



► Focus sur la protection sociale

Date: 20 avril 2020

► Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du COVID-19: réponses apportées par les pays et considérations politiques

Points essentiels

- La pandémie de COVID-19 constitue un problème de santé publique majeur et aura de graves répercussions économiques et sociales. Les gouvernements font face à un défi double: ils doivent contenir la pandémie et dans le même temps faire face à ses conséquences économiques et sociales.
- Les systèmes de protection sociale sont un élément indispensable pour répondre à la crise actuelle de manière coordonnée car ils garantissent l'accès effectif des personnes aux soins de santé et favorisent la sécurité de l'emploi et du revenu de ceux qui sont les plus durement touchés. Ils renforcent la résilience, contribuent à prévenir la pauvreté, le chômage et l'informalité, et, en tant qu'importants stabilisateurs économiques et sociaux, peuvent concourir à un redressement rapide.
- Les pays dotés de systèmes de santé et de protection sociale efficaces offrant une couverture universelle sont mieux préparés à faire face à la crise. La mise en place d'un socle de protection sociale défini au niveau national qui garantit l'accès aux soins de santé et un niveau minimum de sécurité sociale tout au long de la vie est cruciale.
- Le dialogue social et la consultation des partenaires sociaux et des autres parties prenantes sont décisifs pour l'élaboration de réponses coordonnées.
- Les pays dotés de systèmes de santé et de protection sociale solides sont en capacité de réagir rapidement en renforçant les mécanismes de protection existants, et en les élargissant et en les adaptant en vue de couvrir les populations qui n'en bénéficiaient pas auparavant.
- Les pays dont les systèmes de santé et de protection sociale ne sont pas suffisamment robustes devraient bénéficier d'un appui international urgent qui leur permette d'apporter sans délai une réponse adaptée à la crise.
- Les pays devraient aider en priorité ceux que la crise rend particulièrement vulnérables, notamment les travailleurs de l'économie informelle, en faisant en sorte que leurs besoins immédiats soient satisfaits, notamment au moyen de l'accès aux soins de santé et d'une aide au revenu.
- La crise a accéléré l'introduction de réformes indispensables en contraignant de nombreux gouvernements à étendre temporairement la protection sociale aux groupes qui en étaient jusque-là dépourvus moyennant l'adoption de mesures et de lois exceptionnelles.
- Les gouvernements, avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes, devraient se saisir de l'occasion qui leur est offerte pour renforcer les systèmes de protection sociale, y compris les socles de protection sociale, en tant que fondement de la structure économique et sociale nationale.

Le rôle fondamental des systèmes de protection sociale pour faire face à la crise du COVID-19¹

La pandémie de COVID-19 constitue un problème de santé publique majeur et aura de graves répercussions économiques et sociales. La croissance économique devrait connaître une contraction non négligeable de 3 pour cent en 2020 (FMI, 2020), le revenu global pourrait baisser de 2 000 milliards de dollars des États-Unis (dollars É.-U.) (CNUCED, 2020) et le temps de travail devrait diminuer de 6,7 pour cent (soit 195 millions d'équivalents temps plein) au cours du deuxième trimestre de 2020, ce qui entraînera de lourdes pertes d'emplois et de revenus (BIT, 2020a). Selon les estimations, cela pourrait conduire à une nette augmentation de la pauvreté dans le monde et réduire à néant les progrès accomplis depuis dix ans (Sumner, Hoy et Ortiz-Juarez, 2020). À mesure qu'elle se propage, la crise pourrait avoir des effets de plus en plus désastreux.

Les gouvernements font face à un défi double: ils doivent contenir la pandémie et dans le même temps faire face à ses conséquences économiques et sociales. Au-delà des pertes humaines tragiques causées par le virus lui-même, il faut s'attendre à ce que la crise se manifeste sous d'autres formes ayant un coût humain sans précédent et à ce qu'elle entraîne une augmentation de la pauvreté et des inégalités, frappant de plein fouet les personnes âgées, les personnes en situation de handicap ou souffrant de maladies chroniques, les travailleurs migrants et les personnes déplacées de force (Diwakar, 2020). Nombre de femmes et d'enfants pâtiront des conséquences de la pandémie sur les sociétés et les économies (Nations Unies, 2020). Toutefois, les pays ne sont pas totalement démunis et ont à leur disposition tout un arsenal pour faire face à la crise et en atténuer les effets.

Les systèmes de protection sociale sont un élément indispensable pour répondre à la crise actuelle de manière coordonnée, car ils garantissent l'accès effectif des personnes aux soins de santé et favorisent la sécurité de l'emploi et du revenu de ceux qui sont les plus durement touchés. Ils renforcent la résilience, contribuent à prévenir la pauvreté, le chômage et l'informalité, et, en tant qu'importants stabilisateurs économiques et sociaux, peuvent concourir à un

redressement rapide (BIT, 2020b; SPIAC-B, 2020)². En associant mesures sanitaires et mesures de protection sociale, les gouvernements peuvent réagir efficacement à la crise³. Dans ce cadre, ils devraient placer l'extension de la protection sociale à ceux qui en sont dépourvus au cœur de leur action, en particulier dans les pays où le secteur informel occupe une place importante (BIT, 2020c; FAO, 2020). Le dialogue social et la consultation des partenaires sociaux et des autres parties prenantes sont décisifs pour l'élaboration de réponses coordonnées.

