



SEPTIEME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Rapport sur le travail dans le monde 2000:
sécurité du revenu et protection sociale
dans un monde en mutation**

Table des matières

	<i>Page</i>
A. Résumé analytique	1
1. Contexte actuel.....	3
2. Mécanismes actuels de protection sociale.....	6
3. Besoins futurs et perspectives	9
4. Principales conclusions	11
B. Conséquences pour les activités de l'OIT	12
1. Travaux de recherche et élaboration de politiques.....	13
2. Assistance technique	16

1. Le *Rapport sur le travail dans le monde 2000*, publié par le Bureau en juin 2000, est centré sur la sécurité du revenu et la protection sociale. Il décrit avec acuité les principaux problèmes que l'on s'efforce de résoudre, les instruments utilisés, les succès et les échecs, et les défis à relever à l'avenir.

A. Résumé analytique

2. L'OIT se soucie de la sécurité des revenus aujourd'hui autant que dans les années vingt où, jeune organisation, elle consacrait à ce sujet ses premiers travaux. Dans certaines parties du monde en développement, beaucoup de travailleurs et leurs familles vivent dans le dénuement le plus complet. Dans le monde en développement pris dans son ensemble, près du tiers de la population vit avec moins d'un dollar par jour, 30 pour cent des adultes sont analphabètes, 30 pour cent sont privés d'accès à l'eau potable et 60 pour cent d'accès à l'assainissement, et 30 pour cent des enfants de moins de 5 ans ont un poids inférieur à la normale. Dans certains pays à revenus intermédiaires aussi, beaucoup de travailleurs et leurs familles connaissent une extrême pauvreté à cause de la répartition inégale des revenus. La pauvreté – l'absence du nécessaire – est associée à toutes sortes de maux: mauvais état de santé lié à des services de santé publique insuffisants et à un manque d'argent pour accéder aux soins, courte espérance de vie, analphabétisme, ou niveau d'instruction très faible, logement insalubre, absence d'eau potable et d'assainissement, infrastructures publiques inexistantes. Des situations telles que la maladie ou la vieillesse, auxquelles les mieux nantis arrivent matériellement à faire face sans trop de difficultés, peuvent avoir pour les pauvres des conséquences catastrophiques. La pauvreté est souvent liée à un déficit démocratique, les pauvres étant privés de la possibilité de participer à la vie politique et d'avoir leur mot à dire dans les affaires de la collectivité. Dans ces conditions, la pauvreté risque de se perpétuer de génération en génération.
3. La pauvreté ne frappe pas au hasard. Certaines catégories sont plus exposées que d'autres. Un enfant, une femme, une personne âgée risque davantage d'être pauvre qu'un homme adulte en âge de travailler. De même, les travailleurs du secteur informel sont plus exposés que les salariés du secteur formel. La pauvreté a des effets particulièrement pervers sur les enfants car elle conditionne leur vie durant leurs années de formation et les met sur une voie qu'ils risquent de ne plus jamais pouvoir quitter. La pauvreté qui frappe les enfants est l'aboutissement de l'insécurité des revenus. Comme le montre le rapport, même dans les pays riches, des millions d'enfants connaissent la privation. Et, à cause essentiellement de la pauvreté, des millions d'autres, notamment dans le monde en développement, sont contraints de travailler. L'obligation de travailler durant l'enfance débouche souvent sur l'insécurité durant la vie adulte. Pour la femme, la pauvreté se traduit par une dépendance excessive à l'égard de l'homme qui entretient la famille (lui-même peut être pauvre) ou par d'extrêmes difficultés si c'est la femme qui, en l'absence de conjoint, doit jouer le rôle de chef de famille. Les personnes âgées sont elles aussi très vulnérables. Les travailleurs qui, durant leur vie active, gagnaient juste de quoi échapper à la misère risquent, l'âge venu, de sombrer dans la pauvreté et de dépendre de l'aide de leurs enfants – situation d'autant plus difficile si ces derniers sont partis travailler dans une ville éloignée.
4. Pour que l'on puisse parler de sécurité du revenu, il faut que le revenu soit non seulement suffisant mais aussi régulier. Ce problème ne concerne pas seulement les pauvres ou ceux qui sont à la limite de la pauvreté: il concerne tous ceux qui tirent leur revenu de leur travail – qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants ou qu'ils aient un statut mal défini, comme c'est souvent le cas dans le secteur rural ou dans le secteur informel – ainsi que ceux qui sont inaptes au travail pour des raisons de santé. Cela dit, les variations de revenus ont d'autant plus d'impact que ces revenus sont faibles.

