de 1,6 pour cent aux Pays-Bas, alors qu'il est de 35,5 pour cent en Irlande⁸. Si l'on compare ces chiffres aux ressources que ces pays dépensent en transferts sociaux – 24 pour cent en moyenne dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas, contre 17 pour cent en moyenne dans les trois pays anglo-saxons (Adema et Ladaïque, 2005)⁹ –, on ne peut qu'en conclure que, si elle est suffisamment dotée en ressources, la protection sociale est efficace pour atteindre sa principale cible, à savoir la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus. En fait, les travaux de recherche ont fait ressortir (Smeeding, 2006) une relation statistique importante entre les taux de pauvreté chez les groupes de population autres que les personnes âgées, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, et le pourcentage des dépenses de transferts sociaux en espèces par rapport au PIB¹⁰.

L'expérience des transferts sociaux dans les pays en développement est plus ambiguë, dans la mesure où les volumes de transferts globaux sont comparativement plus faibles. Toutefois, certains transferts de protection sociale de base, telles que les prestations de la protection sociale de la santé et celles des régimes de pension non contributifs de base, se sont avérés constituer un moyen efficace de lutte contre la pauvreté. Les problèmes de santé sont en général le principal facteur contributif de la pauvreté: non seulement ils impliquent des coûts plus élevés – par exemple sous la forme de services payants –, mais ils risquent aussi d'avoir un impact significatif sur la génération du revenu. Il a été observé que la protection sociale de la santé peut résoudre efficacement les problèmes de pauvreté liés à la santé si les prestations sont suffisantes et financièrement abordables (Scheil-Adlung et coll., 2006).

L'expérience récente d'un certain nombre de pays en développement qui ont de modestes systèmes de retraite universels a également démontré que de telles interventions ont des effets positifs sur la réduction de la pauvreté dont souffrent des familles entières. Ils permettent non seulement de fournir des prestations aux personnes âgées et aux handicapés, mais aussi de donner un rôle à jouer à ce groupe souvent défavorisé – dont le statut, dans les familles, est fortement renforcé par les prestations en espèces qu'il reçoit – en tant qu'agent efficace des transferts sociaux pour des familles entières. Les bénéficiaires des pensions redistribuent les prestations en espèces parmi les membres du foyer, paient les frais de scolarité et les médicaments, etc. (voir HelpAge International, 2004). Des preuves convaincantes d'une expérience positive dans ce domaine nous viennent de pays

⁸ Ces chiffres sont tirés de la base de données d'indicateurs sociaux de l'OCDE. Les chiffres tirés de la base de données du Luxembourg Income Studies (LIS), fournis par Smeeding (2006), font ressortir les mêmes différences entre ces pays.

⁹ Ces chiffres correspondent aux dépenses sociales publiques nettes et directes. Outre les régimes publics, certains pays disposent aussi de régimes d'assurance sociale privés. Tel est le cas, par exemple, des pays anglo-saxons mais aussi des Pays-Bas. Les différences entre les pays en termes de dépenses sociales totales sont donc moindres que ce que laissent à penser les chiffres publics. Il apparaît toutefois, d'après les chiffres qui figurent dans le texte principal et qui représentent l'impact macrosocial (en termes de réduction de la pauvreté), que ces régimes privés atteignent moins bien leur cible que ne le font les régimes publics.

¹⁰ Avec $R^2 = 0,6099$.

tels que l'Afrique du Sud, le Brésil, Maurice, la Namibie, le Népal et la Zambie¹¹. Il a été calculé que, dans la plupart des pays, ce type de prestations coûterait entre 1 et 2 pour cent du PIB ou 5 à 10 pour cent des budgets nationaux (voir Pal et coll., 2005). La mise en service de cette prestation constituerait pour de nombreux pays une première avancée rapide sur la voie de la résorption d'une poche de pauvreté chronique. Une autre simulation du BIT montre que même une très modeste pension universelle, coûtant environ 1 pour cent du PIB, permettrait de réduire de plus de 20 pour cent l'écart de pauvreté au Sénégal et en République Unie de Tanzanie (voir Gassmann et Behrendt, 2006).

Le tsunami en Asie en 2004 et plus récemment les ouragans en Amérique du Nord ont démontré à quel point les services publics de sécurité sociale sont importants – notamment pour fournir des soins de santé facilement accessibles, mais aussi pour effectuer des transferts de sécurité sociale en espèces en cas de décès, d'invalidité ou de chômage – pour faire face aux conséquences de catastrophes naturelles si considérables. Les victimes souffrent énormément lorsque de tels transferts ne sont pas mis en place. Ces événements ont prouvé une fois de plus que la sécurité sociale est également un important pilier de la cohésion sociale. L'échec des systèmes sociaux dans de telles situations risque d'ébranler la confiance de la population dans les institutions – et la capacité de la société à faire face à d'autres crises s'en trouve alors considérablement amoindrie.

La sécurité sociale n'est absolument pas un besoin marginal de la population. L'être humain a par nature une aversion au risque et il accorde une importance considérable à la sûreté et à la sécurité. «Les gens ont énormément besoin de sécurité – au travail, au sein de leur famille et dans leur voisinage. Ils détestent le chômage, l'éclatement des familles et la délinquance dans les rues. Mais nul ne peut, à lui seul, contrôler entièrement la perte éventuelle de son emploi, de son conjoint ou de son portefeuille. Cela dépend en partie de forces extérieures sur lesquelles l'intéressé n'a aucune prise.» (Layard, 2005, p. 7). Le sentiment de sécurité a une forte relation avec la confiance qu'ont les gens dans leurs semblables, dans leur communauté, dans leur société et dans leurs institutions.

L'une des dimensions importantes de la sécurité de l'être humain en général est la sécurité économique – et l'un des principaux aspects de la sécurité économique est la sécurité du revenu. Il faut entendre par là le fait de vivre dans une situation dans laquelle les besoins fondamentaux tels que l'alimentation, le logement, les soins de santé et l'éducation peuvent être assurés de façon ininterrompue. Cela ne nécessite pas seulement de bénéficier d'une source de revenus à la fois suffisante et régulière, mais aussi d'être assuré que, s'il arrive quelque chose d'inattendu à la source régulière de revenus (par exemple la perte d'un emploi ou des moyens de subsistance pour cause de maladie, invalidité, chômage ou catastrophe naturelle), ou s'il faut satisfaire des besoins imprévus à cause d'un décès, d'une maladie ou d'autres événements familiaux ou naturels – et qu'il n'est pas possible d'y faire face avec la source régulière de revenus, des mécanismes de remplacement du revenu sont en place. Ces mécanismes devraient pouvoir fournir un revenu de remplacement d'un montant proche du manque à gagner qui s'est fait jour et/ou garantir un accès aux biens et services nécessaires pour satisfaire ces besoins imprévus.

Même dans les pays où l'économie de marché est solidement ancrée, une majorité écrasante de la population est favorable aux régimes nationaux de sécurité sociale. Dans un sondage Eurobaromètre (Commission européenne, 2005) réalisé en mai-juin 2005, des Européens de 30 pays ont été invités à dire ce qu'ils considéraient comme les concepts économiques les plus positifs. La «sécurité sociale» est arrivée au premier rang (72 pour cent d'approbation), suivie de près par les termes «entreprise» (71 pour cent), «libre-échange» (70 pour cent) et «compétitivité» (69 pour cent); les termes évoquant l'image la

¹¹ Voir Schwarzer et Querino (2002); Durán-Valverde (2002); Bertranou et Grushka (2002); Barrientos et Lloyd-Sherlock (2002); Schleberger (2002); Bertranou et coll. (2004).

plus négative ont été «monopole» (18 pour cent d'approbation) et «protectionnisme» (33 pour cent d'approbation). Il est intéressant de noter que le terme de «mondialisation» a recueilli un taux d'approbation de 37 pour cent. Bien qu'une écrasante majorité des populations européennes soit favorable à l'économie de marché, elle semble comprendre de façon pragmatique que ce type d'économie exige également un système de sécurité sociale fort. Aux Etats-Unis, les deux tiers de la population estiment qu'il convient de faire en sorte que le programme de sécurité sociale reste «aussi proche que possible» du système actuel ¹². Dans les pays en développement, les gens sont favorables à une aide publique en cas de matérialisation de certains risques. En Afrique du Sud, par exemple, environ les deux tiers de la population sont favorables à une aide publique complète en cas de vieillesse, d'invalidité, de maladie et de chômage. Cette proportion est à peu près la même en Ethiopie, dans l'Etat indien du Gujarat et, quoique à un degré légèrement moindre, en Indonésie (BIT, 2004).

¹² AARP/RTV et Joint Centre for Political and Economic Studies: *Public attitudes toward social security and private accounts* (Washington, 2005).

3. Les droits et principes sous-jacents à la sécurité sociale

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales.

Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

(Déclaration universelle des droits de l'homme, Assemblée générale des Nations Unies, 1948)

La sécurité sociale est un droit de l'homme fondamental.

(Conférence internationale du Travail, 2001)

Pour pouvoir cerner le mieux possible la portée des mesures et des dispositions qui font l'objet du débat, le présent document a été basé sur un concept assez large de la sécurité sociale et non sur une définition précise. Ce concept est le suivant:

La sécurité sociale est l'ensemble des institutions, mesures, droits et obligations dont l'objectif premier est de fournir – ou de s'efforcer de fournir – en fonction de règles spécifiques, une sécurité du revenu et des soins médicaux à chaque membre de la société.

Cette formulation peut être interprétée en relation avec les sociétés – les nations – dans leur ensemble, les groupes sociaux et l'économie formelle et informelle. Au niveau pratique, les systèmes de protection sociale ou de sécurité sociale peuvent donc être appréhendés comme incorporant:

- les transferts sociaux en espèces ayant pour but de fournir une sécurité du revenu et, par extension, de prévenir ou de réduire la pauvreté;
- les mesures permettant de garantir l'accès aux soins médicaux, aux services de santé et aux services sociaux;
- les autres mesures de nature similaire conçues dans le but de protéger le revenu, la santé et le bien-être des travailleurs et de leur famille.

D'un point de vue juridique et au niveau mondial, la reconnaissance du droit à la sécurité sociale s'est faite au moyen d'instruments négociés et acceptés universellement, qui proclament que la sécurité sociale est un droit social fondamental dont peut bénéficier chaque être humain. Ce principe est inscrit:

- aux articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et
- à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La sécurité sociale en tant que droit de l'homme fait partie du mandat de l'OIT et est consacrée dans une série de conventions de l'Organisation, au nombre desquelles la plus en vue est la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, qui a servi de modèle pour l'élaboration du Code européen de sécurité sociale et à laquelle il est fait référence dans d'autres instruments régionaux tels que:

- la Charte sociale européenne;

-
- le Traité d'Amsterdam de l'Union européenne;
 - des instruments régionaux élaborés en Afrique et en Amérique latine.

Le droit à la sécurité sociale a été reconnu dans bon nombre de pays comme un droit protégé par la Constitution elle-même; tel est le cas, par exemple, en Allemagne, au Brésil et en Inde.

Les perspectives universelles, régionales et nationales viennent assurément confirmer ce qui a été mis au point et promu – la pensée, les instruments et les documents – par l'OIT elle-même. La Constitution de l'OIT, la Déclaration de Philadelphie et, plus récemment, la résolution et les conclusions concernant la sécurité sociale adoptées à la 89^e session de la Conférence internationale du Travail en 2001 ont toutes confirmé l'attachement des Etats Membres de l'OIT à la sécurité sociale en tant que droit de l'homme fondamental et leur engagement en faveur de «... l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que de soins médicaux complets». L'essentiel de ce mandat a maintenant été renouvelé par la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session, en juin 2008. Cette perspective implique que tout Etat ayant décidé de devenir membre de l'Organisation des Nations Unies et de l'OIT a l'obligation juridique générale et fondamentale de mettre en place une protection sociale décente pour sa population.

Dans ce vaste contexte des droits de l'homme, plusieurs principes – tels que présentés ci-après – peuvent être tirés des conclusions de 2001 et constituer le fondement de l'approche des activités du BIT en matière de sécurité sociale pour les années à venir:

- la couverture devrait être universelle et les prestations suffisantes;
- l'Etat porte la responsabilité finale et générale de la garantie d'un cadre de bonne gouvernance et de la garantie que les prestations seront payées sous la forme et au moment voulus;
- la sécurité sociale devrait être organisée sur la base de la solidarité sociale entre, notamment, les hommes et les femmes, les différentes générations, ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas, et les riches et les pauvres;
- les systèmes de sécurité sociale doivent être viables;
- la règle de droit doit prévaloir tant au niveau national qu'au niveau international.

A l'appui de ces différents principes, il conviendrait également d'établir des liens plus large avec:

- les principes consacrés dans les instruments juridiques de l'OIT;
- les autres principes consacrés dans le concept de travail décent, dont la promotion permettra de garantir un lien supplémentaire avec l'ensemble des autres activités de l'OIT, en particulier celles en faveur de la création d'emplois;
- un dialogue social fort et efficace, impliquant les acteurs sociaux – en l'occurrence les partenaires sociaux de l'OIT – dans l'élaboration et la gestion de la politique de la sécurité sociale.

Cet ensemble de principes et de liens – de même qu'un certain nombre de considérations relevant à la fois du simple bon sens (par exemple la nécessité de garantir

l'utilisation la plus efficace, la plus rentable et la plus exempte de corruption possible des fonds de la sécurité sociale) et du mandat de l'OIT (la nécessité d'intégrer pleinement les questions relatives à l'égalité entre les sexes, ce qui est très important) – constitue le point de départ de l'exposé plus détaillé des problèmes en jeu que l'on trouvera dans les chapitres qui suivent.

L'objectif général de l'OIT est d'assurer la justice sociale dans le monde entier par la promotion du travail décent pour tous – et l'un de ses principaux moyens d'action pour y parvenir est l'établissement de normes internationales du travail. Cette activité normative reflète la conviction de la communauté internationale que la justice sociale est une question qui doit être traitée collectivement et que l'on ne devrait pas laisser faire l'objet d'accords bilatéraux ponctuels entre Etats. Les normes elles-mêmes sont utilisées comme directives ou instruments de référence pour l'adoption des politiques sociales nationales. Plus important encore, une fois qu'un Etat Membre a ratifié une convention internationale du travail, il s'engage à la rendre contraignante dans le cadre de sa législation nationale. L'établissement de normes est donc un instrument potentiellement puissant de la politique sociale mondiale. De plus, le mandat de l'OIT exige clairement que l'évaluation des politiques de sécurité sociale soit multidimensionnelle, c'est-à-dire qu'elle ne reflète pas uniquement les aspects des droits et ceux liés aux normes, mais aussi les aspects liés à la finance et à l'économie.

4. Les ressources sont disponibles: aucune société n'est trop pauvre pour partager

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons montré à quel point l'existence de dispositions de sécurité sociale est nécessaire dans le monde entier et nous avons noté que la sécurité sociale a été consacrée comme droit de l'homme fondamental. Nous allons maintenant examiner la question posée à la fin du chapitre 3:

Nombreux sont ceux à se demander: pourquoi, alors, y a-t-il si peu de personnes couvertes?

Il pourrait sembler que les ressources disponibles sont insuffisantes et que, par conséquent, nous ayons d'abord besoin d'une croissance économique avant de pouvoir vraiment mettre en place une sécurité sociale. Cette conception est erronée. Dans les deux prochains chapitres, nous allons nous efforcer de démontrer, premièrement, que les ressources peuvent être plus rapidement trouvées qu'on ne le suppose habituellement et, deuxièmement, que non seulement il n'y a pas de corrélation négative entre croissance économique et sécurité sociale, mais que les pays peuvent bénéficier – et bénéficient en fait – de l'amélioration de la productivité et de la croissance économique parallèlement à la fourniture et au développement de systèmes de sécurité sociale efficaces.

S'agissant des pays en développement, il a été fait valoir que les normes du travail, en général, et les régimes publics de protection sociale, en particulier, sont financièrement hors de portée tant qu'un niveau économique plus élevé n'a pas été atteint. Ces pays peuvent recevoir pour conseil, et avoir l'impression, qu'ils bénéficient d'un avantage comparatif dans un contexte de concurrence mondiale et qu'il ne faut donc pas qu'ils décident de le sacrifier trop tôt. Les mêmes arguments ont été avancés au sujet des pays industrialisés. La concurrence des pays à faible coût de main-d'œuvre empêcherait, paraît-il, l'amélioration ou même le maintien de leurs normes du travail et de leurs normes sociales (Sengenberger, 2005, p. 9). Or les résultats des études les plus récentes montrent que les pays peuvent parfaitement concilier de bonnes performances macroéconomiques avec des modèles sociaux durables – les politiques d'ouverture du marché pourraient échouer faute d'adopter des dispositions sociales suffisantes pour compenser les conséquences sociales négatives potentielles, pour certains groupes de population, de ces mêmes politiques. En fait, les économies ouvertes ont tendance à intégrer des dispositions publiques d'aide sociale plus importantes. La mondialisation en tant que telle n'oblige aucunement les gouvernements à opérer des coupes sombres dans leurs dépenses sociales.

Le BIT a réalisé un certain nombre d'études qui montrent clairement que les pays en développement peuvent se permettre de mettre en place un ensemble complet de mesures de sécurité sociale, même s'il s'agit de mesures de base. Il a été calculé qu'un ensemble approprié de prestations de base peut être fourni dans la plupart des pays, en commençant le plus souvent par un régime de retraite universel ou un régime d'assistance sociale universel, pour un coût estimé entre 1 et 2 pour cent du PIB annuel, ou entre 5 à 10 pour cent des budgets annuels nationaux (voir Pal et coll., 2005). La mise en service de cet ensemble de prestations constituerait pour ces pays une première avancée rapide dans la lutte contre la pauvreté chronique. Une autre simulation du BIT montre que même une très modeste pension universelle, coûtant environ 1 pour cent du PIB annuel, permettrait de réduire de plus de 20 pour cent l'écart de pauvreté dans des pays tels que le Sénégal et la République-Unie de Tanzanie (voir Gassmann et Behrendt, 2006). De même, un régime de transferts sociaux en espèces (un programme d'assistance sociale subordonnée à une condition de ressources) mis en place à titre d'essai dans plusieurs districts de Zambie, dès 2003, s'est avéré extrêmement bénéfique pour les individus et les communautés ciblées.