Les enseignements tirés des crises antérieures montrent que les pays dotés de systèmes de santé et de protection sociale efficaces offrant une couverture universelle sont mieux préparés à faire face à la crise du COVID-19 et à ses conséquences socio-économiques. Ces pays disposent des capacités institutionnelles leur permettant de renforcer ces systèmes dans un temps relativement court en vue de réagir à la crise (BIT, 2019d, 2017). À cet égard, la mise en place d'un socle de protection sociale défini au niveau national qui garantit l'accès aux soins de santé et un niveau minimum de sécurité sociale tout au long de la vie est cruciale. De même, les pays qui se sont par le passé efforcés d'appliquer des politiques budgétaires contracycliques responsables – en accumulant des excédents en période de prospérité – devraient être en bien meilleure posture pour faire face à un ralentissement et étendre la protection sociale dans le cadre d'un plan de relance budgétaire.

Les pays dont les systèmes de santé et de protection sociale ne sont pas suffisamment robustes devront quant à eux adopter des politiques et des mesures au coup par coup et renforcer leurs capacités institutionnelles dans un contexte très difficile. De ce fait, la réponse apportée sera vraisemblablement partielle et tardive. En pareil cas, un appui international sera indispensable pour compléter l'action engagée par ces pays en vue d'adopter des mesures d'urgence visant à développer les capacités des systèmes de santé, à accroître la marge de manœuvre budgétaire et à renforcer les capacités institutionnelles nécessaires pour éviter une crise sanitaire aux conséquences dramatiques.

À mesure que la crise du COVID-19 prend de l'ampleur, le risque est plus grand de voir réduits à néant les progrès économiques et sociaux accomplis par de nombreux pays, notamment vers la réalisation des

¹ Avertissement: les mesures que les pays ont prises en vue de faire face aux circonstances exceptionnelles créées par cette pandémie mondiale sont d'une telle ampleur qu'il n'a pas toujours été possible de s'appuyer sur des textes réglementaires ou des bulletins officiels pour s'assurer de la validité des informations contenues dans le présent document.

² Les enseignements tirés de la crise économique et financière de 2008 mettent en évidence le rôle essentiel de la protection sociale, qui contribue à la reprise et à la stabilisation des revenus des ménages et de la demande globale. Ainsi, on estime que, aux États-Unis, l'extension des programmes de protection sociale a eu un effet multiplicateur important sur la production et que, en Australie, la large place accordée à la protection sociale dans le plan de relance budgétaire a été déterminante pour prévenir une contraction de la croissance économique de 1,3 pour cent entre 2008 et 2009 (OCDE, 2009; BIT, 2010, 2014, 2017).

³ Pendant d'autres épisodes de flambée épidémique, comme les épidémies de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), de syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS) et de maladie à virus Ebola, il a été constaté que l'absence de mesures de protection sociale en situation d'épidémie aggravait la pauvreté, le chômage et l'informalité et renforçait le cercle vicieux de la fragilité.

► Focus sur la protection sociale

Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du Covid-19

objectifs de développement durable (ODD). Dans le même temps, c'est aussi l'occasion pour les pays de réagir en investissant en priorité dans les systèmes de santé et de protection sociale afin d'être mieux à même d'éviter ou d'atténuer la crise et de renforcer leurs systèmes de protection sociale pour mieux relever les défis de demain.

Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du COVID-19

Les mesures de protection sociale prises au niveau national pour faire face à la crise du COVID-19 portent sur de nombreux domaines⁴. Selon l'Observatoire de l'OIT sur la protection sociale et le COVID-19, entre le 1^{er} février et le 17 avril 2020, 108 pays et territoires ont annoncé l'adoption de 548 mesures de protection sociale portant sur plusieurs domaines de la protection sociale (voir figure 1).

Les sections suivantes décrivent les domaines d'action prioritaires (des pays sont chaque fois cités à titre d'exemple)⁵ et contiennent des liens vers de plus amples informations.

Accès aux soins de santé

Pour faire face à la crise du COVID-19, de nombreux pays ont pris des mesures visant à améliorer l'accès à des soins de santé abordables, à combler les lacunes de la protection sociale et à étendre la protection financière. Ces mesures consistent notamment à :

- affecter des ressources budgétaires supplémentaires aux systèmes de santé en vue de renforcer la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et la qualité des services de santé pour tous;
- améliorer la coordination au sein des systèmes de santé, notamment en ce qui concerne les capacités institutionnelles et du personnel, le service public jouant un rôle central, le cas échéant avec l'appui de prestataires de services du secteur privé encadrés par la réglementation publique (Espagne, Royaume-Uni);
- intégrer la prévention, le dépistage et le traitement (y compris la télémédecine) dans les prestations de soins de santé (Chine);
- renforcer la protection financière concernant les dépenses de santé, préserver et élargir la couverture des mécanismes de santé et de protection sociale existants et assurer l'universalité et la continuité⁶ de cette couverture, par exemple en garantissant l'accès des résidents étrangers aux traitements (Thaïlande).