5. Tout le monde est prêt à reconnaître qu'il faut remédier à ce problème mais il est plus difficile de s'entendre sur les mesures à prendre. Il est clair que, parmi ces mesures, l'une des plus importantes consiste à promouvoir l'emploi – l'emploi productif, bien payé, sûr. C'est d'ailleurs l'un des grands objectifs de l'action de l'OIT, ainsi qu'il ressort du rapport que le Directeur général a présenté en 1999 à la Conférence internationale du Travail sous le titre *Un travail décent*. Il s'agit de créer des revenus, d'accroître la solidarité entre les différentes catégories de revenus et d'assurer aux pauvres un sort plus équitable dans les sociétés où la pauvreté est, du moins en partie, la conséquence d'une répartition par trop inégale des revenus.
6. Le rapport décrit les mesures de protection sociale qui peuvent être prises à la fois pour combattre la misère et pour réduire le plus possible le risque qu'une personne, sans qu'il y ait faute de sa part, sombre dans la pauvreté. L'éducation et la formation ont à l'évidence un rôle crucial à jouer dans ce domaine. Ce sujet a été longuement traité dans le *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99* et nous n'y reviendrons donc pas.
7. La sécurité des revenus peut être assurée de bien des façons. Dans les pays développés, les transferts en faveur de ceux qui ont besoin d'une aide ont beaucoup augmenté au cours des cinquante dernières années: ils représentent aujourd'hui près du quart du PIB (dépenses de santé comprises). Ces transferts ont donné d'excellents résultats en évitant aux malades, aux personnes âgées, aux invalides, aux chômeurs, de sombrer dans la misère. Ils se sont accompagnés d'un vaste effort des pouvoirs publics dans le domaine de la formation et de l'éducation, effort visant à aider les chômeurs à retrouver du travail. Ils ont coïncidé avec une augmentation massive du nombre de femmes occupant un emploi et ayant ainsi un revenu individuel. Ce système financé par des cotisations sociales obligatoires ainsi que par l'impôt, selon des modalités à propos desquelles il existe un fort consensus, était complété par un effort de prévoyance privé, collectif ou individuel. La santé de la population s'est beaucoup améliorée. L'espérance de vie a augmenté. Les inégalités entre hommes et femmes ont diminué. Dans beaucoup de pays, la vieillesse n'est désormais généralement plus synonyme de pauvreté. Le chômage a lui aussi cessé d'être synonyme de pauvreté. L'invalidité est prise en charge.
8. La plupart de ces progrès ne sont pas uniquement dus à la croissance économique. Bien d'autres facteurs sont entrés en jeu: bonne gouvernance, (quasi) plein emploi, bonne régulation des marchés du travail, répartition raisonnablement équitable des revenus, respect de la législation concernant l'impôt et les cotisations sociales, couverture presque totale des programmes de sécurité sociale, qu'il s'agisse des prestations ou des cotisations.
9. Malgré ces excellents résultats, ce modèle ne saurait s'appliquer aux pays en développement ni à beaucoup de pays à revenus intermédiaires. Dans ces pays, une grande partie de la main-d'œuvre travaille dans le secteur informel, et beaucoup de travailleurs sont sous-employés plutôt qu'au chômage. Contrairement aux attentes, le secteur informel n'a cessé de s'étendre. Les mécanismes nécessaires à une bonne gouvernance restent fragiles et les lois concernant l'impôt et la sécurité sociale ne sont guère respectées, ce qui réduit les recettes fiscales et les cotisations sociales. La répartition des revenus est très asymétrique et il est difficile de s'entendre sur une redistribution. Les inégalités entre hommes et femmes demeurent monnaie courante et, malgré les progrès récents de la démocratie, les pauvres n'ont pratiquement aucun pouvoir. Dans ces conditions, beaucoup de pays en développement ne possèdent ni une assiette fiscale suffisante pour financer des régimes d'aide sociale ni une base suffisamment large pour financer des régimes contributifs. L'espoir que, le moment venu, les modèles mis en place dans les pays développés s'implanteraient dans le monde en développement a été déçu.
10. Il faut s'attaquer au problème sans attendre que la solution vienne de la croissance économique, de l'augmentation de l'emploi dans le secteur formel, d'une répartition plus

équitable des revenus ou d'avancées de la démocratie. Dans la mesure du possible, il faut aider les organismes de sécurité sociale déjà en place dans les pays en développement et dans les pays à revenus intermédiaires à améliorer leur gestion et leur administration ainsi que leurs prestations et, surtout, à étendre leur protection à une plus grande partie de la population.