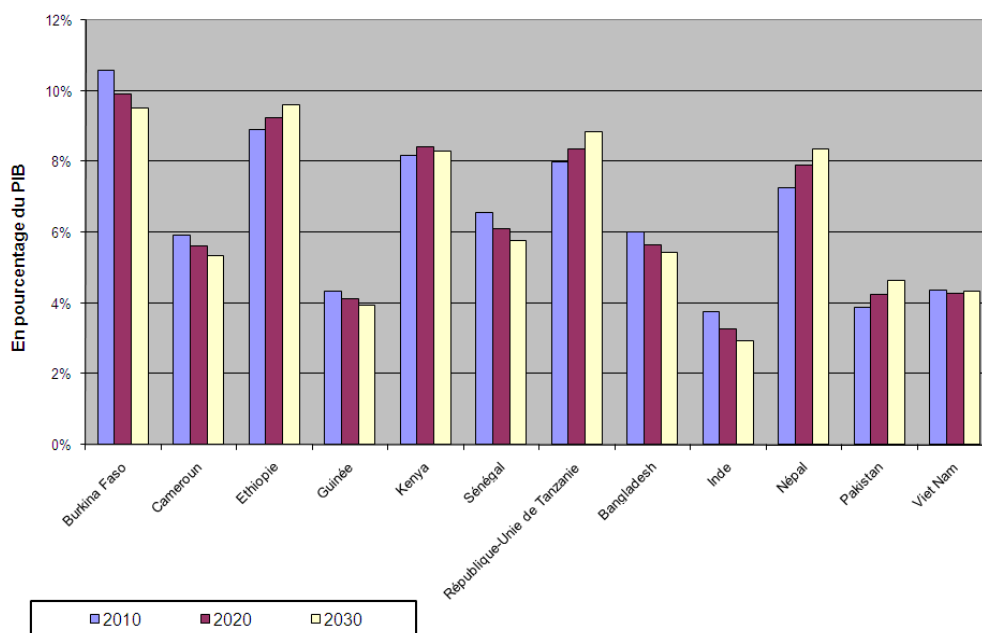
**Les pays en développement peuvent-ils se permettre d'éponger le déficit de la sécurité sociale?
Peuvent-ils ne pas se le permettre?**

Une modélisation récemment effectuée par le BIT a montré que les prestations de base de la protection sociale ne sont aucunement hors de portée des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne et d'Asie, même si un certain niveau d'assistance internationale peut s'avérer nécessaire, pour certains d'entre eux, pendant une période de transition (BIT, 2008b). Cette étude portait sur sept pays africains (Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Guinée, Kenya, Sénégal et République-Unie de Tanzanie) et cinq pays d'Asie (Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan et Viet Nam). Le coût d'un ensemble de mesures de protection sociale de base a été évalué, y compris pour une pension universelle de vieillesse et d'invalidité, un accès universel aux soins de santé de base et une prestation pour enfants universelle. Les principales hypothèses (présentées ici à des fins d'illustration) étaient:

- *des pensions de vieillesse et d'invalidité de base:*
une prestation égale à 30 pour cent du PIB par habitant;
- *des prestations pour enfants:*
une prestation égale à 15 pour cent du PIB par habitant pour les deux premiers enfants jusqu'à l'âge de 14 ans, pour une même famille;
- *une assistance sociale:*
100 jours d'emploi garantis avec un salaire égal à 30 pour cent du PIB par habitant pour un maximum de 10 pour cent de l'ensemble des personnes en âge d'être actives;
- *les soins de santé essentiels:*
des coûts annuels par personne basés sur le ratio de référence pour les professionnels de la santé, à savoir 300 personnes pour un professionnel de la santé (ce qui correspond approximativement au ratio de la Namibie et de la Thaïlande).

Les résultats de la projection montrent qu'un modeste ensemble de base de mesures de protection sociale ou, à tout le moins, d'importantes parties d'un ensemble de ce type, est financièrement abordable pour les pays à faible revenu et à revenu moyen. Les dépenses qu'impliquerait cet ensemble de prestations de base pourraient être maintenues à environ 7 pour cent du PIB au Népal et en dessous de 5 pour cent du PIB au Bangladesh, en Inde, au Pakistan et au Viet Nam. Il ressort également de la projection que, d'une manière générale, le coût relatif en Asie est plus modeste qu'en Afrique; cela reflète en grande partie le fait que, dans les pays d'Asie, les taux de dépendance démographique sont plus faibles.

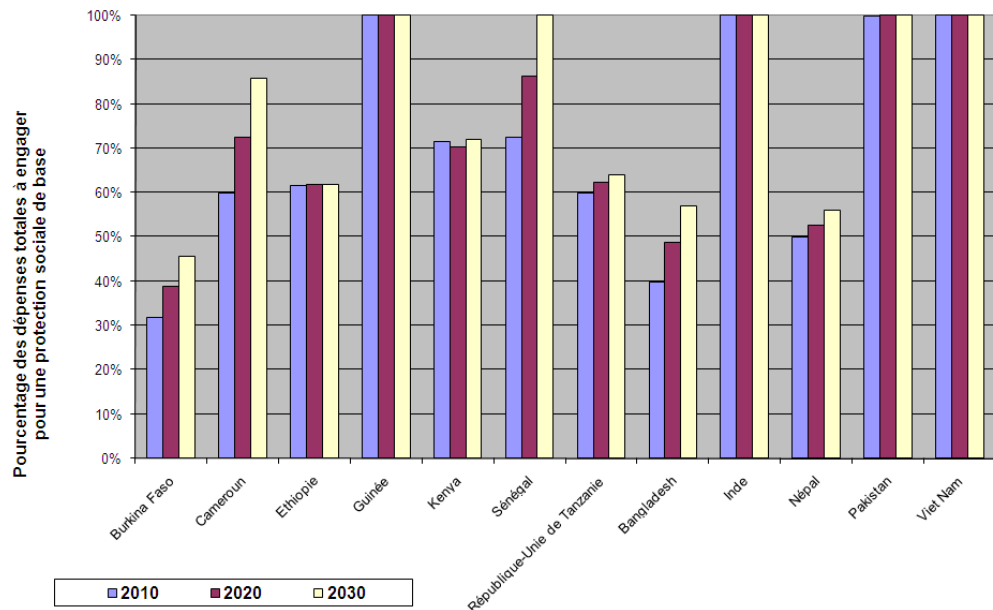
Figure 1 de l'encadré. Projections des dépenses de mise en place d'un ensemble de base de prestations de protection sociale, dans différents pays d'Afrique et d'Asie, 2010-2030



Source: Calculs du BIT.

Si, après avoir opéré un certain nombre de réformes budgétaires, les pays asiatiques étaient en mesure d'utiliser environ 20 pour cent de leurs revenus pour financer un ensemble de prestations de base, il serait possible pour deux de ces cinq pays de financer entièrement au niveau national la totalité de cet ensemble de prestations. Dans les autres pays, les problèmes de financement à venir au cours des vingt prochaines années pourraient exiger de n'introduire que progressivement l'ensemble de prestations et de recourir à un soutien budgétaire de donateurs internationaux ou à l'élargissement de l'assiette des ressources pour le budget social national. Cette augmentation pourrait, par exemple, être obtenue par la mise en place d'un système d'assurance maladie couvrant une très grande partie de la population.

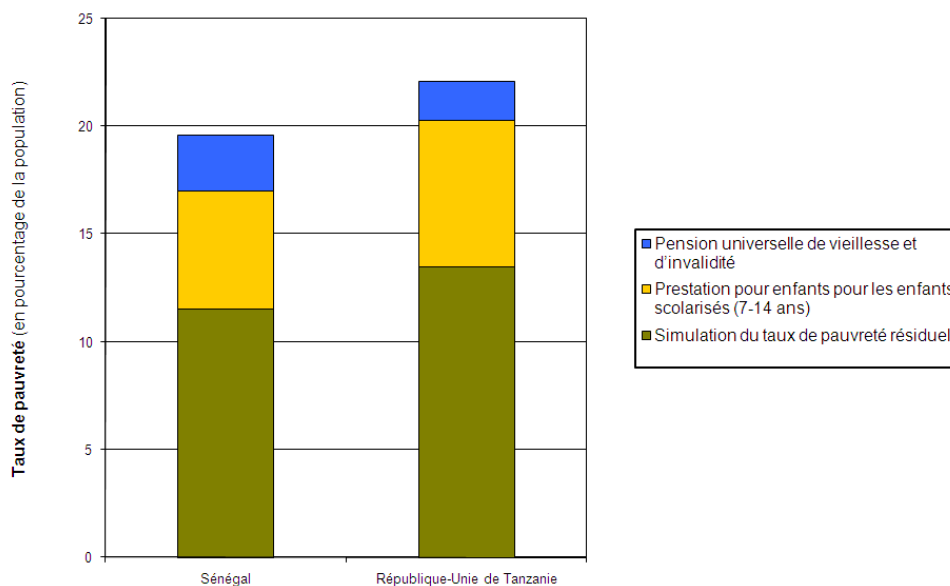
Figure 2 de l'encadré. Projections de la part du coût total de l'ensemble de mesures de base de protection sociale qui peut être couverte par des ressources nationales équivalentes à 20 pour cent des dépenses gouvernementales, dans différents pays d'Afrique et d'Asie, 2010-2030



Source: Calculs du BIT.

En termes de réduction de la pauvreté, l'impact d'un tel ensemble de prestations de base peut s'avérer considérable. La figure 1, qui est basée sur les résultats d'une analyse distributionnelle (Gassmann et Behrendt, 2006, pp. 53-56), montre que la combinaison d'une modeste prestation pour enfants en espèces et d'une modeste pension, qui pourrait constituer pour les pays pauvres un ensemble de prestations «de départ», pourrait réduire d'environ 40 pour cent le nombre des personnes qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté, ce qui représenterait une contribution majeure à la réalisation du premier des objectifs du Millénaire pour le développement. Le coût de cet ensemble de prestations ne devrait pas dépasser environ 4 pour cent du PIB.

Figure 1. Effets sur la réduction de la pauvreté des prestations pour enfants et des prestations de retraite, en termes de niveau de pauvreté alimentaire, au Sénégal et en République Unie de Tanzanie



Source: Gassmann, F et Behrendt, C., 2006.

Le calcul des coûts décrit ici est fondé sur un modèle économique et budgétaire statique (c'est-à-dire une simple hypothèse selon laquelle «toutes les autres choses sont égales par ailleurs»). Il ne tient pas compte de l'impact dynamique éventuel d'un ensemble de mesures de base de protection sociale sur les niveaux de croissance nationale.

En fait, il existe des raisons de penser que le coût net des premiers investissements dans un ensemble de base de prestations de sécurité sociale peut être nul, voire négatif, les coûts directs étant compensés par les avantages économiques. Ce potentiel peut être illustré par quelques exemples tirés de l'expérience actuelle dans le «monde réel» (voir DFID, 2005, pp. 14, 17):

- Le programme *Oportunidades*, au Mexique, qui fournit, sous un certain nombre de conditions, des transferts sociaux de base en espèces, s'est révélé très efficace pour réduire le nombre de jours de maladie des adultes puisque celui-ci a diminué de 19 pour cent, ce qui représente un important gain de productivité;
- Au Bangladesh, le programme en vigueur «Argent contre éducation» devrait permettre, selon les estimations, d'augmenter de 25 pour cent les gains potentiels des bénéficiaires pendant toute leur vie, ce qui, là encore, est une indication d'un important gain de productivité.

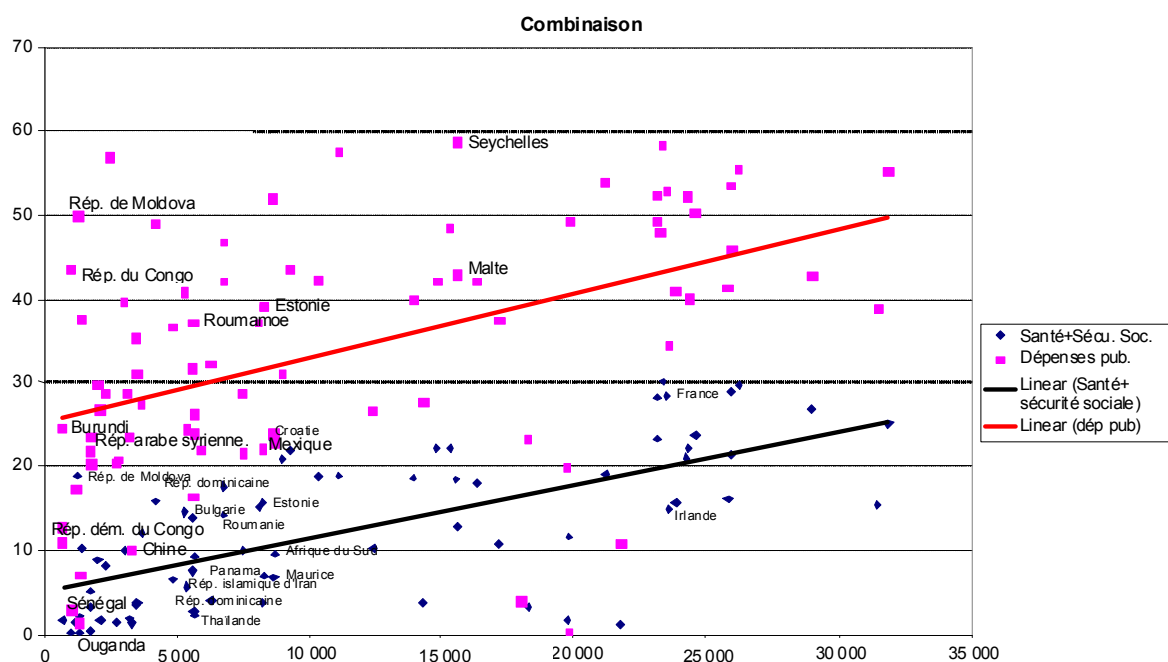
Si nous considérons prudemment que de tels gains de productivité, liés à des régimes de sécurité sociale de base, n'ont pas un plus grand impact qu'une augmentation de 10 pour cent des niveaux généraux de PIB, alors, même les plus modestes régimes devraient rapidement pouvoir se financer eux-mêmes. A long terme, les recettes budgétaires qui en résulteraient devraient augmenter en même temps que la croissance, créant ainsi l'espace budgétaire nécessaire pour financer les prestations. L'élément clé est la volonté politique d'investir dans la sécurité sociale; il faudrait aussi, peut-être, une modeste réaffectation des dépenses publiques, des investissements dans l'amélioration des mécanismes de recouvrement des impôts et des cotisations et/ou la mobilisation d'un

certain nombre de ressources supplémentaires grâce à de nouvelles dispositions de financement public.

Il est évident que les pays ne seront pas tous en mesure, à très court terme, d'élargir facilement l'espace budgétaire nécessaire aux transferts sociaux. Chaque cas doit être analysé en détail. Toutefois, la figure 2 montre que l'«espace politique» disponible pour obtenir une marge de manœuvre financière est sans doute plus large qu'on ne le dit souvent. La figure 2 présente deux statistiques sous forme de graphique: a) les dépenses publiques nationales; b) les dépenses publiques pour la protection sociale et la santé (au sens où les définit le FMI), mesurées dans chaque cas en pourcentage du PIB, par rapport au PIB par habitant, pour un certain nombre de pays et pour les années de la période 2000-2005, ou proches de cette période. Les lignes de régression linéaire pour ces deux statistiques sont indiquées sur le graphique et l'on constate qu'elles sont presque parallèles. Ce n'est pas surprenant en soi; les deux types de dépenses devraient augmenter avec l'accroissement du PIB national par habitant. Mais il est peut-être encore plus intéressant d'observer le nuage des niveaux de dépenses autour des lignes de régression.

La conclusion que l'on peut tirer de cette analyse est que, même si certains pays ont des niveaux semblables de PIB par habitant, ils n'en conservent pas moins un important pouvoir de discrétion en ce qui concerne d'abord le niveau général des dépenses publiques et, ensuite, à l'intérieur de cette enveloppe, la part des ressources publiques allouée aux dépenses sociales.

Figure 2. Dépenses publiques totales et dépenses sociales pour différents niveaux de PIB par habitant, dans différents pays, vers 2000-2005



Voilà qui montre bien l'importance des différentes décisions politiques relatives au financement des systèmes de sécurité sociale, de même que l'espace de négociation qui existe entre les diverses parties prenantes à l'utilisation du portefeuille des dépenses publiques. Chaque pays doit trouver son propre consensus budgétaire. Le tableau 1 présente un exemple relativement typique, à des fins d'illustration du cadre dans lequel ce processus a lieu. Les chiffres, dérivés d'études réalisées pour le Népal, concernent la proposition d'adoption d'un ensemble de bases de prestations de sécurité sociale

(comprenant des prestations pour enfants nouvellement introduites, payées sous condition de suivi d'une scolarité, ainsi qu'une assistance sociale pour les chômeurs, de même que l'amélioration des régimes de services de santé existants et l'abaissement de l'âge de la retraite pour les pensions universelles financées par l'impôt); ils montrent que l'ensemble des prestations nécessiterait un flux de ressources total représentant environ 4,1 pour cent du PIB annuel. Le tableau indique comment ces ressources supplémentaires pourraient être financées: il faudrait réaffecter une partie des dépenses sociales existantes à un ensemble de mesures de sécurité sociale de base, augmenter de 2,6 points de pourcentage les taxes sur les biens et services, améliorer d'environ 10 pour cent l'efficacité du recouvrement de l'impôt sur le revenu et instaurer une cotisation à l'assurance maladie. Il resterait un petit déficit supplémentaire, dont la taille modeste permettrait de le couvrir, en principe, par un certain niveau de soutien de donateurs extérieurs.

Tableau 1. Financement d'un ensemble de mesures de base de protection sociale au Népal – un scénario possible

Coût brut	En pourcentage du PIB
Pensions de retraite universelles	0,8
Soins de santé de base	1,5
Assistance sociale	0,6
Prestations pour enfants	1,4
Frais administratifs	0,4
<i>Coût total</i>	4,7
<i>Financement national potentiel</i>	4,1
Dépenses sociales de base	1,4
Augmentation des taxes sur les biens et services (2,6 points de pourcentage)	1,0
Amélioration du recouvrement de l'impôt sur le revenu	0,2
Cotisations à l'assurance maladie	1,5
<i>Déficit</i>	-0,6

Rares sont les pays à être aussi pauvres que le Népal, et les études apportent des preuves convaincantes du fait que les ressources nécessaires pour financer un ensemble de prestations de sécurité sociale de base peuvent être dégagées dans la plupart des situations nationales, si ce n'est toutes. Toutes les sociétés disposent de ressources à redistribuer à ceux qui en ont le plus besoin, et aucune société – ou quasiment aucune – n'est trop pauvre pour partager.

La réponse à la question par laquelle nous avons débuté ce chapitre semble toutefois se trouver dans le modèle économique prévalant, axé sur un «équilibre» présumé entre équité et efficacité. Nous étudierons cette question plus en détail au chapitre 5.

5. Sécurité sociale et performance économique

Il ne fait pas de doute que, si l'on veut qu'un système national de sécurité sociale soit efficace, il faut que celui-ci puisse affecter à la réalisation de ses objectifs, soit directement, soit indirectement, une proportion significative du PIB national. La question se pose donc de savoir si les avantages que le pays tire de l'existence du système justifient ce qui est perçu comme un coût économique substantiel¹³. Il y a encore un certain temps, cette évaluation pouvait fort bien conduire à la conclusion – du moins dans les pays les plus développés sur le plan économique – que les avantages, en termes sociaux, justifiaient d'eux-mêmes et de façon évidente les coûts financiers. Mais, plus récemment, non seulement ce type d'hypothèse échappe rarement à la critique, mais les coûts financiers mesurables vont croissant, ne serait-ce qu'à cause des besoins de santé et de retraite des populations vieillissantes. D'aucuns ont fait valoir que les «Etats sociaux» très développés ont entraîné des rigidités sur le marché du travail, des pertes de bien-être économique (du fait de réactions comportementales microéconomiques) et des coûts administratifs excessifs; d'autres ont affirmé que, lorsque l'«Etat social» joue un rôle trop important, cela risque de réduire l'avantage économique de l'esprit d'entreprise basé sur une prise de risque individuelle ou de faire obstacle à la restructuration économique.