Prestations de maladie: garantir la sécurité du revenu en cas de congé de maladie

La crise du COVID-19 a révélé que de graves lacunes dans la couverture des prestations de maladie privaient de congé de maladie rémunéré de très nombreux travailleurs, comme les travailleurs indépendants et les travailleurs engagés dans des formes atypiques d'emploi (OCDE, 2020; BIT, 2017; AISS, 2020b). Il s'agit d'un enjeu majeur pour la santé publique et la sécurité du revenu; en effet, les travailleurs qui ne peuvent pas compter sur des prestations de maladie ni sur un droit à congé de maladie rémunéré peuvent être contraints de continuer à travailler lorsqu'ils sont malades ou être réticents à s'isoler et risquer ainsi de transmettre le virus à leurs collègues ou à leurs clients. Cette question est particulièrement pressante car elle concerne de nombreux travailleurs qui se trouvent en première ligne dans la crise du COVID-19, comme les travailleurs de la santé, les agents d'entretien, les travailleurs du transport et les livreurs, ou encore les travailleurs domestiques. De nombreux pays ont adopté des mesures d'urgence visant à combler ces lacunes. Ces mesures consistent notamment à⁷:

- étendre les prestations de maladie financées par l'impôt général aux travailleurs qui n'y auraient pas droit dans d'autres circonstances (Allemagne, Irlande, Portugal, Royaume-Uni);
- garantir le paiement des prestations de maladie en cas de quarantaine ou d'isolement volontaire (Allemagne, Autriche, France, Royaume-Uni, Viet Nam);
- supprimer les délais de carence pour le paiement des prestations de maladie (Australie, Canada, Portugal);
- supprimer l'obligation de produire un certificat de maladie (Autriche, Japon).

Protection contre le chômage: prévenir les suppressions d'emplois et aider les personnes qui ont perdu leur emploi

Les régimes de protection contre le chômage sont un outil crucial pour faire face aux conséquences dévastatrices de la crise, qui menace déjà des millions d'emplois (BIT, 2020a; OCDE, 2020; AISS, 2020). Ces régimes comprennent entre autres des dispositifs visant à aider les entreprises à maintenir leurs travailleurs dans l'emploi, ce qui contribue à prévenir le chômage, et des dispositifs visant à assurer une sécurité du revenu aux travailleurs sans emploi. Il s'agit notamment de:

⁴ Pour de plus amples informations sur les mesures annoncées par les pays, voir l'Observatoire de l'OIT sur la protection sociale et le COVID-19. Voir également Gentilini, Almenfi et Orton (2020), AISS (2020a) et OCDE (2020).

⁵ Les pays cités à titre d'exemple ne constituent pas une liste exhaustive.

⁶ L'objectif est de garantir en particulier que les personnes qui dépendent de systèmes de parrainage par un employeur ne soient pas dépourvues de protection suite à la perte de leur emploi ou de leur revenu.

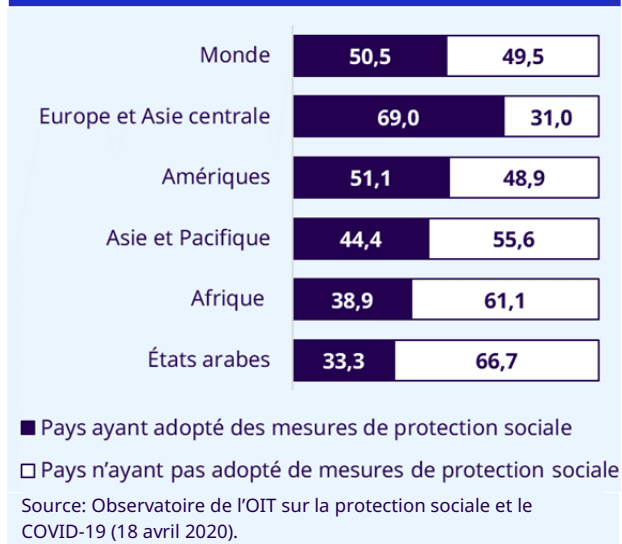
⁷ Pour de plus amples informations, voir BIT (à paraître (a)).