11. Une autre possibilité envisagée dans le rapport consiste à promouvoir dans le secteur informel des systèmes autofinancés et autogérés. Ces systèmes – essentiellement de microassurance – peuvent offrir, contre de modestes cotisations, une protection sociale de base, particulièrement importante dans le domaine de la santé. Ils reposent sur le principe de la solidarité et de la mise en commun des risques. Leurs membres définissent eux-mêmes leurs principaux besoins et participent à la gestion du système. Ces mécanismes présentent beaucoup d'avantages – cohésion, participation directe, faibles coûts administratifs – mais soulèvent aussi beaucoup de problèmes qu'il reste à régler. Il y a par exemple la difficulté de servir des prestations à des bénéficiaires dont les cotisations sont volontaires et non pas obligatoires. L'administration et la gestion de ces systèmes posent par ailleurs des problèmes techniques. Enfin, ces systèmes doivent compter sur la discipline collective et morale des cotisants et des bénéficiaires. Malgré ces problèmes, l'importance de l'enjeu est trop grande pour que l'on néglige ces options. En fin de compte, le but est de fusionner mécanismes formels et informels de sécurité sociale afin que chacun bénéficie d'une protection sociale aussi généreuse que possible.

1. *Contexte actuel*

12. Même si, globalement, le niveau de prospérité s'accroît dans la plupart des pays, beaucoup de changements sont préjudiciables à la sécurité des revenus. Ces changements concernent la démographie, la famille et les marchés du travail.
13. La famille élargie, qui était traditionnellement le principal pilier de la sécurité du revenu pour la majorité des habitants du monde en développement, rétrécit et se disperse. Dans de grands pays en développement, 20 pour cent des familles, voire plus, ont une femme à leur tête. Cette évolution a beaucoup d'effets sur la sécurité du revenu et exige que des mesures soient prises dans le domaine de la sécurité sociale, des services sociaux et de l'emploi. Jusqu'ici, ces mesures ont souvent été inadéquates, en partie à cause de la condamnation du divorce et des familles monoparentales par la tradition ou la religion. Toutefois, on est de plus en plus conscient que c'est l'intérêt des enfants qui compte le plus et que le dogmatisme peut avoir dans ce domaine des effets pervers. Même si l'on tient compte des prestations sociales, les ménages ayant à leur tête une mère célibataire ont, dans de grands pays industrialisés, trois fois plus de risques d'être pauvres que les ménages classiques. Les pays nordiques ont bien mieux réussi que d'autres à éviter ce problème, essentiellement en offrant aux mères de bons services de garde et des possibilités d'emploi. Ces dernières années, l'incidence de la pauvreté parmi les enfants a augmenté dans deux ou trois grandes économies avancées, ce qui est certainement lié à l'orientation des politiques économiques et sociales ainsi qu'à l'évolution des structures familiales.
14. Dans la plupart des régions du monde, la population vieillit rapidement, à cause de l'allongement de l'espérance de vie mais aussi et surtout à cause de la baisse des taux de fécondité. L'attention se porte invariablement sur l'augmentation du taux de dépendance économique des personnes âgées qui en résultera, mais on a tendance à oublier que, globalement, le rapport inactifs/actifs diminuera au cours des décennies à venir dans le monde en développement et que cette diminution est même très forte dans les pays les moins avancés. Les cohortes d'enfants à scolariser étant beaucoup moins nombreuses, il faut saisir cette occasion pour instituer l'enseignement primaire universel ainsi que pour améliorer le plus possible la qualité de l'enseignement car c'est la meilleure façon de promouvoir la sécurité des revenus dans ces pays.