Le cadre dans lequel est élaborée la politique de sécurité sociale est donc un cadre dans lequel les décideurs politiques sont tenus d'évaluer les objectifs sociaux en même temps que les objectifs économiques. Cela peut se faire de différentes façons. Toutefois, grâce aux statistiques de plus en plus nombreuses dont nous disposons à présent depuis une quinzaine d'années, nous sommes en mesure de nous faire une opinion (avec un indice de confiance de plus en plus élevé) basée sur des éléments de preuves réels. La recherche – et en particulier les travaux réalisés à ce jour dans les pays de l'Union européenne – montre que de nombreux pays, si ce n'est la plupart d'entre eux, ont réussi à conserver des régimes de sécurité sociale de haute qualité et dans le même temps à obtenir de bons résultats en termes de croissance économique^{14, 15}.

Nous sommes donc parfaitement fondés à conclure qu'en réalité il n'y a pas besoin de trouver un compromis et qu'un certain nombre de pays au moins peuvent obtenir de bonnes performances économiques – c'est d'ailleurs ce qu'ils font – tout en conservant un «modèle» social efficace. Mais cette analyse nous entraîne plus loin encore: non seulement

¹³ Il existe plusieurs façons de mesurer le degré de réalisation des objectifs de société par rapport aux coûts économiques que cela implique, que ces coûts soient réels ou qu'ils soient évalués en fonction de leur perception. Par exemple, plusieurs observateurs ont traité la question en termes d'équilibre entre équité (des revenus relatifs) et efficacité économique; ce type de débat a d'abord eu lieu au sein du monde universitaire, par exemple avec la publication, en 1975, d'un document intitulé *Equité et efficacité: la grande question du juste équilibre*, par Arthur Okun. Une approche légèrement différente consiste à évaluer l'équité par rapport à la croissance économique. Dans le présent chapitre, étant donné que nous nous concentrons surtout sur la sécurité sociale, nous traiterons la question du point de vue de la capacité d'un pays à atteindre ses objectifs sociaux de façon simultanée avec, en particulier, la croissance économique.

¹⁴ Cichon et Scholz (2006) et van de Meerendonk et coll. (2007) ont étudié les publications des quinze dernières années relatives à l'impact de la protection sociale (et des régimes d'assurance sociale en particulier) sur la performance économique.

¹⁵ Sapir (2005). Plus récemment, Canoy et Smith (2006) ont fait valoir qu'il conviendrait de ne pas être trop optimiste quant au fait que les pays de l'UE peuvent converger vers le modèle nordique. Toutefois, comme le soulignent les auteurs, il est possible, pour ces pays, de moderniser leurs institutions de protection sociale et d'en améliorer l'efficacité – sans pour autant sacrifier les objectifs sociaux – à leur propre façon.

les pays peuvent concilier de bonnes performances macroéconomiques avec des modèles sociaux durables, mais ils doivent, bien entendu, mettre en œuvre des mesures sociales suffisantes sans lesquelles les politiques de marché ouvert seraient incapables d'absorber les conséquences négatives qu'elles entraînent et ne pourraient pas réussir à long terme (Canoy et Smith, 2006).

Faute de statistiques pertinentes, la situation est moins claire en ce qui concerne les pays en développement, mais il n'y a aucune raison de s'attendre à ce qu'à long terme leur expérience soit moins favorable que celle des pays industrialisés. De récents travaux de recherche menés en Inde, par exemple, ont prouvé que les dépenses totales de protection sociale – mesurées sur une longue période: 1973 à 1999 – avaient eu un important impact positif sur la croissance économique (Justino, 2007).

La confiance et le capital social. A condition d'être bien conçus, les programmes de protection sociale ont un impact «statique» direct en termes de réduction de la pauvreté. Mais, dans un sens «dynamique» plus indirect, ils sont également bénéfiques, à bien des égards, pour la productivité – par exemple en réduisant ou en empêchant l'exclusion sociale, en levant les obstacles fréquents au développement de petites entreprises ou d'entreprises individuelles et, plus important encore, en contribuant au renforcement du capital humain sous la forme d'une main-d'œuvre en bonne santé et plus instruite. Inversement, ces quelques quinze dernières années, plusieurs études ont permis de déterminer de quelle façon un *manque* de protection sociale affecte la performance économique¹⁶. Les imperfections du marché des capitaux – en particulier les problèmes de crédit ou les autres contraintes qui empêchent les pauvres d'investir suffisamment – constituent à cet égard un important mécanisme. Ces contraintes peuvent être de nature financière, mais il s'agit tout autant d'un problème de manque d'accès à certaines ressources ou à certaines dispositions. A cet égard, il est possible de citer à titre d'exemple les restrictions à l'exploitation des terres arables, l'accès limité aux établissements de santé et le manque d'accès (pour les enfants, en particulier ceux des familles pauvres) à l'éducation, dont il a été démontré qu'ils ont un impact négatif sur la future productivité du travail et, par conséquent, sur la croissance économique (Perotti, 1996).

L'idée n'en persiste pas moins, dans la plupart des pays et d'une façon générale, que le coût de la sécurité sociale «doit» avoir un impact négatif sur la performance économique, telle qu'elle est mesurée sur la base des taux de croissance économique, et ce bien que les études réalisées n'aient pas permis de confirmer cette hypothèse par des éléments de preuve statistiques¹⁷.

Cela ne signifie aucunement que des transferts sociaux *plus importants* permettraient de renforcer la performance économique *en tout temps et dans toutes les circonstances*. La façon dont ils sont conçus est bien entendu importante; les régimes de prestations (et, le cas échéant, le poids de l'impôt) peuvent certainement avoir un impact sur les facteurs de motivation économique.

Qu'est-ce que cela signifie pour les pays en développement? Ces dix dernières années, un nombre croissant d'initiatives ont été prises, et de plus en plus d'études publiées ont permis de démontrer que des résultats remarquables ont été obtenus dans ces pays.

¹⁶ Par exemple, Aghion et Bolton (1992), Galor et Zeira (1993), et Saint Paul et Verdier (1996).

¹⁷ De plus, de nombreux pays ont obtenu de bons résultats sur le marché du travail – par exemple une participation élevée à ce marché et des taux de chômage faibles – avec des dépenses sociales publiques représentant une proportion importante de leur PIB.

La plupart des pays en développement souffrent de l'imperfection des marchés des capitaux qui dissuade ou empêche les pauvres d'emprunter. Cette absence de crédit explique qu'il soit nécessaire de mettre en place des mécanismes inefficaces et coûteux de lissage de la consommation et empêche les pauvres d'investir dans un développement personnel productif sous la forme d'une bonne éducation et d'une bonne santé. Les programmes de transfert d'espèces en Ethiopie, par exemple, ont accru l'accès aux services sociaux et conduit à une meilleure circulation des liquidités, d'où une concurrence plus importante et des échanges commerciaux locaux plus dynamiques. Au Brésil, la mise en place d'un régime d'assurance chômage a eu un impact remarquable et crucial sur la transition vers le travail indépendant – les transferts de revenus fournissant le capital requis, et, au lieu de dissuader les gens de travailler, ces ressources sont utilisées pour le lancement de nouvelles activités économiques (Cunningham, 2000). C'est une situation semblable que fait ressortir l'examen d'un certain nombre de programmes de protection sociale dans les pays à faible revenu, cet examen n'ayant permis de trouver que peu ou pas de preuves d'un quelconque impact négatif des programmes de transferts sociaux sur l'incitation au travail (Barrientos, 2006)¹⁸. D'autres études récentes viennent conforter les preuves cumulées des effets positifs des transferts de revenus dans les pays en développement en termes de productivité et de croissance. S'agissant en particulier de l'accroissement des taux de scolarisation et de l'amélioration des conditions de santé, il existe des preuves solides de l'impact bénéfique des programmes de transferts en espèces dans un large éventail de pays différents¹⁹.

Une série d'études empiriques sur l'Afrique du Sud a prouvé que les dépenses de l'assistance sociale ont permis de promouvoir les investissements, la croissance économique et la création d'emplois et qu'elles ont amélioré la balance commerciale. Les ménages à faible revenu dépensent des proportions relativement élevées de leurs revenus en biens et services nationaux, et par conséquent une augmentation de leurs revenus a tendance à favoriser les secteurs d'activité nationaux. De plus, il y a un impact évident sur l'éducation, et en particulier sur les taux de scolarité des filles, ce qui permet d'avoir une main-d'œuvre de plus en plus productive et un taux de croissance du PIB de plus en plus élevé (Samson et coll., 2004).

Pour résumer, les expériences évoquées dans ce chapitre ressortent d'un examen approfondi, dans des publications, des études sur l'impact des régimes de sécurité sociale sur la performance économique. L'acquisition de connaissances détaillées dans ce domaine n'a été ni rapide ni uniforme dans tous les pays, ce qui reflète en partie les limites des données statistiques disponibles. Il convient de faire preuve d'une certaine prudence en ce qui concerne certains aspects de l'interprétation de ces données (van de Meerendonk et coll., 2007), premièrement, parce que les régimes de transferts sociaux peuvent avoir d'importants effets *dynamiques* et relativement complexes sur les variables économiques et, deuxièmement, à cause de la mesure limitée dans laquelle les observations et conclusions relatives au débat sur l'Etat social dans les pays industrialisés peuvent être traduites dans le contexte économique et social différent des pays moins développés. Il est clair, toutefois, qu'il existe à présent un fort consensus quant au fait que des systèmes de sécurité sociale bien conçus et une performance économique solide peuvent coexister – et coexistent effectivement. En fait, il est de plus en plus évident qu'une sécurité sociale

¹⁸ Par exemple, le programme *Bono Solidario*, en Bolivie, lève les contraintes de crédit pour les pauvres et stimule les investissements dans l'agriculture. Au Nicaragua, le *Red de Protección Social* empêche que les actifs des familles d'exploitants agricoles ne se réduisent considérablement lorsque les prix du café chutent de façon imprévue.

¹⁹ En donner une liste complète irait au-delà de l'objectif du présent rapport. Un certain nombre d'études sont toutefois particulièrement intéressantes à cet égard; ce sont celles réalisées par Freije et coll. (2005); Morley et Coady (2003); Rabhani et coll. (2006); Schubert (2005); Chetty et Looney (2006); Samson et coll. (2002,2004); Adams et Kebede (2005).

adaptée aux besoins n'est aucunement la conséquence de la croissance économique mais qu'elle en est une condition nécessaire.

6. Perspectives historiques et faits nouveaux ²⁰

Une longue expérience dans les pays de l'OCDE a montré que la sécurité sociale constitue un puissant instrument de réduction de la pauvreté et des inégalités. On estime que les taux de pauvreté et d'inégalité, dans de nombreux pays de l'OCDE, sont diminués de près de la moitié par comparaison avec les niveaux auxquels il faudrait s'attendre en l'absence de tels régimes. En Asie, en Europe, en Océanie ou en Amérique du Nord, il n'existe aucun pays industrialisé qui réussisse sans un système de sécurité sociale relativement développé. Dans la plupart des pays industrialisés, il y a un large consensus quant au fait que la protection sociale des populations de ces pays devrait être améliorée au fur et à mesure que leurs sociétés deviennent plus prospères. Pendant de nombreuses décennies, et jusqu'à récemment encore, ce principe n'a jamais été remis en cause, et ce à juste titre. De nombreux pays parmi les plus puissants du monde économiquement, tels que l'Allemagne, le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, ont également les niveaux de dépenses sociales les plus élevés, puisque mesurés en pourcentage du PIB ils sont en général compris entre 25 et 30 pour cent de leurs revenus nationaux respectifs. Ces économies sont également des économies traditionnellement ouvertes, soumises depuis des dizaines d'années, si ce n'est des siècles, à la concurrence internationale, et cela longtemps avant que l'on ne se préoccupe au point où on le fait actuellement du problème de ce que l'on appelle à présent la mondialisation. Elles partagent également une même expérience, en ce sens qu'elles ont toutes commencé à mettre en place leurs systèmes de protection sociale vers la fin du XIX^e siècle – c'est-à-dire à une époque où elles étaient en fait pauvres. La fourniture d'une sécurité sociale était et reste dans chaque cas partie intégrante de leurs modèles de développement national respectifs.

L'histoire de la sécurité sociale dans les pays non industrialisés a elle aussi commencé il y a plus d'un siècle.

Rétrospectivement, nous pouvons distinguer plusieurs vagues d'avancées successives. La sécurité sociale formelle avait déjà commencé à se développer avant la première guerre mondiale dans un certain nombre de ce que l'on appelle les «pays pionniers», essentiellement dans le cône austral de l'Amérique du Sud. Sur ce continent, les premiers régimes de sécurité sociale se sont inspirés de l'approche de Bismarck. Une seconde vague est arrivée dans les années quarante et soixante lorsque plusieurs pays d'Asie et d'Afrique, après avoir obtenu l'indépendance, ont adopté des systèmes de sécurité sociale reflétant ceux des ex-puissances coloniales. De nombreux pays ont développé leur système de sécurité sociale en utilisant une combinaison de programmes que l'on peut caractériser comme une synthèse «Bismarck-Beveridge». A ce jour, toutefois, la plupart des pays en développement n'ont pas encore réussi à faire couvrir la plus grande part de leur population par leurs régimes nationaux.

Une troisième vague d'événements importants a trouvé son origine au Chili au début des années quatre-vingt, avec une approche radicale axée sur la consolidation financière, l'accumulation individuelle – d'où, en fait, un transfert d'un éventail de risques aux

²⁰ Ce chapitre est en grande partie basé sur les notes de référence et les documents préparés pour les réunions régionales sur la sécurité sociale en Amérique latine, en Asie et dans les pays arabes (accessibles sur les pages régionales du site Web du BIT: www.ilo.org), ainsi que sur les textes rédigés pour une nouvelle publication du Département de la sécurité sociale du BIT (voir Townsend, à paraître).

membres individuels – et la privatisation de la gestion²¹. Cette évolution a déclenché un débat important et parfois houleux qui, en y regardant de plus près, était nécessaire car il a joué un rôle significatif dans l'enrichissement de la réflexion sur les rôles et le financement de la sécurité sociale au cours du nouveau millénaire. Le modèle chilien a été suivi en tout ou partie par dix pays d'Amérique latine au cours des années quatre-vingt-dix, puis par 14 pays d'Europe centrale et orientale.

Une autre vague mondiale de réexamen et de réforme des régimes semble à présent lancée, et il s'agit probablement de la plus importante à ce jour. De nombreux gouvernements, en consultation avec les autres partenaires sociaux – les parties prenantes aux régimes de sécurité sociale –, sont aujourd'hui en train de réexaminer le rôle de la sécurité sociale dans le développement social national. Dans les pays en développement, la sécurité sociale est perçue de plus en plus clairement comme un moyen efficace de lutter contre la pauvreté, d'investir dans les ressources humaines et de faciliter et sauvegarder la croissance économique à long terme. Dans de nombreux pays en développement, la première des priorités doit être d'éliminer les insuffisances de couverture laissées par les structures précédentes de développement de la sécurité sociale. Le principal outil utilisé pour ce faire est généralement, et de plus en plus, le recours à des dispositifs de transfert d'espèces financés par l'impôt.

Plusieurs pays, dont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et l'Uruguay, pour n'en citer que quelques-uns, ont de plus en plus recours à des programmes de transfert d'espèces financés par l'impôt pour résoudre les problèmes d'exclusion de la sécurité sociale. Il s'agit de contacter et de faire adhérer les membres de la population active jusqu'ici non couverts et de fournir des pensions «sociales» à ceux qui ont dépassé l'âge de travailler mais qui n'ont pas suffisamment cotisé pour avoir officiellement droit à des prestations. Il existe des exemples convaincants de réussite avec de modestes systèmes universels de prestations sociales en Afrique, en Amérique latine et en Asie. En Afrique du Sud, au Botswana, à Maurice et en Namibie, par exemple, les pensions universelles de base ont eu des effets positifs sur la réduction de la pauvreté. Une expérience précieuse a été acquise quant au rôle potentiel des transferts sociaux dans la lutte contre la pauvreté dans des pays tels que le Brésil et le Mexique. En Asie, de remarquables succès ont été enregistrés en République de Corée, qui est parvenue à couvrir l'ensemble de la population par les soins de santé en moins de vingt ans, et en Thaïlande, qui y est parvenue en moins de quinze ans. Des progrès significatifs sont actuellement observés en Inde et en Chine. Toutes ces expériences montrent que la mise en place de systèmes de sécurité sociale de base dans les pays à faible revenu contribue de façon importante à la réalisation du premier des objectifs du Millénaire pour le développement, consistant à réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015.

On trouvera au tableau 2 un aperçu général analytique des plus remarquables des divers programmes de transferts d'espèces, aussi bien universels qu'appliquant des conditions d'octroi, actuellement en vigueur dans le monde.

²¹ Plus important encore, ce changement a transféré aux membres individuels les risques liés à une baisse éventuelle de la valeur des actifs investis (une caractéristique remarquable de la crise de 2008). Le corollaire est effectivement une restriction de la valeur (réelle) des pensions payables en fin de compte aux membres du régime, ce qui a peut-être été fait de façon délibérée – conformément à l'école de pensée économique selon laquelle le régime de retraite national précédent («à prestations définies») avait promis des prestations qu'il a été incapable de verser par la suite.

Tableau 2. Programmes de transferts d'espèces en vigueur et ayant fait l'objet de recherches sérieuses, appliquant ou non des conditions d'octroi, vers 2008.

Type de transferts en espèces	Pays	Nombre
<i>Sans condition</i>		
Soutien du revenu des ménages	Chili, Chine, Indonésie (jusqu'en 2007), Mozambique, Pakistan, Zambie	6
Pension sociale	Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Bangladesh, Brésil, Botswana, Chili, Costa Rica, Inde, Kiribati, Lesotho, Maurice, Namibie, Népal, Samoa, Uruguay	16
Allocations familiales	Afrique du Sud, Mozambique	2
<i>Avec conditions d'octroi</i>		
Espèces contre travail	Afrique du Sud, Argentine, République de Corée, Ethiopie, Inde, Malawi	6
Espèces contre développement humain	Bangladesh, Brésil, Colombie, Equateur, Honduras, Indonésie, Jamaïque, Mexique, Nicaragua	9
Nombre total de pays disposant d'au moins un programme		30
Dont en Asie		8

Source: Université de Sussex et BIT.