► Focus sur la protection sociale

Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du Covid-19

- soutenir les entreprises afin qu'elles puissent maintenir leurs travailleurs dans l'emploi au moyen de prestations d'activité partielle ou de chômage partiel (Allemagne, Danemark, Californie (États-Unis), France, Italie, Japon, Pays-Bas, Thaïlande);

Figure 1: Pourcentage des pays ayant adopté des mesures de protection sociale et des pays n'en ayant pas adoptées, par région



- faciliter l'accès des travailleurs qui ont perdu leur emploi aux prestations de chômage et les aider à retrouver un emploi et, dans certains cas, étendre ces prestations aux travailleurs indépendants (Australie, Irlande, Philippines);
- procéder à des paiements d'urgence ponctuels pour les travailleurs licenciés qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'assurance-chômage (Australie, Italie, Japon);
- coordonner la protection contre le chômage, les mesures destinées à faciliter l'accès aux services de l'emploi, notamment la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi, le développement des compétences et les politiques actives du marché du travail, en vue d'aider les chômeurs à trouver un nouvel emploi (Hong-kong (Chine), République de Corée), par exemple grâce à des services en ligne d'orientation professionnelle ou de placement (Belgique, Estonie).

Prestations de vieillesse, de décès et d'invalidité

Compte tenu de la vulnérabilité propre aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, les prestations de vieillesse, de décès et d'invalidité ont un rôle particulièrement important à jouer pour garantir une sécurité du revenu à ceux qui pâtissent de la crise. Il s'agit notamment de:

- procéder au versement anticipé des prestations de vieillesse et d'invalidité ou d'en augmenter le montant pour, au minimum, empêcher les bénéficiaires de tomber dans la pauvreté (Argentine, Pérou, Ukraine);
- garantir l'accès effectif des personnes en situation de handicap aux soins de santé et à des prestations d'invalidité et de protection sociale adéquates (Argentine, Hong-kong (Chine), Pérou, Singapour);
- garantir la continuité de l'accès des personnes en situation de handicap aux prestations d'invalidité et aux services d'aide et de soins à la personne (Australie, France);
- réduire les risques de contamination des personnes âgées qui perçoivent leur retraite à des points de paiement des retraites (Pérou)⁸.

Fourniture d'une aide au revenu moyennant une aide sociale, des transferts en espèces et d'autres mesures d'accompagnement

- Compte tenu de la détérioration rapide de la situation économique découlant de la crise du COVID-19, de nombreux gouvernements ont adopté des mesures visant à fournir à la population une aide au revenu moyennant une aide sociale et d'autres prestations financées par l'impôt. Ces mesures consistent notamment à⁹:
 - renforcer l'aide sociale accordée aux bénéficiaires existants par le paiement anticipé des prestations ou l'augmentation du niveau des prestations (Australie, Brésil, Chine, Malaisie);
 - assouplir les conditions d'accès aux prestations pour accroître le nombre de bénéficiaires (Irlande, Royaume-Uni);
 - assouplir les modalités ou les conditions régissant les régimes d'aide sociale, telles que l'obligation de rechercher un emploi (Australie), et faciliter l'accès de nouveaux bénéficiaires à l'aide sociale (Irlande, Nouvelle-Zélande);
 - étendre l'aide au revenu à tous les résidents moyennant des versements ponctuels (Hong-kong (Chine), Singapour);
 - fournir d'autres prestations en espèces et en nature, comme des denrées alimentaires ou des repas (Inde, Jamaïque) ou des transferts en espèces visant à garantir un accès à la nourriture (District fédéral (Brésil), Indonésie);
 - apporter une aide supplémentaire aux populations particulièrement vulnérables, telles que les personnes sans abri (El Salvador, Espagne, France).

Politiques relatives aux congés familiaux et aux soins et services à la personne

La fermeture des établissements scolaires, des universités et des structures d'accueil de la petite enfance, qui concerne plus de 800 millions d'enfants et

⁸ Pour de plus amples informations, voir Samson Institute for Ageing Research (SIFAR), Université d'East Anglia et Helpage International (2020).

⁹ Pour de plus amples informations, voir BIT (à paraître (b)) et Gentilini, Almenfi et Orton (2020).

► Focus sur la protection sociale

Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du Covid-19

de jeunes dans plus de 100 pays (UNESCO, 2020), place les politiques relatives aux congés familiaux au premier plan (UNICEF, BIT et ONU-Femmes, 2020). Ces politiques revêtent une importance particulière pour les personnes qui ne peuvent pas télétravailler alors que de nombreuses structures d'aide sont fermées. Ces politiques visent notamment à :

- introduire ou étendre le droit à des congés familiaux spéciaux pour aider les parents qui travaillent et sont concernés par la fermeture des établissements scolaires (France, Italie), accorder des subventions aux employeurs pour l'instauration de congés familiaux rémunérés (Japon), fournir des transferts en espèces ou des bons pour des services de baby-sitting ou d'autres services de garde d'enfants, en particulier aux travailleurs du secteur de la santé (Italie, Pologne, Portugal, République de Corée);
- maintenir des structures d'accueil pour les enfants des travailleurs du secteur de la santé (Autriche, France, Pays-Bas);
- aider les personnes qui dispensent des soins de longue durée à leurs parents âgés qui courent un risque beaucoup plus grand de contracter le coronavirus.