On sait donc aujourd'hui qu'une trentaine de pays à revenu moyen et à faible revenu disposent d'au moins un programme de transfert d'espèces. L'un des programmes nationaux les plus ambitieux est actuellement en cours d'élaboration en Inde. Après un débat national sur la pauvreté et les conditions de travail et de vie dans l'économie informelle (ou, pour reprendre la terminologie indienne habituelle, dans le secteur inorganisé), le gouvernement a nommé une Commission nationale pour les entreprises du secteur inorganisé. Le rapport de cette commission, publié en mai 2006, contient, entre autres, des recommandations pour l'instauration d'une série de dispositions de sécurité sociale de base pour l'économie informelle, qui seraient fournies par un ou plusieurs régimes (subventionnés) d'assurance sociale offrant des soins de santé de base, une protection de la maternité et des pensions d'invalidité et de vieillesse. Un projet de loi-cadre (qui devrait être complété en temps utile par une réglementation définissant les paramètres détaillés des régimes) a été soumis au Parlement et est en attente d'examen et d'adoption. La couverture potentielle de la population par les nouveaux régimes pourrait être de 300 à 360 millions de personnes – soit un important progrès. En 2008, le gouvernement a achevé l'application progressive dans tout le pays de la loi nationale sur la garantie de l'emploi rural, qui garantit cent jours de travail rémunérés au salaire minimum à tous les ménages ruraux pauvres et dont on s'attend à ce qu'elle bénéficie à entre 80 et 100 millions de personnes. Dans la terminologie moderne, ce régime pourrait être qualifié de régime de transfert d'espèces sous conditions; en termes plus traditionnels, on pourrait le décrire comme une forme d'*assistance sociale*. Bien que des observateurs aient souligné que ces nouvelles initiatives ont un certain nombre de limites et, même si ces différents régimes combinés ne pourront sans doute guère réduire significativement l'écart entre les travailleurs de l'économie formelle et ceux de l'économie informelle, l'approche du gouvernement de l'Inde, qui consiste à s'attaquer avec vigueur aux insuffisances de couverture de la population, constitue un exemple impressionnant. De même, la récente mise en place, dans les zones rurales de Chine, d'un nouveau régime public d'assurance maladie, même si ses niveaux de paiement initiaux sont modestes, a permis une couverture par la protection sociale de plusieurs centaines de millions de nouveaux membres.

Il semblerait qu'au sein des pays de l'OCDE, en particulier les pays «les plus vieux», le débat relatif à l'actualisation des systèmes de sécurité sociale ait tendance à être bloqué,

en raison, souvent, de désaccords de nature idéologique; entre-temps, de réels progrès – même par petits pas successifs – sont enregistrés dans les pays en développement qui cherchent à présent à modifier leurs instruments déjà anciens afin de les adapter à la réalisation de leurs objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté et de développement social.

7. Les défis mondiaux

Ces vingt dernières années, de nombreux observateurs ont suggéré que l'«Etat social» traditionnel, tel qu'il existe dans de nombreux pays, est en général devenu «surdéveloppé» et ils ont examiné les implications de cette supposition en termes de chômage élevé et persistant et de décélération de la croissance du PIB. Ce débat se poursuit encore aujourd'hui – nous en avons étudié les principaux éléments dans les chapitres précédents. Deux facteurs particuliers ont cependant alimenté les discussions. Le premier est la *mondialisation* – c'est-à-dire l'ouverture des économies nationales au commerce international et aux flux financiers internationaux. La concurrence internationale accrue – ou en tout cas sa demande, telle qu'elle est perçue – a conduit les gouvernements des pays en développement et des pays industrialisés à adopter une approche très prudente de la mise en œuvre de mécanismes sociaux améliorés. Nous avons vu dans les chapitres précédents qu'au niveau national la fourniture d'une sécurité sociale suffisante peut être considérée comme ayant des impacts nettement plus positifs, tant au niveau social qu'économique, que négatifs. Au niveau de chaque employeur et chef d'entreprise, cependant, la crainte que la mise en œuvre de normes sociales progressistes n'entraîne des coûts et porte atteinte à la compétitivité actuelle a été très présente. Le deuxième facteur est la *transition démographique*, qui a pour effet un vieillissement rapide des populations, les pourcentages des personnes ayant dépassé l'âge traditionnel de la retraite s'élevant dans de nombreux cas à quelque 15 ou 20 pour cent de la population totale. L'une des conséquences de cette situation, notamment dans les pays industrialisés, a été que les gouvernements ont subi des pressions permanentes pour endiguer les dépenses publiques et procéder à un examen approfondi des programmes de transferts sociaux existants. Toutefois, dans certaines économies émergentes telles que la Chine, la conception des régimes de sécurité sociale en vigueur est telle qu'elle n'a pas facilement permis de faire face à la transition démographique extrêmement rapide en cours. Dans d'autres pays, les systèmes de sécurité sociale ont éprouvé des difficultés à résoudre les graves problèmes liés à la pandémie du VIH/sida. Nous nous concentrerons ici sur les défis spécifiques auxquels sont confrontés les régimes de sécurité sociale et sur la capacité de ces derniers à maintenir des niveaux de prestations suffisants, notamment dans leurs branches retraite et soins de santé, sans oublier pour autant que des défis de même type existent pour chacun des risques que les régimes sont censés couvrir.

Internationalisation et précarité du marché du travail

Les échanges commerciaux internationaux et les flux de capitaux se sont intensifiés au cours des dernières décennies. Le commerce, en pourcentage du PIB, s'est extraordinairement développé entre les années soixante-dix et nos jours. Les pays qui ont ouvert leurs frontières à ces flux de matières premières, de services et de ressources financières ont connu des taux de croissance plus élevés que ceux qui ne l'ont pas fait. Ce phénomène a fait l'objet de travaux de recherche approfondis au cours des dix dernières années et les éléments de preuves statistiques dont nous disposons semblent indiquer que la croissance économique et le commerce international sont positivement corrélés²².

Etant donné que pratiquement tous les pays participent au moins dans une certaine mesure au processus de mondialisation, le rythme du changement social et économique s'est accéléré. Bien que les avantages potentiels des changements opérés par les systèmes de sécurité sociale soient importants, les individus ou les familles n'en ont pas tous bénéficié et cela a créé des tensions sociales. Dans de nombreux pays, les gens ont eu le

²² Voir, par exemple, Dollar et Kraaj (2004) et Milanovic (2005).

sentiment ou même se sont aperçus que leur emploi et la sécurité sociale, et avec eux leur confiance générale quant à leur avenir, sont remis en cause. Le public a donc souvent perçu la concurrence internationale comme du *dumping social*, et cela a été une source de ressentiments et de résistances bien compréhensibles.

Alors que, dans les parties industrialisées du monde, l'on constate que l'ouverture des frontières internationales aux flux de capitaux et de main-d'œuvre a procuré un certain nombre d'avantages sociaux, dans les pays moins avancés (du point de vue économique), les aspects bénéfiques de la mondialisation sont moins visibles. Malgré l'ouverture de ces pays à la mondialisation et bien que le taux de croissance de leur PIB soit parfois élevé, les taux de croissance des salaires réels et de l'emploi n'ont pas suivi. En fait, dans certains cas, le processus d'ouverture aux échanges commerciaux internationaux a conduit à l'effondrement de secteurs d'activité entiers. Dans certains pays africains, les secteurs du textile et de l'habillement, par exemple, ont disparu en moins de dix ans, ce déclin ayant été accéléré par des facteurs tels que l'utilisation de ces pays comme «dépotoirs» pour des vêtements d'occasion venus du Nord (BIRD/Banque mondiale, 2005).

La mondialisation a entraîné des modifications considérables des marchés du travail. Dans les pays industrialisés, on a constaté un développement de *marchés du travail à deux vitesses*. Le segment supérieur se caractérise par des emplois bien payés, avec – du moins en surface – une protection sociale solide contre un large éventail de risques et une protection juridique dans les domaines des horaires de travail et du licenciement. Un grand nombre de personnes, toutefois – dans la plupart des cas les moins qualifiées, mais aussi des femmes et des membres de minorités ethniques –, tombent dans une autre catégorie. Dans ce segment inférieur, les emplois ont tendance à être nettement moins bien rémunérés, peu sûrs, parfois risqués, sans beaucoup de protection juridique contre les licenciements et avec des horaires de travail variables et souvent très longs. Les travailleurs qui appartiennent à ce segment inférieur sont davantage exposés à la concurrence internationale et à ses effets collatéraux. Un type de segmentation semblable est également observé dans les pays en développement, dans lesquels l'économie informelle pourrait être considérée comme équivalente au segment inférieur sur les marchés du travail à deux vitesses des pays industrialisés; le segment supérieur ou l'économie formelle a toutefois tendance à être proportionnellement de taille nettement plus modeste que dans les pays industrialisés. Le BIT a estimé que, à la fin des années quatre-vingt-dix, la part de l'emploi informel dans l'emploi non agricole était de 48 pour cent en Afrique du Nord, 72 pour cent en Afrique subsaharienne, 51 pour cent en Amérique latine et 65 pour cent en Asie (BIT 2006b, p. 28). Sur ce segment informel, les conditions de travail ont tendance à être précaires: les lieux de travail sont mal définis, les conditions de travail sont peu sûres et peu saines, les revenus sont faibles et irréguliers, les horaires de travail sont longs et l'accès à la protection sociale et aux établissements de formation est habituellement non existant. Ces quelques dernières dizaines d'années, les différents volets de l'activité économique classée comme «informelle» ont plutôt eu tendance à se développer qu'à se réduire. Les entreprises informelles fournissent souvent des produits et des services sur la base d'accords de sous-traitance avec les entreprises formelles non seulement pour le marché intérieur, mais aussi pour l'exportation. Les travailleurs ne sont pas recrutés sur la base de contrats formels mais en tant que travailleurs indépendants. Cette «informalisation» croissante aboutit à une réduction du nombre potentiel de personnes pouvant être couvertes par des systèmes de sécurité sociale traditionnels basés sur l'assurance. Dans certains pays, la création de zones franches d'exportation, qui bénéficient de dispositifs de protection de la main-d'œuvre différents («allégés») par rapport au reste du pays, peut également être perçue comme un indice de diminution progressive des niveaux de protection de la main-d'œuvre et de protection sociale (Sengenberger, 2005).

La nécessité de fournir une protection sociale aux travailleurs migrants, que ces travailleurs se déplacent à l'intérieur de leur pays d'origine (ceux que l'on appelle les

migrants internes) ou d'un pays à l'autre, se heurte à des difficultés spécifiques. Le BIT a estimé que, vers l'an 2000, environ 175 millions de personnes dans le monde entier résidaient en dehors de leur pays d'origine ou du pays dont elles étaient ressortissantes et que, parmi elles, il y avait approximativement 90 millions de travailleurs migrants (BIT 2006b, p. 26). Il y a eu dans le même temps un important exode rural. Entre 1995 et 2005, la part de l'emploi mondial total détenue par le secteur rural a diminué de près de trois points de pourcentage, soit environ 90 millions de travailleurs, pour s'abaisser à près de 40 pour cent. Si l'on compte le nombre de personnes à la charge de ces travailleurs migrants et qui les accompagnent, le nombre total de personnes qui auront délaissé les zones rurales au profit des zones urbaines pourrait être de l'ordre de 200 millions dans moins de quelques dizaines d'années. Il existe des indices flagrants prouvant que ces chiffres risquent d'augmenter considérablement du fait du seul exode rural en Chine. Dans un grand nombre de pays, les envois de fonds des travailleurs migrants sont devenus la principale source de revenus de nombreuses familles, alors que l'extension de la couverture traditionnelle de la sécurité sociale aux migrants et aux laissés-pour-compte reste un défi majeur.

La transition démographique

Les facteurs déterminants qui expliquent la transition démographique mondiale sont, premièrement, un allongement régulier de l'espérance de vie dans la plupart des pays (avec des ratios de mortalité plus faibles) et, deuxièmement, la baisse des taux de fécondité. Ces facteurs se sont manifestés dans les pays industrialisés au cours des cinquante dernières années, si bien que le vieillissement figure aujourd'hui parmi les points prioritaires de leur ordre du jour politique. Des tendances similaires n'apparaissent pas moins aussi dans les pays en développement en raison de l'amélioration des infrastructures de santé, d'un meilleur accès à l'eau potable et aux installations d'évacuation des eaux usées, de la mise en place de programmes de santé publique et, par-dessus tout (en ce qui concerne la chute des taux de fécondité), de l'accès des filles à l'éducation. Certains pays en développement, tels que Sri Lanka, sont déjà en passe d'achever cette phase de «transition démographique» et connaissent un vieillissement rapide de leur population. Dans d'autres, notamment en Inde, le point culminant de cette transition est attendu pour dans quelques décennies encore, si bien que la proportion de la population tombant dans les tranches d'âge où l'on est actif et productif va probablement augmenter considérablement à court terme, allégeant d'autant, du moins temporairement, l'augmentation du coût relatif de la protection sociale pour l'ensemble de la main-d'œuvre – un effet parfois décrit comme un «dividende démographique» ou un «cadeau de la démographie». Pour la plupart des pays, le vieillissement de la population – dans un proche avenir ou dans un avenir plus lointain – posera un grave problème de planification puis de mise en œuvre de systèmes de retraite et de soins de santé durables.

Il est certain que le vieillissement de la population va accroître les dépenses de retraite et de soins de santé au cours des décennies à venir. Les dépenses de pensions de retraite publiques dans les pays de l'OCDE devraient passer d'une moyenne de 7,5 pour cent du PIB vers l'an 2000 à 11 pour cent en 2050 (Dang et coll., 2001; Commission européenne, 2006). Cela semble gérable et correspondre à une situation nettement moins dramatique que celle que l'on a souvent décrite. Il existe toutefois des différences entre les pays. Ces disparités tiennent moins au processus du vieillissement lui-même qu'aux caractéristiques spécifiques des programmes en vigueur, telles que la combinaison des modes de financement, les conditions d'octroi et les différences dans les montants généraux des prestations (Commission européenne, 2006).

A cet égard, il est utile de souligner la distinction à faire entre le ratio de dépendance *démographique* et le ratio de dépendance du «système». Ce dernier mesure le nombre de retraités (de personnes recevant une prestation du régime de retraite), comme numérateur,

par rapport au nombre de cotisants, comme dénominateur. Lorsque le nombre des retraités augmente, les dépenses de pension augmentent toutes choses égales par ailleurs. Toutefois, le taux de cotisation n'augmente que lorsque le nombre des bénéficiaires d'une prestation de retraite (multiplié par la pension moyenne) augmente plus vite que le nombre des salariés (multiplié par le salaire moyen assuré). Le ratio de dépendance du système prend en compte l'augmentation du ratio de l'emploi par rapport à la population totale et est, par conséquent, indicateur du changement dans la cotisation ou dans l'assiette de financement. La plupart des pays ont connu une augmentation plus rapide de leur «ratio de dépendance du système» que de leur «ratio de dépendance démographique».

Mais les pays peuvent exercer une influence sur le ratio de dépendance du système. Si l'on constate que l'équilibre entre les dépenses (prestations) et les recettes (cotisations) d'un système de retraite commence à ne plus être viable, on peut faire appel à un certain nombre d'instruments pour remédier à cette situation: *réduire la dépendance du système en allongeant la durée de la vie professionnelle*, abaisser les taux de remplacement des prestations de retraite, relever les taux de cotisation, élargir l'assiette de l'impôt et soit augmenter les impôts, soit affecter des ressources provenant d'autres rubriques dans le budget gouvernemental. Les pays vont devoir décider de leur propre combinaison de mesures politiques pour répartir entre les différents groupes de population et les différentes générations le coût croissant du financement des besoins de consommation des personnes âgées et des personnes qui ne sont plus actives. La nécessité – réelle ou perçue – d'une réforme du financement des pensions de retraite a conduit à un débat approfondi sur ce sujet au cours des trente dernières années.

La majorité des pays du monde dispose d'un pilier de retraite public sous une forme ou sous une autre, et bon nombre d'entre eux autorisent (et en général encouragent) le développement de régimes de retraite privés et professionnels pour compléter le pilier public. La différence tient essentiellement à la taille proportionnelle de l'un des piliers par rapport à l'autre. Au cours des années quatre-vingt-dix, des universitaires et un certain nombre d'organisations internationales ont préconisé d'abandonner les régimes publics pour créer des régimes privés, de passer de régimes à prestations définies à des régimes à cotisations définies et de passer de régimes financés par répartition à des régimes capitalisés²³. Un important aspect de ce débat a été le fait qu'il se soit concentré sur l'impact des différents dispositifs de financement sur l'assiette budgétaire. Certains observateurs étaient fermement convaincus que des régimes privés précapitalisés et habituellement à *cotisations définies* seraient plus durables, que les dépenses publiques pourraient être endiguées et que le non-respect des obligations de cotisation serait réduit (grâce à un lien plus fort entre les cotisations et les droits aux prestations accumulés). Ils ont fait valoir que la gestion privée des fonds permettrait l'obtention de taux de rendement plus élevés. Dernier argument, et non des moindres, ils ont estimé que cette transformation permettrait d'accroître la couverture générale, notamment celle des travailleurs indépendants. Dans un système qui repose sur un financement par répartition, le vieillissement a un impact évident sur la base de cotisation. Toutefois, une bien moindre attention a été accordée au fait qu'il est tout aussi vrai que, dans les régimes capitalisés, le pouvoir d'achat courant est transféré des générations actives aux générations en retraite, plus âgées; en pareil cas, le dispositif d'intermédiation est la vente des actifs des fonds de pension. La richesse des pensions accumulées est en effet (progressivement) vendue aux générations qui travaillent au fur et à mesure qu'elles accumulent elles-mêmes une richesse de pension. On peut donc s'attendre à ce que les prix des actifs réagissent aux changements démographiques (Heller, 1998, Thompson, 1998). Par conséquent, dans les régimes capitalisés, les cotisants sont exposés au risque que la richesse qu'ils ont accumulée pour leur retraite ait moins de valeur au moment de leur départ à la retraite que ce qui avait été

²³ Le rapport publié en 1994 par la BIRD et la Banque mondiale, «Eviter la crise du vieillissement», a constitué un tournant à cet égard.

prévu. Ces dernières années, ces risques ont commencé à devenir apparents et les adhérents à des régimes à cotisations définies, par exemple au Chili, ont commencé à y être confrontés, mais ils sont ensuite apparus en pleine lumière au fur et à mesure que la crise financière qui se développait a commencé à rogner la valeur des actifs.