Modification temporaire du paiement des cotisations de sécurité sociale et des impôts des entreprises

Afin d'atténuer les contraintes de liquidités qui pèsent sur les entreprises, de nombreux gouvernements ont temporairement suspendu le paiement des cotisations de sécurité sociale et des impôts, ou ont pris d'autres mesures pour accroître la marge de manœuvre à cet égard (OCDE, 2020; BIT, 2020c). Si de telles mesures peuvent, à court terme, très opportunément soulager les entreprises touchées, elles ne doivent en aucun cas porter atteinte à la pérennité des budgets futurs des gouvernements et des institutions de sécurité sociale, en particulier à un moment où les systèmes de sécurité sociale sont davantage sollicités.

Les mesures prises à cet égard consistent notamment à :

- permettre aux entreprises de reporter le paiement de leurs contributions sociales et de leurs impôts (Chine, France, Hongrie, Thaïlande, Viet Nam);
- suspendre certains impôts sur les petites entreprises et abandonner les mises en recouvrement et les sanctions pour retard de paiement (Allemagne, Royaume-Uni).

Adaptation des procédures administratives et des modalités d'exécution

La crise du COVID-19 a aussi d'importantes conséquences sur la manière dont les prestations et les services sont gérés et fournis. Les mesures prises à cet égard consistent notamment à :

- accélérer le traitement des demandes ou des réclamations et le versement ultérieur des prestations (Australie, Canada, Royaume-Uni);
- suspendre l'obligation de se présenter en personne et encourager l'utilisation de services en ligne (Chine, Irlande, Royaume-Uni), une prise en charge téléphonique étant proposée aux personnes qui n'ont pas accès aux demandes en ligne;
- adapter les modalités de paiement pour éviter les attroupements et l'augmentation des risques aux points de paiement (Afrique du Sud).

Considérations politiques

La pandémie de COVID-19 nous rappelle avec force que, dans un monde interconnecté, les failles du système de santé et de protection sociale d'un pays constituent un risque pour la santé publique partout dans le monde. La lutte contre les inégalités mondiales en matière de santé doit être une priorité. Une nouvelle fois, une crise met en lumière l'importance que revêt l'accès universel à des systèmes de protection sociale qui offrent des prestations complètes et adaptées répondant aux besoins. Les pays qui, au cours des dernières décennies, ont investi suffisamment de ressources dans la mise en place de systèmes de santé et de protection sociale universels devraient être en meilleure posture pour faire face à la crise du COVID-19, tandis que les autres devront tenir compte de ces aspects s'ils veulent mieux résister à la crise actuelle et surmonter les crises à venir. Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale fournissent des orientations importantes à cet égard (voir encadré 1).

Cette prise de conscience renouvelée devrait conduire à une intensification de la coopération mondiale aux fins de l'adoption de systèmes de protection sociale universels partout dans le monde. Un certain nombre d'observations et de recommandations peuvent être tirées de la crise actuelle.

Renforcement de la protection sociale dans le cadre des politiques coordonnées de réponse à la crise

Pour que les systèmes de protection sociale jouent leur rôle dans le cadre des politiques coordonnées de réponse à la crise, il est indispensable de tenir compte des considérations suivantes :

- Les pays dotés de systèmes de santé et de protection sociale solides sont en capacité de réagir rapidement en renforçant les mécanismes de protection existants, et en les élargissant et en les adaptant en vue de couvrir les populations qui n'en bénéficiaient pas auparavant.
- Les pays dont les systèmes de santé et de protection sociale ne sont pas suffisamment solides devraient bénéficier d'un appui international urgent qui leur permette d'apporter sans délai une réponse adaptée à la crise (Nations Unies, 2020).

► **Focus sur la protection sociale**

Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du Covid-19

► **Encadré 1: Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale et leur utilité pour faire face à la crise du COVID-19**

Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale ainsi que les normes connexes établissent des principes de base et des paramètres essentiels pour la réalisation du droit fondamental à la sécurité sociale. Ces normes, résultat d'un consensus tripartite international, visent à assurer la stabilité et la bonne gouvernance des systèmes nationaux de protection sociale et à leur permettre de fournir des soins médicaux adéquats et une sécurité du revenu tout au long de la vie (BIT, 2017, 2019d, 2019a). Elles guident l'élaboration des mesures d'intervention et contribuent à assurer une protection à tous ceux qui en ont besoin. Elles reposent sur la reconnaissance de la sécurité sociale en tant que droit individuel ainsi que de la responsabilité générale de garantir la fourniture de prestations adaptées et la pérennité des systèmes de protection sociale qui incombe à l'État. De fait, les États ont pris des initiatives pour organiser la réponse à la crise actuelle, s'efforçant de protéger les personnes et de limiter les conséquences économiques et sociales de la crise.

Les normes de l'OIT invitent les États à «prendre toutes les mesures utiles» en temps opportun en vue de pouvoir s'acquitter effectivement de cette responsabilité générale. La mise en œuvre du droit universel à la sécurité sociale exige que toute personne ait accès à des soins médicaux et à la sécurité du revenu lorsque cela est nécessaire, la priorité étant donnée à ceux qui sont particulièrement vulnérables. Dans le même temps, les États doivent assurer et rétablir la pérennité à long terme des systèmes de protection sociale, y compris, lorsque les circonstances le permettront, en remboursant les dettes antérieures qu'ils ont contractées et en envisageant d'allouer des crédits budgétaires suffisants pour couvrir leurs engagements futurs dans le domaine de la sécurité sociale. Il est crucial que les représentants des personnes protégées et les employeurs soient associés à la prise de décisions sur ces questions.

Parmi les normes pertinentes de l'OIT en la matière, on peut citer la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, et la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017.

Aux termes de la recommandation n° 205, dans leur réponse aux situations de crise, les Membres devraient, aussi rapidement que possible:

- s'efforcer de garantir une sécurité élémentaire de revenu, en particulier aux personnes que la crise a privées de leur emploi ou de leurs moyens de subsistance;
- élaborer, rétablir ou améliorer des régimes complets de sécurité sociale et d'autres mécanismes de protection sociale en tenant compte de la législation nationale et des accords internationaux;
- s'efforcer d'assurer l'accès effectif à des soins de santé et autres services sociaux essentiels, en particulier aux catégories de population et individus que la crise a rendus particulièrement vulnérables.

La recommandation n° 205 indique aussi que, pour prévenir les crises, permettre le redressement et renforcer la résilience, les Membres devraient établir, rétablir ou maintenir des socles de protection sociale et s'efforcer de combler les lacunes de leur couverture, en tenant compte de la convention n° 102, de la recommandation n° 202 et des autres normes internationales du travail pertinentes.

- Les pays devraient: aider en priorité ceux que la crise rend particulièrement vulnérables, notamment les travailleurs de l'économie informelle; veiller à ce que les besoins immédiats de ces personnes soient satisfaits, notamment au moyen de l'accès aux soins de santé et d'une aide au revenu; prendre des mesures concrètes telles que la fourniture de denrées alimentaires et de savon ou l'installation de points de lavage des mains dans les espaces publics (Alfers, 2020).
- La protection sociale n'est pas un simple palliatif consistant à mettre en place des filets de sécurité résiduels, transitoires et fragmentés en complément des solutions proposées par le marché à ceux qui peuvent se les offrir. Les politiques de réponse à la crise devraient aussi contribuer à atteindre l'objectif d'une protection sociale universelle et à mettre en place des systèmes et socles de protection sociale universels, conformément aux cibles 1.3 et 3.8 des ODD (Nations Unies, 2019; USP2030, 2019; BIT, 2019d).
- Pour répondre efficacement à la crise, il faut instaurer un dialogue social durable, s'attaquer aux causes et aux conséquences de la crise en associant véritablement les partenaires sociaux et les autres parties prenantes et veiller à prendre rapidement des mesures en vue d'assurer un redressement rapide et la stabilité sociale (BIT, 2020a). Compte tenu des répercussions importantes de la crise pour les travailleurs et leurs familles ainsi que pour les entreprises, une action menée de concert contribuera à favoriser la stabilité (OIE et CSI, 2020).
- Les femmes et les filles sont particulièrement touchées par la crise, aussi est-il essentiel de veiller à ce que les réponses apportées tiennent compte des considérations de genre.
- Il faudrait coordonner les mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du COVID-19 avec les autres politiques économiques et sociales,

► Focus sur la protection sociale

Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du Covid-19

notamment les politiques du marché du travail, les politiques de l'emploi et les politiques de promotion de la sécurité et de la santé au travail.

Garantir le financement durable et équitable de la protection sociale en période de crise et au-delà

Les systèmes de protection sociale jouent un rôle important dans la mobilisation des ressources pour répondre à la crise du COVID-19. Il est toutefois nécessaire d'envisager aussi leur durabilité à plus long terme. Ainsi:

- Les systèmes de protection sociale solides disposent de réserves financières qui leur permettent de faire face à la double difficulté que constituent l'augmentation des dépenses et la baisse des revenus. Toutefois, une crise d'ampleur peut rendre nécessaire l'allocation de fonds supplémentaires conséquents en faveur de la protection sociale en vue de garantir la fourniture de prestations et de services adaptés et complets à tous ceux qui en ont besoin. Lorsque les effets immédiats de la crise se seront estompés, ces réserves financières devront être reconstituées moyennant des mécanismes de financement durable et équitable reposant le plus souvent sur une combinaison de ressources fiscales et de cotisations d'assurance sociale ainsi que sur un cadre macroéconomique souple.
- Dans les pays où les systèmes de santé et de protection sociale ne sont pas encore assez solides, il faudra prendre des mesures supplémentaires en vue d'apporter une réponse immédiate à la crise et de garantir des financements suffisants pour renforcer les systèmes existants. Certains pays auront besoin d'un appui extérieur temporaire pour poursuivre les investissements nécessaires dans la santé, l'éducation et la protection sociale et accroître la marge de manœuvre budgétaire permettant de mettre en place des systèmes de protection sociale robustes (FMI, 2019).
- Lorsqu'ils mettent en place des mécanismes de relance budgétaire, les gouvernements devraient s'employer à atteindre un équilibre judicieux entre, d'une part, l'allocation aux entreprises d'une aide financière proportionnée leur permettant de maintenir leurs travailleurs dans l'emploi et, d'autre part, la fourniture aux personnes qui ont perdu leur emploi d'une aide au revenu et de services de l'emploi. Il existe en outre d'autres besoins dans le domaine de la protection sociale, notamment en ce qui concerne les prestations de maladie (en particulier pour ceux qui n'ont pas droit à un congé de maladie rémunéré), l'aide sociale et, surtout, la garantie d'un accès effectif aux soins de santé.
- Les enseignements tirés des crises précédentes montrent que les premiers signes de reprise