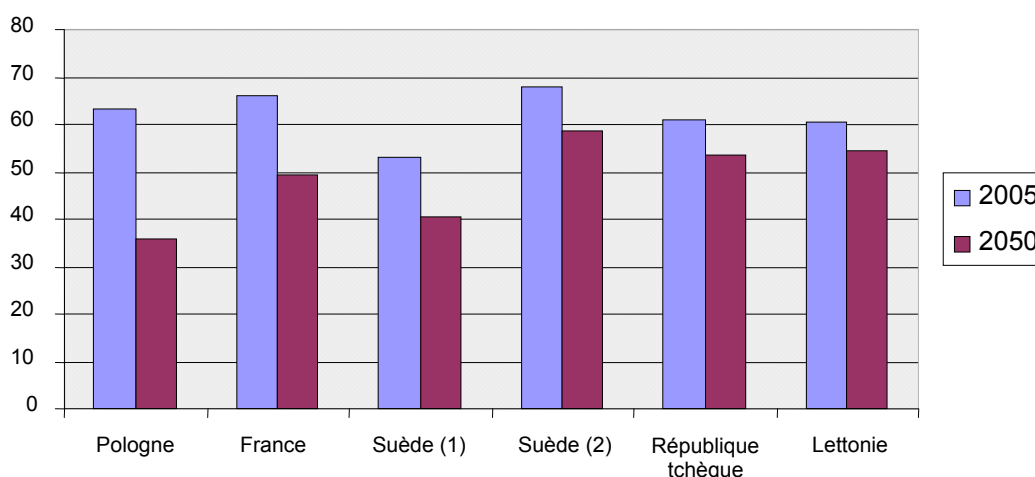
Ces dernières années, le BIT a réalisé de nombreuses études sur les régimes de retraite réformés, en particulier ceux d'Amérique latine²⁴ et ceux des pays en transition d'Europe centrale et orientale²⁵. Ces études ont révélé que la réforme des régimes de retraite risque en fait de: i) réduire la sécurité du revenu des personnes couvertes après qu'elles sont devenues âgées; ii) réduire la couverture effective actuelle des personnes précédemment couvertes; et iii) décevoir les espoirs relatifs à l'élargissement de la couverture aux personnes qui n'étaient pas couvertes précédemment et les espoirs nourris eu égard à l'augmentation des taux d'épargne nationaux. Les préoccupations de l'OIT ont récemment trouvé un écho dans les travaux du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale. Dans son rapport sur l'évaluation des activités d'assistance de la Banque mondiale dans le domaine de la réforme des régimes de retraite, le groupe a conclu, entre autres: «il n'y a que peu d'éléments qui prouvent que les piliers financés de façon privée aient réussi à accroître l'épargne nationale ou à développer les marchés des capitaux...», et il a même déclaré que «... la préoccupation de la banque quant à la durabilité budgétaire a tendance à rendre plus flou l'objectif plus large de la politique des pensions, qui était de réduire la pauvreté et d'améliorer la correspondance entre le revenu de retraite et les besoins, tout en restant dans le cadre des contraintes budgétaires existantes» (Banque mondiale, 2005, pp. xvi, xvii).

²⁴ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale: *Prospectiva de la previsión social: valuación financiera actuarial del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 2005-2050*, série de publications du Secrétariat à la sécurité sociale, ANOF, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale et Service des activités financières, actuarielles et statistiques du BIT (Buenos Aires, 2005); OIT: *Argentina: Valuación actuarial del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones al 31 de diciembre de 2001*, OIT, Genève, Service des activités financières, actuarielles et statistiques, Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction, bureau du BIT en Argentine (Genève, 2004); F.M. Bertranou (directeurs de publication): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, BIT, 2001); F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (directeurs de publication): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, BIT, 2002); A. Arenas de Mesa et P. Benavides Salazar: *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000* (Santiago, BIT, 2003); F.M. Bertranou et A. Arenas de Mesa (directeurs de publication): *Protección social, pensiones y genero en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, BIT, 2003); BIT: *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*. Comptes rendus du Séminaire international (Santiago, 2004); M. Nitsch et H. Schwartz: *Recent developments in financing social security in Latin America*, série *Questions de protection sociale*, document de réflexion n° 1 (Genève, BIT, 1996).

²⁵ E. Fultz: «La réforme des pensions dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE: Défis, réalisations et écueils». *Revue internationale de la sécurité sociale*, vol. 57, n° 2, avril 2004, pp. 3-32; E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (directeurs de publication): *The gender dimension of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, BIT, 2003); E. Fultz (directeurs de publication): *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, vol. 1: *Restructuration avec privatisation – Etudes de cas sur la Pologne et la Hongrie*; et vol. 2: *Restructuration des systèmes publics de pensions – Etudes de cas sur la République tchèque et la Slovaquie* (Budapest, BIT, 2002); E. Fultz et M. Ruck: *Pension reform in Central and Eastern Europe: An update on the restructuring of national pension schemes in selected countries* (Budapest, BIT, 2000); K. Hagemeyer: «The transformation of social security in Central and Eastern Europe», dans K. Müller, A. Ryll et H.-J. Wagoner (directeurs de publication): *Transformation of social security: Pensions in Central-Eastern Europe* (Heidelberg-New York, Physica-Verlag, 1999); M. Cichon, K. Hagemeyer et M. Ruck: *Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe* (Budapest, BIT, 1998).

Certains pays européens ont opéré – ou envisagent d’opérer – des réformes semblables à celles de l’Amérique latine, qui ont essentiellement pour but de réduire les coûts futurs des retraites pour les budgets publics, en espérant que de tels systèmes encourageront un départ à la retraite plus tardif. Les études du BIT susmentionnées mettent également l’accent sur les coûts de transition élevés et durables, sur les frais administratifs importants et sur le fait que l’on s’attend à des taux de remplacement faibles, en particulier pour les femmes et pour les personnes qui ont eu des carrières brèves ou morcelées et de très faibles revenus (ou pour celles qui – par exemple les travailleurs indépendants – ne cotisent obligatoirement que pour un certain montant minimum, peu élevé). Les figures 3 et 4 indiquent les taux de remplacement théoriques attendus dans divers Etats membres de l’UE, tels que ces derniers les ont publiés dans leurs rapports sur leur stratégie nationale en matière de retraite. Il ressort clairement de ces graphiques que ce ne sont pas seulement les pays qui se sont lancés dans des réformes que l’on qualifie de réformes paradigmatiques qui verront leurs taux de remplacement baisser – à moins que les gens ne cotisent nettement plus longtemps en moyenne et ne prennent leur retraite beaucoup plus tard. En effet, les exemples de la France et de la République tchèque montrent que ce que l’on appelle les réformes paramétriques risquent elles aussi de réduire considérablement les taux de remplacement futurs.

Figure 3. Taux de remplacement bruts théoriques dans différents Etats membres de l’Union européenne: gains moyens, 40 années de cotisation, départs à la retraite à 65 ans



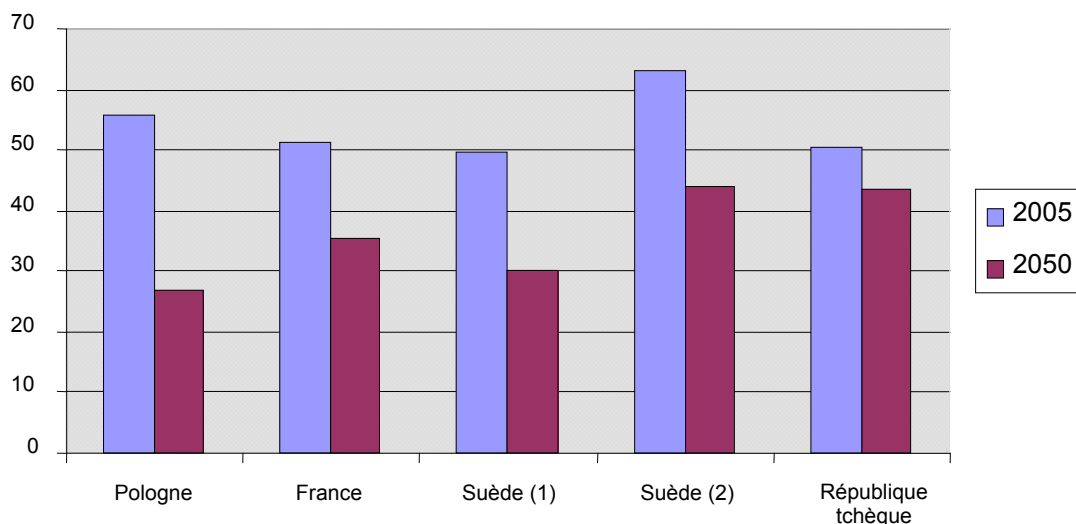
Suède (1): régime de retraite national seulement; Suède (2): y compris les retraites complémentaires.

Source: BIT/SECSOC, analyse comparative de données incluses dans les rapports nationaux de stratégie en matière de retraite, tels que l’on peut les consulter à l’url: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

La figure 3 résume bien les incertitudes qui transparaissent actuellement. La méthode générale utilisée pour faire face à la réduction des recettes consiste à diminuer le montant des prestations, ce qui souvent ne fait qu’ajouter aux incertitudes dans lesquelles sont plongées les personnes les plus durement touchées par les processus d’ajustement mondiaux et nationaux. Les analystes s’attendaient déjà à des turbulences sur les marchés du travail nationaux – du fait des changements dans la façon de partager le travail sur un marché de la main-d’œuvre de plus en plus mondialisé – qui, se conjuguant avec les processus d’ajustement mondiaux, risquaient d’avoir pour conséquence de multiples interruptions de carrières professionnelles pour de nombreuses personnes. Ces carrières risquent d’être caractérisées par des périodes de chômage ou des périodes de recyclage rendues indispensables par les nouvelles conditions du marché du travail. La figure 4 montre que les personnes ayant des carrières interrompues (c’est-à-dire des carrières marquées par des périodes plus longues de chômage imputables, entre autres, à un accroissement de la volatilité du marché du travail) devront très probablement, à l’avenir,

se contenter de taux de remplacement qui ne correspondront plus aux prescriptions des conventions de l'OIT. A la lumière de la situation de crise financière dans laquelle se trouve aujourd'hui le monde, on peut s'attendre à une exacerbation de l'ensemble de ces problèmes auxquels sont confrontés les systèmes de sécurité sociale.

Figure 4. Taux de remplacement bruts théoriques dans différents Etats membres de l'Union européenne: gains moyens, trente années de cotisation (carrières interrompues)



Suède (1): régime de retraite national seulement; Suède (2) y compris les retraites complémentaires.

Source BIT/SEC SOC, analyse comparative de données incluses dans les rapports nationaux de stratégie en matière de retraite, tels qu'on peut les consulter à l'url: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

La principale conclusion du débat sur les retraites semble être que: i) le vieillissement aura pour effet une hausse du ratio de dépendance des prestations; ii) la fourniture de prestations à des populations vieillissantes est exposée à un large éventail de risques, tant financiers que démographiques; et iii) les risques sont gérables, et les réponses adéquates à ces risques diffèrent selon les systèmes de retraite. La question pratique consiste alors à déterminer comment concevoir des systèmes de retraite durables, c'est-à-dire des systèmes dans lesquels les différents risques sont répartis entre les divers groupes de parties prenantes – les cotisants (travailleurs et employeurs), les retraités et le grand public – et ce d'une façon judicieuse et consensuelle.

En dernière analyse, l'objectif fondamental consiste à obtenir des résultats sociaux optima; dans le contexte de la politique des retraites, cela signifie qu'il faut parvenir à fournir le niveau le plus élevé possible de sécurité du revenu pendant la vieillesse. La sécurité du revenu dépend du montant des pensions prévisible, lequel dépend à son tour d'une conception réaliste des systèmes. Dans ce contexte, il existe de nombreux exemples, de par le monde, de régimes qui se sont effondrés parce qu'ils avaient promis des prestations trop importantes (ces régimes étaient généralement financés par répartition), et cette issue est aussi dommageable pour la véritable sécurité du revenu que l'est la (trop grande) dépendance des systèmes capitalisés de la performance du marché des capitaux. Compte tenu de l'insécurité économique et du marché du travail et de la menace actuelle d'un accroissement de la vulnérabilité et de la pauvreté, il semble essentiel de renforcer le premier pilier des systèmes nationaux de retraite, nécessairement construit sur une large base de solidarité sociétale, tout en améliorant l'efficacité sociale et l'efficacité économique des piliers complémentaires (souvent volontaires) aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés.

Questions de soins de santé

Les faits nouveaux qui surviennent dans le domaine de la santé ont un large éventail d'impacts sur la protection sociale de la santé et sur d'autres régimes de financement de la sécurité sociale. Les problèmes de soins de santé interagissent en outre de diverses façons avec les autres problèmes liés aux retraites. Dans le présent document, nous ne ferons qu'évoquer les différentes questions qui préoccupent les responsables de l'orientation politique à suivre dans ce domaine; on trouvera dans un document distinct un exposé de l'approche politique spécifique du Département de la sécurité sociale du BIT en ce qui concerne les soins de santé (voir BIT, 2008c).

L'un des domaines sur lesquels nous pouvons toutefois attirer particulièrement l'attention est celui de la problématique de genre; les travailleuses ont des préoccupations spécifiques, bien évidemment, la plupart du temps, en relation avec la protection de la maternité mais aussi parce que leur rôle sociétal en tant que mères et soignantes est tel qu'il leur est très difficile, pour beaucoup d'entre elles si ce n'est pour toutes, de pouvoir cotiser à un régime de retraite au titre d'une carrière professionnelle complète. La sécurité sociale devrait également reconnaître les besoins de santé spécifiques des enfants.

Les nouvelles menaces pour la santé sont un autre facteur susceptible de modifier rapidement l'environnement démographique dans lequel fonctionnent certains régimes nationaux de protection sociale, en particulier dans les pays en développement. Parmi les questions les plus préoccupantes apparues au cours des dernières décennies, le VIH/sida est sans doute la plus grave. En dépit de progrès rapides dans le traitement qui permettent une survie à long terme, cette pandémie a des effets sur les systèmes de sécurité sociale non seulement du fait des besoins de soins de santé et de médicaments des personnes qui en sont atteintes, mais aussi parce qu'elle aboutit à une distorsion des profils démographiques des régimes de retraite et des régimes de sécurité sociale en général auxquels appartiennent les intéressés. On ne devrait pas oublier, cependant, qu'une maladie «ancienne» telle que le paludisme, bien que moins effrayante et généralement confinée aux régions les plus pauvres du monde, a un effet encore plus grave sur les structures démographiques et les structures de la morbidité – et que les systèmes de santé des pays en développement sont directement confrontés à ce problème, ce qui n'est pas le cas de ceux des pays développés.

8. La philosophie politique de l'OIT: un escalier vers davantage de justice sociale

Il n'existe pas de modèle unique de sécurité sociale. La sécurité sociale croît et évolue au fil du temps. Il existe des régimes d'assistance sociale, des régimes universels, des mécanismes d'assurance sociale et des dispositions sociales publiques ou privées. Chaque société doit déterminer comment elle peut le mieux assurer la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé. Ces choix refléteront ses valeurs sociales et culturelles, son histoire, ses institutions et son niveau de développement économique.

(Conférence internationale du Travail, 2001)

Le cadre dans lequel nous cherchons à élaborer une philosophie politique appropriée pour la Campagne mondiale de l'OIT en faveur de l'extension de la sécurité sociale à tous englobe non seulement ses *objectifs* fondamentaux – à savoir s'attaquer à la persistance de la pauvreté et aux inégalités croissantes –, mais aussi les *défis* auxquels sont aujourd'hui confrontés les systèmes de sécurité sociale dans le monde entier en termes de transition démographique, de changements sociaux contemporains et, aujourd'hui, fin 2008, de crise de l'offre alimentaire mondiale et de turbulences dans les économies nationales et sur les marchés des investissements, ainsi que les *opportunités* qui se font jour au fur et à mesure qu'il devient de plus en plus intéressant de tester le potentiel de systèmes de sécurité sociale fondés sur un premier pilier, sous la forme d'une série de prestations de base caractérisées par un accès universel.

Dans le même temps, un modèle de politique de développement de plus grande ampleur est en train de se faire jour sur la base de l'expérience du BIT en matière de coopération technique et compte tenu des tendances observées dans le monde entier en matière de sécurité sociale et de transferts sociaux. La meilleure façon de décrire ce modèle est de le définir comme un processus que le Directeur général du BIT a appelé «la croissance et l'équité» et qui repose sur la compréhension du fait que, pour qu'un pays puisse développer pleinement son potentiel de façon durable, l'une des conditions préalables à remplir est un engagement suffisant et précoce à investir dans la justice sociale. Les pays ne peuvent pas libérer le potentiel productif complet de leur main-d'œuvre et, par voie de conséquence, le potentiel de croissance intégral de leur économie si les gens ont faim, s'ils sont en mauvaise santé et s'ils ont un niveau d'instruction médiocre. Même en termes strictement économiques, les pays n'attireront pas d'investissements dans des conditions d'injustice flagrante, avec des inégalités et une pauvreté évidentes, qui sont sources d'instabilité sociale et de conflits latents ou ouverts.

Il semble que, aujourd'hui, l'on assiste à un infléchissement du débat sur la politique de développement. De nombreuses politiques nationales pouvant être caractérisées par la formule «la croissance d'abord, la redistribution ensuite» apparaissent désormais comme relevant du passé. L'importance des transferts sociaux dans le développement a été reconnue à la Conférence des ministres du travail et de l'emploi du G8, en 2007, à Dresde²⁶. De plus, la Déclaration ministérielle du débat de haut niveau du Conseil économique et social de l'ONU, en 2006, a noté explicitement que «les pays ont besoin d'élaborer des politiques qui leur permettent de poursuivre à la fois les objectifs d'efficacité économique et de sécurité sociale et de développer des systèmes de protection sociale assurant une couverture plus large et effective» (ECOSOC, 2006, paragr. 19). Le BIT a une fois encore abordé cette question lors d'une réunion informelle des ministres du

²⁶ Voir Conférence des ministres du travail et de l'emploi du G8: *Shaping the social dimensions of Globalisation*, Dresde, 7-8 mai 2007, conclusions du président: <http://old.tuac.org/statemen/communiq/G8EmplDresdenEval2007e.pdf>.

travail et des affaires sociales lors de la Conférence internationale du Travail, en 2007, au cours de laquelle il a mis à l'ordre du jour et présenté un document de réflexion (BIT, 2007b), dans lequel il exposait une nouvelle politique possible pour une croissance équilibrée et intégrante.

Principales caractéristiques de la nouvelle stratégie de base de la campagne

L'évolution des tendances du paradigme du principal modèle de développement a des répercussions directes sur la stratégie de base de la Campagne mondiale de l'OIT. La stratégie de la Campagne, essentiellement inspirée par la Constitution de l'OIT, et l'examen des questions de sécurité sociale par la Conférence internationale du Travail en 2001 se caractérisent par quatre éléments fondamentaux: *l'universalité, la progressivité, le pluralisme et l'accent sur les résultats*. Pour la plupart des pays qui ne bénéficient pas encore d'une couverture universelle ou, à tout le moins, d'une couverture relativement large, le principal objectif devrait consister à offrir des mesures de sécurité sociale modestes et de base à tous les résidents. Une fois cet objectif atteint, il pourrait devenir possible d'obtenir des niveaux de protection, de sécurité de revenu et d'égalité plus élevés pour certains groupes spécifiques de la société, voire pour l'ensemble de la population.

Universalité

L'universalité est un objectif primordial. Bien entendu, comme le titre de la Campagne mondiale de l'OIT l'implique, elle est au cœur même du mandat de la Campagne.