s'accompagnent souvent d'appels à adopter des politiques d'austérité et d'assainissement budgétaire qui peuvent remettre en cause les progrès accomplis. Les pays devront impérativement continuer à prendre des mesures de protection sociale et à engager des dépenses sociales lorsque les premiers effets de la crise sanitaire seront passés, en vue de garantir la protection des personnes contre les conséquences économiques et sociales négatives susceptibles d'apparaître au fil du temps et contre les crises futures. En outre, compte tenu de la suspension temporaire ou de la réduction des cotisations d'assurance sociale et des impôts décidées pour faire face à la crise, il faudra prendre des mesures adaptées pour assurer la pérennité financière des systèmes de protection sociale tout en garantissant que les prestations répondent aux besoins.

Préparer l'avenir

La crise du COVID-19 a mis en lumière de graves lacunes dans les systèmes de protection sociale de par le monde. Les gouvernements, avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes, devraient se saisir de cette occasion pour renforcer les systèmes de protection sociale, y compris les socles de protection sociale, en tant que fondement de la structure économique et sociale nationale. Plusieurs éléments sont à prendre en compte:

- Les systèmes de protection sociale universels s'appliquant à tous présentent un avantage comparatif: ils sont systématiquement conçus pour protéger toutes les personnes touchées par une crise. Les transferts sociaux peuvent être étendus rapidement et avec une relative aisance administrative. Face à une crise complexe qui évolue rapidement et de manière aussi imprévisible que celle du COVID-19, il est préférable d'adopter une approche universelle plutôt que ciblée. C'est particulièrement vrai lorsque les capacités de ciblage sont plus limitées et qu'une part très importante de la population est vulnérable. D'un point de vue pratique, l'approche universelle est plus opportune que des initiatives ponctuelles de ciblage «efficace» dont les limites sont bien connues.
- Il est crucial que les systèmes de protection sociale soient bien préparés à faire face aux crises, qu'il s'agisse d'épidémies, du changement climatique ou de chocs économiques. Il faut donc continuer à investir pour étendre la portée et l'efficacité des systèmes de protection sociale universels¹⁰ et veiller à ce qu'ils s'inscrivent dans des cadres juridiques et stratégiques nationaux et soient financés de manière équitable et durable sur la base d'une mutualisation des risques et de la solidarité. Les normes internationales relatives à la

¹⁰ Le Partenariat mondial pour la protection sociale universelle (Global Partnership for Universal Social Protection – USP2030) aide les pays à élaborer et à mettre en place des systèmes de protection sociale universels et durables, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier la cible 1.3 des ODD.

► Focus sur la protection sociale

Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du Covid-19

sécurité sociale fournissent des orientations essentielles à cet égard (BIT, 2019a).

- Avec la crise, le grand public et le monde politique ont à nouveau pris conscience de l'importance de la protection sociale et de la nécessité d'assurer à tous un accès à des soins de santé et à une protection sociale adaptés, ex ante, pour pouvoir faire face à des chocs tels qu'une pandémie. Il faut donc réaffirmer le principe de solidarité sociale qui sous-tend la protection sociale universelle et est indispensable pour parvenir à des sociétés socialement justes (BIT, 2019e).
- La crise du COVID-19 a mis en lumière les conséquences inquiétantes d'une protection sociale lacunaire et inadaptée pour certaines catégories de travailleurs telles que les travailleurs à temps partiel, les travailleurs temporaires et les travailleurs indépendants. Elle a fait ressortir la nécessité de garantir à tous les travailleurs, quel que soit le type d'emploi qu'ils occupent, une protection sociale adéquate répondant à leurs besoins, conformément aux normes internationales relatives à la protection sociale et à la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail¹¹. Cela est particulièrement vrai des prestations dont la couverture est limitée et qui sont souvent mal connues, comme les prestations de maladie et la protection contre le chômage. La crise a accéléré l'introduction de réformes indispensables en contraignant de nombreux gouvernements à étendre temporairement la protection sociale aux groupes qui en étaient jusque-là dépourvus moyennant l'adoption de mesures et de lois exceptionnelles. À l'avenir, les mesures palliatives devraient être transformées en mécanismes durables assurant à ces groupes une protection sociale sur la base d'un partage équitable des coûts entre les employeurs, les travailleurs et les gouvernements, conformément à la législation du travail et de la sécurité sociale. (BIT, 2016, 2019b; OCDE, 2018, 2019, 2020a). Il s'agit d'une étape importante dans la promotion du travail décent et la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

La protection sociale doit être vue comme un investissement et non comme un coût supplémentaire. Les crises précédentes ont confirmé qu'elle jouait un rôle crucial d'amortisseur social et de stabilisateur économique et qu'elle était une composante du bon fonctionnement de la société. Le rôle positif de la protection sociale en tant qu'outil indispensable pour atténuer les conséquences négatives des chocs est bien connu. Si elle est mise à profit pendant la crise, son utilité sera une fois encore incontestablement établie.