Ce qui compte le plus c'est l'universalité d'accès des personnes aux systèmes formels de protection sociale. La notion d'une prestation universelle, payable sans distinction et à tous les membres ayants droit d'un régime, s'inscrit parfaitement dans le cadre d'un régime fondé sur les droits, mais, dans la pratique, il faut tenir compte d'une certaine forme de ciblage des ressources lorsque celles-ci sont limitées.

Il conviendrait, en tout premier lieu, de porter attention à la conception de prestations porteuses d'un fort élément «investissement». Ces prestations comprennent notamment: les prestations pour enfant qui facilitent l'accès à l'éducation de base pour contribuer à mettre fin au cycle de la pauvreté; l'accès aux soins de santé comme moyen d'aider les familles à rester au-dessus du seuil de pauvreté en les déchargeant de la nécessité de payer pour les soins médicaux et le soutien du revenu qui permet d'éviter la pauvreté et d'offrir une sécurité aux personnes qui en ont besoin pour prendre des risques et investir dans leur propre capacité productive.

S'appuyant sur les recherches de ces dernières années et sur l'évaluation des besoins effectuée dans le cadre de ses activités de coopération technique, le Département de la sécurité sociale du BIT a identifié une série minimum de quatre garanties de sécurité sociale de base, essentielles (ce que l'on peut appeler une série de prestations de base), qui pourraient devenir partie intégrante d'un minimum socio-économique de plus grande ampleur (voir BIT, 2008d):

- Tous les résidents ont accès aux prestations de soins de santé de base essentielles, et l'Etat accepte la responsabilité générale de l'adéquation du système de fourniture des prestations avec les besoins et du financement du régime.

-
- Tous les enfants bénéficient d'une sécurité du revenu, au moins au niveau de la pauvreté: par l'intermédiaire des prestations familiales/prestations pour enfants ayant pour but de faciliter l'accès à la nutrition, à l'éducation et aux soins.
 - Un certain type de soutien du revenu ciblé sur les pauvres et les chômeurs dans les groupes d'âge actif; tous les résidents âgés et handicapés bénéficient d'une sécurité du revenu grâce à des pensions octroyées au moins à partir du seuil de pauvreté.

Progressivité

Le développement de la sécurité sociale ne s'arrête pas à un plancher déterminé. Bien que d'aucuns suggèrent que les pays pourraient accorder une priorité élevée à la mise en œuvre d'une série de prestations de base, cela ne représente que la première étape de la montée d'une sorte d'«escalier» – permettant de fournir les niveaux de sécurité les plus élevés possibles à autant de personnes que possible, pour autant que l'évolution de l'économie du pays le permette.

L'universalité n'implique pas l'uniformité. Il n'est guère réaliste de croire que – en fonction des mécanismes qu'elles ont elles-mêmes mis en œuvre – toutes les sociétés peuvent parvenir au même niveau de protection sociale quel que soit leur niveau de développement économique. Les systèmes nationaux de sécurité sociale ont la possibilité de progresser au fur et à mesure qu'un espace budgétaire de plus en plus important est mis à leur disposition grâce à la croissance économique. Ce qui est essentiel, toutefois, c'est que ces systèmes soient conçus de telle façon que, tout en étant (financièrement) progressifs, ils soient en même temps rationnels, c'est-à-dire en mesure de répondre aux besoins prioritaires, en ordre logique, et de se développer de façon telle que le niveau de sécurité puisse être accru au fur et à mesure du développement économique. Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire nationale générale et à différentes étapes du développement, le volume des cotisations et des impôts affectés aux priorités de la sécurité sociale doit être fixé sur la base d'un consensus national.

Pluralisme

Un ensemble de dispositions de sécurité sociale de base conformes aux orientations suggérées ci-dessus peuvent être mises en œuvre de plusieurs façons, en tant que première étape d'une stratégie nationale de sécurité sociale. Certains pays s'efforceront d'étendre la couverture de l'assurance sociale et de la combiner avec l'assistance sociale, alors que d'autres faciliteront l'accès à la couverture par l'assurance sociale (éventuellement communautaire) pour les pauvres, au moyen de subventions, et que d'autres encore créeront des régimes universels financés par l'impôt. Il existe un éventail de choix pratiquement illimité en ce qui concerne les instruments de financement, la conception des droits aux prestations et des cumuls des droits, ainsi que les exigences administratives, y compris, par exemple, des dispositifs visant à assurer le respect des obligations de paiement des cotisations et la minimisation de la fréquence du risque moral. Chaque approche a ses avantages et ses inconvénients, et chacune d'entre elles sera liée aux engagements précédents et aux valeurs nationales. Mais, en fin de compte, l'objectif primordial est le fait que les gens puissent bénéficier de garanties fondamentales. Ce sont les résultats des stratégies de sécurité sociale nationales qui comptent et non les voies et moyens par lesquels les pays parviennent à atteindre ces résultats.

L'expérience et les éléments de preuves matériels montrent, pour le monde entier, qu'il n'existe pas de modèle «unique» de fourniture de la sécurité sociale et de la protection de la santé ni aucune méthode unique de parvenir à la couverture universelle. La protection sociale évolue au fil des ans et même, souvent, des décennies, en fonction de l'évolution démographique et économique ainsi que des préférences et traditions

socioculturelles. Il n'en demeure pas moins que la façon dont un large éventail de paramètres souvent liés les uns aux autres sous-jacents aux régimes peut avoir un impact majeur sur l'efficacité de ceux-ci et leur administration. Bien qu'il n'existe aucun modèle unique, un grand nombre des méthodes permettent d'améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes existants, et cela est largement prouvé par les travaux de recherche.

D'une façon générale, les différentes parties prenantes à un système de sécurité sociale devraient participer à sa gouvernance (c'est-à-dire être représentées à son conseil d'administration). S'agissant des dispositions financières, le principe sans doute le plus important et celui qui est essentiel pour permettre au conseil d'administration d'exercer ses tâches de supervision est que la Caisse de sécurité sociale (lorsqu'elle est dotée d'actifs réels) doit être considérée comme une entité séparée du budget gouvernemental (central). Dans la mesure où cette caisse peut être subventionnée par des ressources provenant des recettes générales ou, inversement, qu'elles peuvent faire office de source «bon marché» de fonds pour le Trésor, la transparence des finances est essentielle. Le BIT a mis au point un large éventail d'instruments de gouvernance financière, sur la base de l'évaluation de ces relations financières et de leur durabilité, eu égard à l'évolution démographique et économique future. Ces instruments sont notamment des systèmes d'examen standardisés des dépenses et de la performance de la protection sociale (SPER) et des techniques de *budgétisation sociale*.

Concentration sur les résultats

Pour fournir des services de conseil technique et de renforcement des capacités dans le domaine de la sécurité sociale, la méthode suivie – qui s'inscrit bien entendu dans le mandat de l'OIT tel que fixé par la Constitution de l'Organisation et reflété dans ses conventions et recommandations – est censée être avant tout pragmatique, c'est-à-dire axée sur la recherche de résultats sociaux optima et non sur un engagement dans des débats trop académiques quant aux processus et méthodes permettant d'obtenir ces résultats. L'une des caractéristiques typiques de cette approche est la promotion, chez les mandants de l'OIT, d'un certain nombre de points de référence pour pouvoir mesurer les progrès accomplis, eu égard aux objectifs suivants:

- 1) **La couverture universelle de la sécurité du revenu et des systèmes de santé:** tous les résidents (permanents et temporaires) devraient avoir accès, quel que soit leur sexe, à un niveau suffisant de prestations de base leur permettant de bénéficier d'une sécurité du revenu et de soins médicaux complets.
- 2) **Les prestations et la protection de la pauvreté en tant que droit:** les droits aux prestations devraient être spécifiés de façon précise, de sorte qu'ils représentent des droits prévisibles pour les résidents et/ou pour les cotisants; les prestations devraient protéger efficacement les gens contre la pauvreté; s'ils sont basés sur des cotisations ou des impôts spécifiques, les montants minima des prestations devraient être conformes à ce que prévoit la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, ou des conventions plus récentes prévoyant des niveaux de protection plus élevés²⁷, ainsi que le Code européen de la sécurité sociale du Conseil de l'Europe.

²⁷ Convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964; convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967; convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969; convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988; et convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000.

-
- 3) **L'équivalence actuarielle entre les cotisations et le montant des prestations:** les prestations à recevoir par les adhérents au régime devraient représenter: un taux de remplacement minimum et un taux de rendement minimum lorsqu'il s'agit de régimes d'épargne, qui doivent refléter de façon adéquate le niveau général des cotisations payées; ces montants minima devraient être garantis de façon efficace, de préférence par l'Etat.
 - 4) **Un financement solide:** les régimes devraient être financés de manière à assurer leur viabilité financière à long terme et leur durabilité, compte tenu du maintien d'un espace budgétaire suffisant pour les systèmes nationaux de sécurité sociale, en général, et pour chacun des régimes, en particulier.
 - 5) **La responsabilité de la gouvernance:** l'Etat devrait rester le garant ultime des droits de la sécurité sociale, et les contributeurs financiers/cotisants ainsi que les bénéficiaires devraient participer à la gouvernance de ces droits.

Stratégie de mise en œuvre

Il est prévu que la Campagne sera menée de façon à mettre en œuvre un nouveau paradigme politique sur la base d'une stratégie à trois dimensions.

La première dimension: générer, gérer et partager les connaissances et les éléments de preuve

Les politiques nationales visant à promouvoir un niveau de base de sécurité sociale, ainsi que l'évaluation des autres solutions possibles et de leurs implications – y compris celles liées aux questions de genre – doivent, dans notre monde moderne, être fermement étayées par des preuves, et par conséquent ne peuvent l'être que sur une analyse et une évaluation rigoureuses. La compilation et la diffusion des connaissances pertinentes et appropriées, au sens le plus large, ne peuvent se faire que par l'intermédiaire de plateformes de sécurité sociale basées sur Internet, telles que celles actuellement en cours de construction par le Département de la sécurité sociale du BIT, et qui sont censées renforcer la capacité du Département à appuyer de façon efficace les opérations sur le terrain. L'enquête sur la sécurité sociale et les bases de données pertinentes seront développées, de manière à les rendre encore plus accessibles aux mandants et aux chercheurs, et elles seront utilisées pour contrôler l'efficacité des politiques de sécurité sociale, en particulier les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté, d'extension de la couverture, d'équité, d'égalité des genres et d'efficacité dans la fourniture des prestations.

La deuxième dimension: élaboration des politiques

Fermement ancrée sur des éléments de preuve et des connaissances sûres, la Campagne sera axée sur des mesures visant à élargir la couverture et sur des politiques cherchant à réduire la dépendance à long terme au moyen de transferts permettant de promouvoir l'emploi, la productivité et la capacité des individus à générer des revenus. Le dialogue social sera un élément-clé dans l'exécution des programmes découlant du mandat de l'OIT. Bien que les conventions et recommandations continuent de permettre aux pays à revenu moyen et à revenu élevé de pouvoir se prévaloir d'un modèle, une récente évaluation du Bureau international du Travail a montré qu'un nouvel instrument, qu'il soit contraignant ou non, était nécessaire pour promouvoir l'idée d'un ensemble de dispositions de sécurité sociale de base en tant qu'instrument de développement. Le BIT s'efforcera d'obtenir un mandat pour rechercher les différentes possibilités existantes dans le cadre d'un dialogue tripartite; cette consultation devrait durer au moins deux ans.

Dans le cadre de la préparation de ce processus, un certain nombre d'options d'élaboration de normes de sécurité sociale ont été évaluées et présentées dans un récent document de réflexion du BIT (BIT, 2008d). La convention n° 102 constitue le cadre juridique principal et est considérée comme le point de départ de l'élaboration des différentes nouvelles options. Mais, à ce jour, elle n'a été ratifiée que par un nombre limité de pays et n'a donc pas permis une application générale efficace d'un ensemble de mesures de sécurité sociale de base dont ont un urgent besoin les groupes de population vivant dans la pauvreté. Dès lors, le document de réflexion examine si un nouvel instrument serait nécessaire pour la réalisation des objectifs généraux suivants: i) la réduction de la pauvreté; et ii) la fourniture d'une sécurité du revenu suffisante et l'accès de tous aux services de santé, compte tenu du niveau de vie national, des valeurs du pays et de ce que les gens peuvent se permettre financièrement, ainsi que des problèmes de la mondialisation. Ce type d'instruments novateurs permettrait une juste répartition des bénéfices de la mondialisation et aussi d'empêcher un «nivellement par le bas» grâce à l'établissement de normes minimums appropriées. Le deuxième objectif va en fait au-delà de la simple éradication de la pauvreté, dans la mesure où il consiste à faire en sorte que les pays qui obtiennent de meilleurs résultats économiques traduisent directement cela en niveaux de protection sociale plus élevés. Bien que cet objectif puisse être réalisé par la promotion de la convention n° 102, comme directive de développement politique national, l'approche bipolaire proposée devrait permettre aux pays d'obtenir des niveaux de protection sociale efficace plus élevés, et cela de façon progressive. De plus, nous savons que la notion d'«ensemble» de sécurité sociale de base trouve un écho auprès de nombreuses agences des Nations Unies, outre le BIT lui-même (notamment le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et l'UNICEF), d'importants donateurs (GTZ, DFID) et d'ONG majeures (y compris HelpAge), et que cela implique l'éventualité que le BIT puisse former une coalition en faveur de la promotion de ce concept.

La troisième dimension: renforcement des capacités, coopération technique et communication

Seules les techniques de bonne gouvernance peuvent garantir la traduction des politiques et stratégies adoptées en résultats concrets. Quand ils sont bien conçus, dotés de ressources suffisantes et gérés efficacement, les systèmes de sécurité sociale permettent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, et l'élément clé pour la bonne gouvernance est le renforcement des capacités nationales. Par conséquent, le BIT va renforcer et étendre ses activités de formation en collaboration, en particulier, avec le Centre international de formation de Turin, à l'intention des décideurs politiques, des planificateurs, des gestionnaires et de ceux de ses mandants impliqués dans le développement, la gestion et la supervision des systèmes nationaux de sécurité sociale.

Les services consultatifs fournis par le BIT dans le domaine de la sécurité sociale seront consolidés sous la forme de programmes nationaux de développement de la sécurité sociale intégrés aux programmes par pays de promotion du travail décent. Comme auparavant, le BIT proposera des conseils allant d'un diagnostic social, juridique, financier, économique et budgétaire des systèmes nationaux de sécurité sociale à la planification de dispositifs de sécurité sociale permettant d'étendre la couverture, mais il dispensera à présent ses conseils à ses Etats Membres par l'intermédiaire de médias locaux présélectionnés ainsi que de plates-formes Web. Les actions engagées pour la modernisation de la fourniture des services de conseils via Internet et des plates-formes d'échange de connaissances seront poursuivies et renforcées.

Le rôle des mandants du BIT, des communautés et des individus

La promotion d'une meilleure compréhension du fait que la sécurité sociale fait partie d'une stratégie de développement où «croissance et équité» doivent aller de pair exige une redéfinition des rôles des individus, des communautés locales, des agences institutionnelles, des gouvernements et de la communauté internationale.

Les individus et les communautés. Lorsque les dispositifs institutionnels formels ne permettent pas, ou en tout cas pas suffisamment, de couvrir l'ensemble de la population, les initiatives communautaires peuvent représenter une première étape vers la couverture universelle. Ces initiatives peuvent en outre ouvrir la voie à un développement progressif de l'éthique et des bonnes pratiques en matière de gouvernance. Les participants prennent davantage conscience du fait qu'en tant que membres d'une société ils ne sont pas seulement responsables d'eux-mêmes et de leurs familles mais partagent avec d'autres la responsabilité de communautés plus vastes et de l'ensemble de la société. Cette responsabilité de plus grande ampleur se traduit notamment, et de façon pertinente en l'espèce, par le respect complet des obligations de paiement des cotisations et impôts dus. C'est ainsi que ces initiatives communautaires peuvent servir de tremplin à la mise en place de régimes de sécurité sociale plus formels à l'échelle nationale.

Les partenaires sociaux et la société civile. Ils sont les gardiens de la gouvernance démocratique des programmes de sécurité sociale et de la gestion des fonds de la sécurité sociale au mieux des intérêts de la population. Ce rôle implique lui aussi un certain nombre de responsabilités. Dans de nombreux pays, les associations patronales et les syndicats sont déjà très impliqués dans des actions ayant pour but d'améliorer le respect des obligations d'immatriculation des entreprises et des travailleurs et le paiement des cotisations aux régimes de sécurité sociale – actions qui constituent un moyen efficace de renforcer la couverture actuelle.

Le gouvernement national. Les gouvernements restent les ultimes garants de la sécurité sociale. Ni le marché privé ni des dispositifs informels ne sont en mesure de garantir des niveaux suffisants de sécurité sociale et un accès universel à une sécurité sociale efficace. La protection sociale publique offre, par conséquent, un certain nombre de mécanismes permettant d'aider les personnes vulnérables à «vivre» avec les risques auxquels elles sont exposées. Cela suppose: des interventions publiques pour réduire le risque, par exemple des services de soins de santé préventifs, une éducation de base et des actions de prévention dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail; des interventions pour atténuer les risques, telles que celles des régimes de sécurité sociale pour la santé, la maladie, la maternité, les accidents du travail, la vieillesse, l'invalidité, le décès, la famille et les enfants; et les interventions nécessaires en dernier ressort pour aider les individus et leurs familles à faire face aux difficultés qu'ils rencontrent lorsque les programmes de prévention ou d'atténuation ne fonctionnent pas. Ces interventions comprennent l'ensemble des formes d'assistance sociale consistant à effectuer des transferts en espèces et en nature sous conditions.

Pour financer les programmes qui procèdent à ces «interventions», les gouvernements ont besoin de l'espace budgétaire que leur ouvre leur capacité à recouvrer des impôts et des cotisations auprès de l'ensemble des citoyens et des entreprises. Il est impossible de mettre en œuvre des programmes appropriés et de créer les institutions nécessaires pour assurer un travail décent dans des pays où les gouvernements ne sont pas en mesure de collecter les impôts ou de recouvrer les cotisations nécessaires au financement des services publics et sociaux de base et des infrastructures de base. Toutefois, il faut non seulement que les citoyens aient la capacité de payer ces impôts et cotisations (en d'autres termes, qu'ils aient un niveau de revenu suffisant), mais aussi – ce qui est sans doute plus important encore – qu'ils soient prêts à les payer. Cette volonté est étroitement liée, entre autres, à la confiance

qu'ils accordent au gouvernement, et cette confiance ne peut exister que dans un environnement démocratique.

La communauté internationale. Si la communauté internationale procède à une mondialisation des activités et, dans le même temps, fixe des objectifs mondiaux dans le domaine social, la difficulté à laquelle elle est alors confrontée consiste à organiser l'économie et la société mondiales de façon telle que cela permette aux Etats-nations d'atteindre des objectifs politiques définis aux niveaux national et international. Cela peut signifier, par exemple, qu'il faut rechercher les moyens permettant à la communauté internationale de protéger l'espace budgétaire de l'Etat-nation²⁸. Cela peut se faire de deux façons complémentaires. Premièrement, la communauté internationale pourrait élargir l'espace budgétaire des gouvernements nationaux en subventionnant au niveau mondial des politiques antipauvreté efficaces. Elle vient juste de commencer à accepter cette responsabilité. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP), l'allégement de la dette, l'aide au développement officielle par un appui budgétaire, tous ces éléments sont des indices d'un nouveau départ, mais il faut faire davantage. Deuxièmement, en se mettant d'accord sur des niveaux minima d'impôts nationaux et des niveaux minima de dépenses sociales, on pourrait rendre superflus, à l'avenir, un grand nombre de ces transferts internationaux. Le fait de ne plus percevoir la sécurité sociale uniquement comme des dépenses de «réparation» dans les économies de marché mais comme un investissement dans la croissance à long terme susceptible d'avoir pour effet une diminution des besoins à long terme de transferts mondiaux contribuerait à faire accepter de tels niveaux minima dans le monde entier.

²⁸ La CISL a étudié l'impact de la concurrence fiscale, en particulier celui de l'imposition des entreprises sur l'assiette fiscale: voir CISL (2006).

9. Conclusions

Bien qu'axés, certes, sur les pays où les gens n'ont qu'un accès limité à la sécurité sociale ou n'y ont pas accès du tout, les chapitres précédents auront montré qu'il y a un énorme besoin de sécurité sociale et un champ d'expansion considérable de cette dernière dans tous les pays, quel que soit leur degré de développement économique. De plus, la sécurité sociale est consacrée comme droit de l'homme fondamental. L'ouverture des économies à la concurrence du marché international, qui a eu lieu au cours des dernières décennies, n'a pas eu pour effet, comme l'avaient espéré les optimistes, un plein emploi productif accessible à tous, aux femmes comme aux hommes. Bien qu'un grand nombre de personnes aient bénéficié de cette évolution, d'importants groupes de population ont connu des baisses de leurs revenus et subi de graves atteintes à leur sécurité sociale et économique.

Il existe des preuves convaincantes que les dispositions de la sécurité sociale sont efficaces pour réduire les inégalités de revenus et la pauvreté. Des éléments de preuve empiriques montrent également que la croissance économique seule, en revanche, n'est pas suffisante pour y parvenir. De plus, des travaux de recherche récemment publiés ont démontré que, surtout dans les cas où les inégalités de revenus sont importantes, la notion des «retombées pour tous» de la croissance économique est totalement inadéquate lorsqu'il s'agit de hisser les familles pauvres au-dessus du seuil de pauvreté.

La sécurité sociale fait partie intégrante du développement économique. Ce n'est pas une coïncidence si les programmes de sécurité sociale ont été créés, dans la plupart des pays de l'OCDE, au moment précis où l'industrialisation s'accélérait; développement industriel et sécurité sociale sont en effet les deux faces de la même pièce.

La sécurité sociale réduit les incertitudes et, par conséquent, diminue les coûts de transaction des processus nécessaires d'ajustement économique et du marché du travail. Le problème aujourd'hui consiste à trouver un nouvel équilibre – une nouvelle combinaison de politiques du marché du travail et de politique sociale permettant d'atteindre et de faciliter simultanément le plein emploi, formel et productif, et de protéger les gens contre les risques existants et émergents qu'impliquent les tendances technologiques, organisationnelles et à l'internationalisation, tout en tenant compte des préférences sociales qui se font jour – par exemple, la nécessité de combiner travail et loisirs, de reprendre ou de poursuivre des études (apprentissage tout au long de la vie) et de s'occuper de ses parents ou de ses enfants. L'approche de l'OIT, celle du travail décent, illustre bien le concept de la complémentarité des politiques du marché du travail et des politiques de protection sociale. Il s'agit là d'un concept stratégique cherchant simultanément et de façon cohérente à atteindre des objectifs sociaux et économiques et non à se concentrer sur un seul objectif politique.

La stratégie de réalisation d'une couverture universelle de la sécurité sociale, qui était le sujet du présent document, s'inscrit dans cette approche plus globale de l'OIT. Elle consiste à intervenir à deux niveaux, à savoir constituer une base solide, même modeste, pour la protection sociale, en la complétant progressivement par d'autres dispositions, en fonction du niveau de développement économique.

Cela ne signifie pas que les systèmes de protection de tous les pays devraient s'attendre à converger vers un modèle unique. Les pays peuvent et devraient suivre leur propre voie et chercher à obtenir un consensus sur leurs politiques et dispositions institutionnelles qui corresponde à leurs références historiques et culturelles. Mais, en fin de compte, ce qui est le plus important, ce sont les résultats sociaux. La réussite économique n'est pas une fin en soi. Sa véritable raison d'être réside dans son potentiel à

permettre aux gens de vivre décemment. Sa capacité à le faire dépend de la capacité productive de la population. Sans investir d'abord dans la capacité des gens en procédant à des transferts de sécurité sociale de base, en espèces ou en nature, la capacité productive de la population ne pourra pas être pleinement libérée. Ensuite, sans des niveaux de sécurité sociale plus élevés – c'est-à-dire des dividendes sociaux équitables pour la population –, même les niveaux de performance économiques les plus spectaculaires ne garantiront pas que les individus et leurs familles puissent vivre décemment.

La sécurité sociale est un escalier vers la justice sociale.

Références

- AARP/RTV; Centre commun pour les études politiques et économiques, 2005: *Public attitudes toward social security and private accounts* (Washington, DC).
- Adams, L.; Kebede, E., 2005: *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions in Ethiopia*. Humanitarian Policy Group (Londres, Overseas Development Institute).
- Adema, W.; Ladaique, M., 2005: *Net social expenditure*, édition 2005. *More comprehensive measures of social support*, documents de travail de l'OCDE: *Question sociales, emploi et migrations*, n° 29 (Paris, OCDE).
- Aghion, P.; Bolton, P., 1992: «Distribution and Growth in Models of Imperfect Capital Markets», *European Economic Review*, vol. 36, n° 2/3: 603-611.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD/Banque mondiale). 2005: *World Development Report 2006: Equity and development* (Washington, DC, New York, Oxford University Press).
- . 2001: *Social Protection Sector Strategy – from Safety Net to Springboard* (Washington, DC).
- , 1994: *Eviter la crise du vieillissement. De nouvelles politiques pour protéger les personnes âgées et promouvoir la croissance* (New York, Oxford University Press).
- Banque mondiale, 2005: *Pension reforms and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC).
- Barrientos, A., 2006: *Introducing basic social protection in low income countries: Lessons from existing programmes*, projet de rapport pour le séminaire DFID/GTZ/BIT sur: *Challenging the development paradigm: Rethinking the role of social security in State building*, sept. (Genève, BIT).
- ; Lloyd-Sherlock, P., 2002: *Non-contributory pensions and social protection*, série *Questions de protection sociale*, document de réflexion n° 12 (Genève, BIT).
- Baskakova, M.; Baskakov, V., 2001: «Gender Aspects of Pension Reform in Russia», *Problems of Economic Transition*, 43(9): 61-72.
- Bertranou, F.; Grushka, C.O., 2002: *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*, document de la série *Extension de la sécurité sociale*, n° 5 (Genève, BIT).
- ; van Ginneken, W.; Solorio, C., 2004: «Financement des pensions par l'impôt et réduction de la pauvreté en Amérique latine: les impacts en Argentine, au Brésil, au Chili, au Costa Rica et en Uruguay», *Revue internationale de sécurité sociale* (Genève, AISS), 57(4): 3-18.
- Besley, T.J.; Burgess, R., 2003: «Halving global poverty», *Journal of economic perspectives*, vol. 17, n° 3: 3-22.
- BIT, 2008a: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Conférence internationale du Travail, 97^e session (Genève).

-
- , 2008b: *Can low-income countries afford basic social security?* Document de politique de sécurité sociale, document n° 3 (Genève).
- , 2008c: *Social Health Protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, document de politique de sécurité sociale, document n° 1 (Genève).
- , 2008d: *Etablir des normes de sécurité sociale dans une société mondialisée – Une analyse de la situation et de la pratique présentes, ainsi que des options futures pour l'établissement par l'Organisation internationale du Travail d'une norme de sécurité sociale globale*, document de politique de sécurité sociale, document n° 2 (Genève).
- , 2007a: *La protection sociale de la santé: Stratégie de l'OIT pour un accès universel aux soins de santé: document de nature consultative*, série *Questions de protection sociale*, document de réflexion n° 19 (Genève).
- , 2007b: «Growth, employment and social protection: A strategy for balanced growth in a global market economy», document de réflexion pour la Réunion ministérielle informelle des ministres du Travail et des Affaires sociales durant la 96^e session de la Conférence internationale du Travail, 12 juin (Genève), polycopié.
- , 2007c: BIT: *Les indicateurs clés du marché du travail (ICMT-KILM)*, cinquième édition (Genève).
- , 2006a: *La sécurité sociale pour tous, un investissement dans le développement social et économique mondial*, document de consultation, série *Questions de protection sociale*, document de réflexion n° 16 (Genève).
- , 2006b: *Changements dans le monde du travail*, rapport du Directeur général à la 95^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève).
- , 2004: *La sécurité économique pour un monde meilleur* (Genève).
- , 2001: Résolution et conclusions relatives à la sécurité sociale, Conférence internationale du Travail, 89^e session, 2001 (Genève).
- Canoy, M.; Smith, P.M., 2006: «A Social and Economic Model for Europe», *Intereconomics*, vol. 41, n° 6, nov. (Heidelberg, Springer Berlin).
- Chen, S.; Ravallion, M.; Wang, Y., 2006: *Di Bao: A guaranteed minimum income in China's cities?*, document de travail de recherche sur les politiques, 3805 (Washington, DC, Banque mondiale).
- Chetty, R.; Looney, A. 2006. «Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies», *Journal of Public Economics*, vol. 90, n° 12: 2351-2356.
- Cichon, M.; Scholz, W.; van de Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P., 2004: *Financing social protection*, série *Méthodes quantitatives de la protection sociale* (Genève, BIT/AISS).
- CISL (Confédération internationale des syndicats libres), 2006: *Having their Cake and Eating it Too: The Big Corporate Tax Break* (Bruxelles).

-
- Commission européenne, 2006: *L'économie européenne: rapport spécial n° 1: L'impact du vieillissement sur les dépenses publiques: projections pour les Etats membres de l'UE-25 sur les retraites, la santé, les soins de longue durée, l'éducation et le chômage (2004-2050)* (Comité de politique économique et Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, Bruxelles).
- , 2005: Eurobaromètre 63: *L'opinion publique dans l'Union européenne* (Bruxelles).
- Cunningham, W.V., 2000: *Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages and Sectoral Choice* (Banque mondiale, en cours de publication).
- Dang, T.T.; Antolin, P.; Oxley, H., 2001: *Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending*, documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 305 (Paris, publications de l'OCDE).
- DFID (Département du développement international, Royaume-Uni), 2005: *Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead*, document de pratique du Dfid (Londres), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-transfers.pdf>.
- Dollar, D.; Kraay, A., 2004: «Trade, Growth, and Poverty», *The Economic Journal*, 114 (fév.), F22-F49.
- Durán-Valverde, F., 2002: *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme*, série *Extension de la sécurité sociale*, n° 8 (Genève, BIT).
- ECOSOC, 2006: *La création, aux niveau national et international, d'un environnement qui se prête à un plein emploi productif et un travail décent pour tous, et son impact sur le développement durable*, Conseil économique et social des Nations Unies (E/2006/L.8 (New York).
- Freije, S.; Bando, R.; Arce, F., 2005: *Conditional transfers, labor supply and poverty: microsimulating «Oportunidades»*, tiré de: http://wwwtest.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/freije_sfre.pdf.
- Galor, O.; Zeira, J., 1993: «Income Distribution and Macroeconomics», *The Review of Economic Studies*, vol. 60, n° 202: 35-52.
- Gassmann, F.; Behrendt, C., 2006: Les prestations en espèces dans les pays à faible revenu: Simulation des effets sur la réduction de la pauvreté au Sénégal et en République-Unie de Tanzanie, série *Questions de protection sociale*, document de réflexion n° 15 (Genève, BIT).
- Giambiagi, F.; de Mello, L., 2006: *Social security reform in Brazil: Achievements and remaining challenges*, documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 534 (publications de l'OCDE).
- HelpAge International, 2004: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Londres).
- Heller, P.S., 1998: *Rethinking public pension reform initiatives*, document de travail du FMI, WP/98/61 (Washington, DC, FMI).
- Immervol, H.; Levy, H.; Nogueira, J.R.; O'Donoghue, C.; Bezerra de Siqueira, R., 2006: *The impact of Brazil's tax-benefit system on inequality and poverty*, document de réflexion IZA n° 2114 (Bonn, IZA).

-
- Jalan, J.; Ravallion, M., 1999: «Are the Poor Less Well Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China», *Journal of Development Economics*, 58(1): 61-82.
- Justino, P., 2007: «Social Security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India», *Journal of International Development*, vol. 19, n° 3: 367-382.
- Klasen S.; Woolard, I., 2000: *Surviving Unemployment Without State Support: Unemployment and Household Formation in South Africa*, document de réflexion IZA n° 237 (Bonn).
- Layard, P.R.G., 2005: *Happiness: Lessons from a new science* (Londres, Allen Lane).
- Milanovic, B., 2005: *Worlds apart: International and global inequality 1950-2000* (Princeton, NY, Princeton University Press).
- Morley, S.A.; Coady, D., 2003: *From social assistance to social development: A review of targeted education subsidies in developing countries* (Washington, DC, Center for Global Development and International Food Policy Research Institute).
- Pal, K.; Behrendt, C.; Léger, F.; Cichon, M.; Hagemejer, K., 2005: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, série *Questions de protection sociale*, document de réflexion n° 13 (Genève, BIT).
- Perotti, R. 1996. «Growth, income distribution, and democracy: What the data say», *Journal of Economic Growth*, vol. 1, n° 2: 149-187.
- Rabbani, M.; Prakash, V.; Sulaiman, M., 2006: *Impact assessment of CFPR/TUP: A descriptive analysis based on 2002-2005 Panel Data*, CFPR/TUP, série *Documents de travail* n° 12 (Dhaka, RED BRAC, Fondation de l'Aga Khan Canada et ACDI).
- Saint Paul, G.; Verdier, T., 1996: «Inequality, redistribution and growth: A challenge to the conventional political economy approach», *European Economic Review*, vol. 40, n°s 3-5:719-728.
- Samson, M.; Lee, U.; Ndlebe, A.; Quene, K.M.; Niekerk, I.; Gandhi, V.; et coll., 2004: *The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System*, Economic Policy Research Institute (EPRI), document de recherche n° 37.
- ; Ampofo, S.; Quene, K.M.; Ndlebe, A.; Niekerk, I., 2002: *Research Review on Social Security Reform and the Basic Income Grant for South Africa*, Economic Policy Research Institute (EPRI), document de recherche n° 31.
- Sapir, A., 2005: «Globalization and the Reform of European Social Models», *Bruegel policy brief* 2005/01, Archive of European Integration.
- Scheil-Adlung, X.; Jütting, J.; Xu, K.; Carrin, G., 2006: *Quel est l'impact de la protection maladie sociale sur l'accès aux soins de santé, les dépenses de santé et l'appauvrissement? Une étude comparative de trois pays africains*, série *Extension de la sécurité sociale*, document n° 24 (Genève, BIT).
- Schleberger, E., 2002: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, série *Extension de la sécurité sociale*, document n° 6 (Genève, BIT).
- Schubert, B., 2005: *The Pilot Social Cash Transfer Scheme Kalomo District – Zambia*, Chronic Poverty Research Centre, document de travail CPRC n° 52.

-
- Schwarzer, H.; Querino, A.C., 2002: *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, série *Extension de la sécurité sociale*, document n° 11 (Genève, BIT).
- Sengenberger, W., 2005: *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards* (Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Smeeding, T.M., 2006: «Poor People in a Rich Nation: The United States in Comparative Perspective», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n° 1: 69-90.
- Son, H.H.; Kakwani, N., 2006: *Global estimates of pro-poor growth*, International Poverty Centre, document de travail n° 31 (Brasilia, Programme des Nations Unies pour le développement).
- The Economist*, 2008: «The silent tsunami», vol. 387, n° 8576, 19 avril.
- Thompson, L.H., 1998: *Older and wiser: The Economics of Public Pensions* (Washington, DC, Urban Institute Press).
- Topalova, P., 2005: *Trade Liberalization, Poverty and Inequality: Evidence from Indian Districts*, National Bureau of Economic Research (NBER), document de travail n° 11614 (Cambridge, MA, NBER).
- Townsend, P. (directeur de publication): *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development* (BIT, à paraître).
- Van de Meerendonk, A.; de Graaf, A.; Schmidt-Bens, C.; Kulke, U., Hagemeyer, K., 2007: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards: A review of recent research* (Genève, BIT), photocopié.
- Winters, L.A.; Yusuf, S. (directeurs de publication), 2007: *Dancing with Giants: China, India and the Global Economy* (BIRD/Banque mondiale, Washington, DC, Institute of Policy Studies, Singapour).