Bibliographie

- AISS. 2020a. «Coronavirus – Les mesures de la sécurité sociale». Genève.
- . 2020b. «Crise du COVID-19: les indemnités de maladie font l'objet d'une attention renouvelée». Genève.
- Alfers, Laura. 2020. «Pandemic: Informal Workers Urgently Need Income Replacement – and More Protections». *Empowering Informal Workers, Securing Informal Livelihoods* (blog), 23 mars 2020.
- BIT. 2010. «World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in the Time of Crisis and Beyond». Genève.
- . 2014. «World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice». Genève.
- . 2016. «Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects». Genève.
- . 2017. «Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable». Genève.
- . 2019a. «Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains». Genève.
- . 2019b. «Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience». Genève.
- . 2019c. «Extending Social Security to the Self-Employed: Lessons from International Experience». Genève.
- . 2019d. «Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable: Étude d'ensemble concernant la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012». Genève.
- . 2019e. «Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework. Social Protection for All Issue Brief». Genève.
- . 2020a. «Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Deuxième édition. Estimations actualisées et analyses». Genève.
- . 2020b. «Le COVID-19 et le monde du travail: Répercussions et réponses». Genève: Organisation internationale du Travail.
- . 2020c. «Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses in Asia and the Pacific». Bangkok et Genève.
- . À paraître (a). «COVID 19 Health Crisis: The Need for Sickness Benefit during Sick Leave and Quarantine». Genève.
- . À paraître (b). «Non-contributory benefits in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations». Genève.
- CNUCED. 2020. «Coronavirus: Can Policymakers Avert a Trillion-Dollar Crisis?». Genève.
- FMI. 2019. «Une stratégie pour le FMI en matière de dépenses sociales». Washington DC.
- Commission mondiale sur l'avenir du travail. 2019. «Travailler pour bâtir un avenir meilleur». Genève.
- Diwakar, Vidya. 2020. «From Pandemics to Poverty: The Implications of Coronavirus for the Furthest Behind». ODI, 3 octobre 2020.

¹¹ Voir également Commission mondiale sur l'avenir du travail (2019); BIT (2019c).

- FAO. 2020. «Social Protection and COVID-19 Response in Rural Areas». Rome.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, et Ian Orton. 2020. «Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (mis à jour le 10 avril)».
- . 2020. «Perspectives de l'économie mondiale – Avril 2020». Washington DC.
- Nations Unies. 2019. «Déclaration politique issue de la réunion de haut niveau sur la couverture sanitaire universelle "Couverture sanitaire universelle: œuvrer ensemble pour un monde en meilleure santé" (A/RES/74/2)». Assemblée générale des Nations Unies.
- . 2020. «Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19». New York.
- OCDE. 2009. «Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009: Faire face à la crise de l'emploi». Paris.
- . 2018. «The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers? ». Paris.
- . 2019. «Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019: L'avenir du travail». Paris.
- . 2020. «Supporting People and Companies to Deal with the Covid-19 Virus: Options for an Immediate Employment and Social-Policy Response». Paris.
- OIE et CSI. 2020. «Déclaration conjointe à propos du COVID-19».
- SIFAR, Université d'East Anglia, et HelpAge International. 2020. «Guidelines on Administering Pension Payments in the Context of the COVID-19 Pandemic».
- SPIAC-B. 2020. «A Joint Statement on the Role of Social Protection in Responding to the COVID-19 Pandemic». New York.
- Sumner, Andy, Chris Hoy, et Eduardo Ortiz-Juarez. 2020. «Estimates Of The Impact Of Covid-19 On Global Poverty, WIDER Working Paper 2020/43», Helsinki: UNU-WIDER.
- UNESCO. 2020. «COVID-19: fermeture des établissements scolaires et réponses mises en œuvre».
- UNICEF, OIT, et ONU-Femmes. 2020. «Family-Friendly Policies and Other Good Workplace Practices in the Context of COVID-19: Key Steps Employers Can Take». New York et Genève.
- USP2030. 2019. «Ensemble pour une protection sociale universelle d'ici 2030 (USP2030) – Appel à l'action». Genève

Département de la protection sociale du BIT

- Contact: socpro@ilo.org
- Site Internet de l'OIT: www.ilo.org
- Portail de la protection sociale: www.social-protection.org

Nous vous invitons à consulter régulièrement notre site Web pour connaître les dernières mesures visant à faire face à la crise du COVID-19 qui ont été prises par le monde du travail.

- <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--fr/index.htm>
- www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=FR