Annexe 1

Conclusions concernant la sécurité sociale, Conférence internationale du Travail, 89^e session, 2001

1. En 1944, la Conférence a reconnu «l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser (...) l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets». Le moment est venu pour l'OIT de lancer une nouvelle campagne visant à améliorer et étendre la couverture de la sécurité sociale à tous ceux qui ont besoin de cette protection. Le Directeur général est invité à considérer les conclusions ci-après avec le sérieux et l'urgence qu'elles méritent, en vue de mettre fin à une injustice sociale fondamentale dont pâtissent des centaines de millions de personnes dans les Etats Membres.
2. La sécurité sociale est très importante pour le bien-être des travailleurs, de leurs familles et de la collectivité tout entière. C'est un droit fondamental de l'être humain et un instrument essentiel de cohésion sociale, qui par là même concourt à la paix et à l'insertion sociales. Composante indispensable de la politique sociale, elle joue un rôle capital dans la prévention et la lutte contre la pauvreté. En favorisant la solidarité nationale et le partage équitable des charges, la sécurité sociale peut contribuer à la dignité humaine, à l'équité et à la justice sociale. Elle est importante également pour l'intégration, la participation des citoyens et le développement de la démocratie.
3. Si elle est bien gérée, la sécurité sociale favorise la productivité en assurant des soins de santé, une sécurité du revenu et des services sociaux. Associée à une économie en expansion et à des politiques actives du marché du travail, elle est un instrument de développement économique et social durable. Elle facilite les changements structurels et technologiques qui exigent une main-d'œuvre adaptable et mobile. Il est à noter que si elle représente un coût pour les entreprises la sécurité sociale est également un investissement dans l'être humain ou un soutien à celui-ci. Dans le contexte de la mondialisation et des politiques d'ajustement structurel, la sécurité sociale devient plus que jamais nécessaire.
4. Il n'y a pas, en matière de sécurité sociale, de modèle unique exemplaire. Celle-ci croît et évolue avec le temps. Divers régimes existent: assistance sociale, régimes universels, assurance sociale et dispositifs publics ou privés. Il incombe à chaque société de déterminer la meilleure manière d'assurer la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé. Ce choix est le reflet de ses valeurs culturelles et sociales, de son histoire, de ses institutions et de son niveau de développement économique. C'est à l'Etat que revient en priorité le rôle de favoriser, d'améliorer et d'étendre la couverture de la sécurité sociale. Tous les systèmes devraient se conformer à certains principes de base. En particulier, les prestations devraient être sûres et non discriminatoires; les régimes devraient être gérés avec rigueur et transparence, engendrer des coûts administratifs les plus faibles possible et accorder un rôle important aux partenaires sociaux. La confiance qu'ils inspirent à la population est un facteur déterminant de leur réussite. Pour établir cette confiance, une bonne gouvernance est indispensable.
5. Priorité absolue doit être donnée à la conception de politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur. Dans nombre de pays, il s'agit des salariés des petits établissements, des travailleurs indépendants, des travailleurs migrants et des personnes occupées dans l'économie informelle, dont beaucoup sont des femmes. Quand la couverture ne peut être accordée immédiatement à ces groupes, on pourrait introduire des mécanismes d'assurance – le cas échéant sur une base volontaire – ou d'autres mesures telles que l'assistance sociale, puis les étendre et les intégrer au système de sécurité sociale à un stade ultérieur, une fois que l'intérêt des prestations a été démontré et que cela est économiquement viable. Certains groupes ont des besoins différents, d'autres ont une capacité contributive très réduite. Pour que l'extension de la sécurité sociale soit une réussite, ces différences doivent être prises en compte. Il faudrait également explorer de manière rigoureuse le potentiel de la microassurance: quand bien même elle ne peut être la base d'un système complet de sécurité sociale, elle peut constituer une première étape utile, notamment pour répondre à l'urgente nécessité d'améliorer l'accès aux soins de santé. Les

politiques et initiatives relatives à l'extension de la couverture doivent s'inscrire dans le contexte d'une stratégie nationale intégrée de sécurité sociale.

6. Le principal défi que pose l'économie informelle est celui de son intégration dans l'économie formelle. C'est une question d'équité et de solidarité sociale. Les politiques mises en œuvre doivent encourager les mouvements vers l'économie formelle. C'est à la société dans son ensemble qu'il incombe de financer le soutien apporté aux groupes vulnérables de l'économie informelle.
7. Pour les personnes en âge de travailler, le meilleur moyen de se procurer un revenu sûr est d'accéder à un travail décent. Il y a donc lieu de coordonner étroitement le service de prestations en espèces aux chômeurs avec la formation, le recyclage et les autres formes d'assistance qui peuvent leur être nécessaires pour trouver un emploi. L'importance de l'éducation et des qualifications de la main-d'œuvre est appelée à croître avec l'expansion future de l'économie. Tous les enfants devraient avoir accès à l'éducation afin d'acquérir l'aptitude à lire, à écrire et à compter et les connaissances nécessaires pour affronter la vie, favoriser leur épanouissement personnel et entrer dans la vie active. Dans l'économie d'aujourd'hui, la formation tout au long de la vie est la clé du maintien de l'employabilité. Les prestations de chômage devraient être conçues de telle sorte qu'elles ne créent pas de dépendance ni d'obstacles à l'emploi. Les mesures visant à rendre le travail financièrement plus attractif que la perception de prestations sociales ont fait la preuve de leur efficacité. Toutefois, les prestations doivent être d'un niveau suffisant. Lorsque la mise en place d'un système de prestations de chômage n'apparaît pas réalisable, il faudrait s'efforcer de créer des emplois dans le cadre de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre et d'autres projets, comme le font avec succès plusieurs pays en développement.
8. La sécurité sociale devrait se fonder sur le principe de l'égalité entre hommes et femmes et le promouvoir. Cela suppose non seulement l'égalité de traitement des hommes et des femmes se trouvant dans des situations identiques ou similaires, mais aussi des mesures qui garantissent des résultats équitables pour les femmes. La société tire grand bénéfice des soins non rémunérés que les femmes en particulier dispensent aux membres de leur famille – enfants, parents, personnes handicapées. Les femmes ne doivent pas être ultérieurement pénalisées pour cette contribution faite à l'âge actif.
9. Compte tenu de l'augmentation considérable du taux d'activité des femmes et de l'évolution du rôle des hommes et des femmes, les systèmes de sécurité sociale initialement fondés sur le modèle de l'homme soutien de famille sont de moins en moins adaptés aux besoins de nombreuses sociétés. La sécurité sociale et les services sociaux devraient être conçus sur le principe de l'égalité entre hommes et femmes. Les mesures qui facilitent l'accès des femmes à l'emploi renforceront la tendance à garantir aux femmes une protection sociale à titre personnel, et non en tant que personnes à charge. La nature des prestations de survivants doit être régulièrement étudiée et, dans l'éventualité d'une réforme, des mesures transitoires appropriées doivent être prévues pour assurer la protection des femmes dont la vie et les attentes ont été fondées sur les modèles du passé.
10. Dans la plupart des sociétés, la persistance des inégalités de rémunération entre hommes et femmes a des répercussions sur les droits des femmes en matière de sécurité sociale. Ce constat souligne la nécessité de poursuivre la lutte contre la discrimination salariale et d'examiner l'opportunité d'introduire un salaire minimum, lorsque celui-ci n'existe pas encore. Celui des deux parents qui s'occupe des enfants devrait bénéficier des prestations de la sécurité sociale correspondantes. En outre, chaque société devrait envisager d'instituer une discrimination positive en faveur des femmes lorsqu'elles font l'objet d'une discrimination systémique.
11. Dans de nombreuses sociétés, le vieillissement de la population est un phénomène qui a des effets significatifs sur les régimes de retraite, qu'ils soient financés par capitalisation ou par répartition, et sur le coût des soins de santé. Cela est bien visible dans les systèmes par répartition qui opèrent un transfert direct entre cotisants et retraités. Il en va de même pour les systèmes par capitalisation, où les actifs financiers sont vendus pour payer les pensions et achetés par les générations actives. La solution du problème passe avant tout par des mesures visant à accroître le taux d'emploi, notamment des femmes, des travailleurs âgés, des jeunes et des personnes handicapées. Il faut aussi trouver les moyens de promouvoir une croissance économique durable afin d'inclure une plus large fraction de la population dans l'emploi productif.

-
12. Dans maints pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, la pandémie du VIH/sida a, sur tous les plans, des conséquences catastrophiques pour la société. Ses conséquences sont particulièrement graves pour l'assiette financière des systèmes de sécurité sociale, car les victimes se concentrent dans les tranches d'âge actives. Cette crise appelle une réaction beaucoup plus rapide par le biais d'une intensification des recherches et de l'assistance technique du BIT.
 13. Dans les systèmes de retraite par répartition et à prestations définies, le risque est supporté collectivement alors que dans les systèmes fondés sur des comptes épargne individuels, le risque est supporté par l'individu. Bien que ce soit là une option qui existe, elle ne devrait pas affaiblir les systèmes de solidarité qui répartissent les risques sur l'ensemble des assurés. Les régimes de retraite légaux doivent garantir des niveaux de prestations suffisants et assurer la solidarité nationale. Les régimes complémentaires de pension et autres dispositifs négociés conçus pour répondre à la situation et à la capacité contributive de différents groupes de la population active peuvent représenter un apport valable mais ne sauraient, dans la plupart des cas, se substituer aux régimes légaux. Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer en ce qui concerne les régimes complémentaires et les autres dispositifs négociés, tandis qu'il appartient à l'Etat d'établir un cadre réglementaire efficace et des mécanismes d'application et de contrôle. Les gouvernements devraient envisager que toute forme de soutien ou d'incitation fiscale associée à ces régimes soit axée sur les travailleurs à revenu faible ou moyen. Il appartient à chaque société de déterminer la combinaison de régimes qui lui convient, en tenant compte des conclusions de cette discussion générale et des normes pertinentes de l'OIT relatives à la sécurité sociale.
 14. Pour être durable, la viabilité financière des systèmes de retraite doit être garantie à long terme. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir régulièrement des projections actuarielles et de procéder aussitôt que possible aux ajustements nécessaires. Tout projet de réforme doit absolument faire l'objet d'une évaluation actuarielle complète avant l'adoption d'une nouvelle législation. Il doit y avoir un dialogue social sur les hypothèses à utiliser pour l'évaluation et sur l'élaboration des options à envisager en cas de déséquilibre financier.
 15. La sécurité sociale couvre les soins de santé et les prestations familiales et garantit la sécurité du revenu en cas d'éventualités telles que maladie, chômage, vieillesse, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles, maternité et perte du soutien de famille. Il n'est pas toujours nécessaire, ni même dans certains cas possible, de prévoir la même gamme de prestations pour toutes les catégories de personnes. Toutefois, les systèmes de sécurité sociale évoluent avec le temps et peuvent devenir plus complets quant aux catégories protégées et à l'éventail de prestations servies, à mesure que la situation nationale le permet. Lorsque la capacité de financer la sécurité sociale est limitée, que ce soit par le biais des recettes fiscales générales ou de cotisations – et notamment lorsqu'il n'y a pas d'employeur pour payer une partie de la cotisation –, priorité devrait d'abord être donnée aux besoins jugés les plus pressants par les groupes concernés.
 16. Dans le cadre des principes de base exposés précédemment, chaque pays devrait définir une stratégie nationale pour atteindre l'objectif de la sécurité sociale pour tous. Celle-ci devrait être étroitement liée à la stratégie qu'il a adoptée en matière d'emploi et à ses autres politiques sociales. Des programmes ciblés d'assistance sociale pourraient constituer un moyen d'amorcer l'introduction de la sécurité sociale pour les groupes exclus. Les recettes publiques des pays en développement étant limitées, il peut se révéler nécessaire de diversifier les sources de financement de la sécurité sociale, en prévoyant par exemple un financement tripartite. Dans la mesure du possible, l'Etat pourrait prendre à sa charge les coûts de démarrage, fournir des apports en nature – installations et équipements – ou un appui aux groupes à faible revenu. Le dialogue social est nécessaire pour assurer l'efficacité des initiatives visant à instituer ou à étendre la sécurité sociale. En cas de modification des systèmes établis de sécurité sociale, il faudrait prévoir une protection suffisante des bénéficiaires existants. Il faut encourager la mise en place de régimes pilotes novateurs. Des recherches bien conçues et d'un bon rapport coût-efficacité sont nécessaires pour pouvoir procéder à des évaluations objectives de ces régimes. Il convient de prévoir des recherches et une assistance technique en vue d'améliorer la gouvernance des systèmes.
 17. Les activités de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale devraient s'ancrer dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes pertinentes de l'OIT en matière de sécurité sociale. La plus grande partie de la population mondiale ne bénéficie pas

de la sécurité sociale. Ce défi majeur doit être relevé au cours des années à venir. Dans cette perspective, la Conférence propose:

- qu’une vaste campagne soit lancée pour promouvoir l’extension de la couverture de la sécurité sociale;
- que l’OIT exhorte les gouvernements à accorder un rang de priorité plus élevé à la sécurité sociale et dispense une assistance technique dans les cas appropriés;
- que le BIT dispense des conseils aux gouvernements et aux partenaires sociaux quant à la formulation d’une stratégie nationale de sécurité sociale et aux moyens de la mettre en œuvre;
- que le BIT recense et diffuse des exemples de meilleures pratiques.

Les mandants devraient être incités à solliciter une assistance spécifique du BIT qui les aide à obtenir des résultats susceptibles d’améliorer de façon significative la couverture de la sécurité sociale pour les groupes actuellement exclus. Ce programme doit être entrepris aussitôt que possible et faire l’objet de rapports réguliers au Conseil d’administration.

18. Les principaux domaines identifiés pour les futures recherches et réunions d’experts sur la sécurité sociale sont les suivants:

- l’extension de la couverture de la sécurité sociale;
- le VIH/sida et son incidence sur la sécurité sociale;
- la gouvernance et l’administration des systèmes de sécurité sociale;
- l’égalité, spécialement entre hommes et femmes et pour les personnes handicapées;
- le vieillissement de la population et son incidence sur la sécurité sociale;
- le financement de la sécurité sociale;
- l’échange d’expériences en matière de bonnes pratiques.

Ces activités devraient servir de base au développement du cadre d’action de l’OIT en matière de sécurité sociale et être clairement liées à son programme de travail futur, aux priorités de son assistance technique et à ses activités dans ce domaine.

19. Dans son programme de coopération technique avec les gouvernements et les partenaires sociaux, l’OIT devrait inclure un large éventail de mesures, en particulier:

- l’extension et l’amélioration de la couverture de la sécurité sociale;
- le développement d’approches novatrices propres à faciliter le passage de l’économie informelle à l’économie formelle;
- l’amélioration de la gouvernance, du financement et de l’administration des régimes de sécurité sociale;
- l’assistance aux partenaires sociaux et la formation visant à les aider à participer à l’élaboration des politiques et à exercer avec efficacité leur mandat au sein des conseils d’administration paritaires ou tripartites des institutions de sécurité sociale;
- l’amélioration et l’adaptation des systèmes de sécurité sociale à l’évolution des contextes sociaux, démographiques et économiques;
- l’introduction de moyens visant à remédier à la discrimination de fait en matière de sécurité sociale.

20. Le BIT devrait mener à terme le programme de travail tel que recommandé ci-dessus et faire périodiquement rapport au Conseil d’administration sur les résultats de ce travail, afin de lui permettre d’en observer les progrès et de déterminer la marche qu’il convient de suivre.

21. L’OIT devrait continuer de développer la coopération interinstitutions dans le domaine de la sécurité sociale, y compris avec l’Association internationale de la sécurité sociale. Elle devrait inviter le Fonds monétaire international et la Banque mondiale à appuyer les conclusions adoptées par la Conférence et à s’associer à son action visant à promouvoir la justice sociale et la solidarité à travers l’extension d’une sécurité sociale complète.

Annexe 2

Observations faites au cours du processus de consultation sur la première version du document

Une première version de ce document, intitulée *La sécurité sociale pour tous, un investissement dans le développement social et économique mondial – document de nature consultative*, a été publiée en août 2006 en tant que document de réflexion n° 16 dans la série *Questions de protection sociale* du Département de la sécurité sociale. En 2007, elle a été distribuée aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs dans le cadre d'un processus de consultation mondiale visant à l'obtention du plus large consensus possible sur le message politique de base.

La philosophie politique exposée dans le document préliminaire a également été de nouveau expliquée dans le cadre d'une série de séminaires tripartites régionaux sur la sécurité sociale en Amérique latine, dans les Etats arabes et en Asie, où elle a été acceptée par la majorité des mandants de l'OIT. Ces réunions ont été accueillies conjointement par les ministères du Travail des pays hôtes respectifs et ont attiré plus de 200 participants, dont des représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, des observateurs d'institutions de sécurité sociale et d'autres institutions publiques et des organisations internationales engagées dans des activités de sécurité sociale.

Après un examen approfondi de toutes les observations reçues par écrit ainsi que durant les séminaires tripartites régionaux, la nouvelle version du document a été établie en 2008. Les observations reçues sont résumées dans les paragraphes qui suivent. Elles ne prendront tout leur sens que pour les personnes qui auront lu la première version du document, mais elles peuvent également fournir aux autres un aperçu utile de la nature du processus de consultation.

Certains commentateurs ont fait valoir que le document devrait être aussi spécifique que possible dans sa structure et qu'il faudrait accorder davantage d'attention aux questions de mise en œuvre, qu'il devrait indiquer les domaines dans lesquels les compétences du BIT et des autres organisations internationales pourraient se compléter mutuellement et qu'il devrait être axé sur la forme pratique que la Campagne mondiale prendrait. Une plus grande attention devrait être accordée aux rôles – qui se renforcent mutuellement – de la sécurité sociale, de la bonne gouvernance et des procédures démocratiques de prise de décisions. Dans la plupart des observations, il a été souligné que la sécurité sociale et les meilleures pratiques économiques peuvent être conciliées. Certains commentateurs ont suggéré de discuter plus en détail des exemples les plus frappants des Etats à économie de marché dans lesquels l'Etat social est très développé; d'autres ont suggéré qu'un document du BIT devrait être de nature moins défensive lorsqu'il s'agit de faire avancer la cause de la sécurité sociale.

La plupart des commentateurs se sont félicités des conclusions du travail de recherche du BIT selon lesquelles la sécurité sociale est financièrement abordable. La plupart des organisations souhaiteraient que le BIT décrive de façon plus précise comment ces régimes peuvent être créés, comment le financement pourrait être organisé, c'est-à-dire qui cotiserait et comment serait opéré le recouvrement des cotisations. En particulier dans les pays en développement où les capacités administratives sont souvent limitées, les points faibles au niveau de l'organisation pourraient constituer un obstacle majeur à l'application des politiques. Lorsque la sécurité sociale universelle implique un certain niveau de redistribution entre ceux qui travaillent actuellement dans l'économie formelle et ceux qui n'y travaillent pas, les intérêts de ceux qui y travaillent et leur volonté de subventionner une certaine forme de sécurité sociale pour ceux qui n'y travaillent pas peuvent devenir une question politique très délicate, susceptible d'empêcher l'acceptation de l'universalisation de la sécurité sociale.

Certains commentateurs ont mis l'accent sur le problème de démotivation économique que pose la conception de certains régimes de prestations. D'autres ont souligné le fait que les mesures d'incitation pour les individus, les ménages et les organisations, dans les pays industrialisés avancés, peuvent être différentes des mesures d'incitation que l'on trouve dans les pays en transition et les pays en développement et que, par conséquent, le transfert d'expérience d'une région à l'autre peut ne pas être défendable.

La plupart des commentateurs se sont dits favorables à l'approche basée sur les droits et ont reconnu le rôle important de l'OIT à cet égard. Toutefois, d'autres ont fait valoir qu'il fallait que les ressources soient déjà présentes avant que les droits puissent être satisfaits. En général, la plupart des organisations soutiennent l'approche pragmatique et pluraliste envisagée par l'OIT. Il y a eu un certain nombre de suggestions quant à la façon de faire en sorte que le document tienne davantage compte des différences de besoins des deux sexes et qu'il montre, entre autres, de quelle façon la sécurité sociale pourrait mieux contribuer à la correction des inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail. Cela implique la création de divers établissements de garde d'enfants et l'adoption de dispositions permettant de compenser, pour les droits à la sécurité sociale, la fréquente brièveté des périodes d'emploi des femmes. Certains observateurs ont fait valoir que l'on devrait davantage mettre l'accent sur la création de régimes durables. Plusieurs arguments ont été avancés pour ou contre les dispositifs privatisés de sécurité sociale. La plupart des observateurs seraient d'accord quant au fait que les dispositifs privatisés doivent être supervisés par des structures publiques solides et que les mécanismes publics dont bénéficient ceux qui sont insuffisamment protégés dans un système de marché doivent être maintenus.