- 15.** A long terme, la hausse du taux de dépendance des personnes âgées ne saurait manquer d'avoir des répercussions sur les régimes de pensions. Toutefois, la situation financière de ces régimes ne dépend pas uniquement des facteurs démographiques mais aussi d'autres variables, notamment les taux d'activité et les taux de couverture, qui influent directement sur le nombre de cotisants actifs. On s'attend à une augmentation du taux d'activité des femmes. Le taux d'activité des travailleurs âgés pourrait également beaucoup augmenter après une longue période durant laquelle des millions de travailleurs quinquagénaires ont été poussés à prendre une retraite prématurée. Par suite des progrès de la médecine et de l'allongement de l'espérance de vie, les travailleurs pourront rester actifs plus longtemps, notamment dans les emplois non manuels qui occupent une part de plus en plus grande de la main-d'œuvre. Les personnes âgées ont beaucoup à offrir à la société. Encore faut-il qu'on leur en donne l'occasion. Le vrai problème n'est pas démographique mais économique: comment assurer un emploi à tous ceux qui souhaitent et peuvent travailler?
- 16.** A l'échelon mondial, le tiers de la population active est soit au chômage, soit sous-employée. Depuis le milieu des années soixante-dix, le taux de chômage a plus que doublé dans les pays avancés et il est très élevé dans beaucoup de pays en développement pour lesquels on dispose de chiffres fiables. Les taux de chômage sous-estiment l'ampleur du problème presque partout car ils ne tiennent pas compte des nombreux travailleurs qui finissent par renoncer à chercher du travail et qui quittent la population active temporairement ou définitivement. Dans certains pays, notamment dans les économies en transition, les taux de chômage sont relativement bas parce que des millions de travailleurs continuent à être officiellement employés par des entreprises alors qu'ils ne travaillent pas, ou presque, et ne sont pas payés. Dans la plupart des pays, le taux de chômage est deux ou trois fois plus élevé parmi les jeunes que parmi les adultes. Le chômage de longue durée – qui entraîne une perte de compétences, de motivation et de potentiel de production – représente aujourd'hui une part beaucoup plus importante du chômage total que dans les années soixante-dix. Cette évolution s'est produite bien que les prestations garanties aux jeunes chômeurs ainsi qu'aux chômeurs de longue durée soient faibles, voire inexistantes.
- 17.** La structure de l'emploi a subi des changements qui ont un effet important sur la sécurité du revenu mais qui varient selon les pays. Dans beaucoup de pays, la diminution séculaire de la proportion de travailleurs indépendants s'est poursuivie durant les deux dernières décennies. Dans d'autres, la situation s'est stabilisée ou s'est inversée; cela a notamment été le cas dans les économies en transition.
- 18.** Le travail indépendant est en fait parfois une relation d'emploi déguisée. Cette formule, courante dans le secteur informel, permet d'échapper aux impôts et cotisations sociales perçus sur les salaires. Les travailleurs peuvent difficilement refuser ce genre de travail indépendant, voire un travail clandestin, si, dans leur secteur, l'offre de main-d'œuvre est excédentaire. Souvent, ils ne sont pas couverts par la sécurité sociale. Ils ne relèvent pas de la législation qui protège la relation d'emploi et ne jouissent d'ordinaire d'aucune sécurité d'emploi; ils ne sont pas protégés par la législation relative à la santé et à la sécurité des travailleurs si celle-ci ne s'applique qu'aux salariés; ils ne peuvent pas participer aux régimes de retraite ou d'assurance maladie mis en place par les employeurs ou entreprises; enfin, du fait de leur statut, ils ne peuvent généralement pas être représentés par un syndicat et doivent traiter individuellement avec l'entreprise pour laquelle ils travaillent.
- 19.** Certaines autres formes d'emploi sont aussi en expansion: emplois à temps partiel, temporaires, occasionnels, travail à domicile, télétravail. La plupart offrent, d'une façon ou d'une autre, une moindre sécurité du revenu que les emplois permanents à plein temps dans les locaux de l'employeur. La façon dont ce phénomène est traité par les systèmes de sécurité sociale varie beaucoup d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse de la législation ou de l'efficacité avec laquelle celle-ci est appliquée.

20. La protection sociale a commencé à jouer un rôle beaucoup plus important dans l'économie de la plupart des pays dans le dernier quart du XX^e siècle. Les dépenses, en pourcentage du PIB, ont augmenté presque partout, même si l'on trouve des exceptions, notamment en Afrique et en Amérique latine. Ces pourcentages continuent à beaucoup varier; ils sont infiniment plus élevés dans les pays industrialisés, où la majeure partie de la population est protégée, que dans les pays en développement, où peu de gens sont protégés et où les prestations sont beaucoup plus modestes. Des projections de la situation des pays où les dépenses sont les plus élevées ont été établies pour les cinquante prochaines années. Elles montrent que, sauf modification des systèmes et politiques, les dépenses de sécurité sociale dans les pays de l'OCDE absorberont 20 pour cent environ de l'augmentation des gains réels. Pour certains pays d'Europe centrale et orientale, les projections montrent que, en 2050, les dépenses de sécurité sociale dépasseront légèrement 25 pour cent du PIB. Le pourcentage est donc le même que celui des pays de l'OCDE alors que, dans les années quatre-vingt-dix, il lui était supérieur d'un ou deux points.
21. La plupart des dépenses de sécurité sociale – exception faite des soins de santé et de l'administration de la sécurité sociale – prennent la forme de transferts. Ce secteur ne consomme donc pas de ressources matérielles ou humaines, à la différence de la défense, de l'éducation ou de la construction de routes. Il n'empêche que son possible impact sur l'économie suscite bien des préoccupations. D'ordinaire, ce sont les coûts et les effets négatifs éventuels de la sécurité sociale sur l'économie, par exemple sur la durée du chômage, qui retiennent l'attention, mais la protection sociale a aussi des effets économiques positifs, notamment du fait des prestations qu'elle assure. La performance économique a plusieurs dimensions: volume de l'emploi, volume du chômage, taux d'activité (combinaison des deux premiers éléments), niveau et croissance de la productivité, notamment de la productivité du travail. Si l'on compare des pays ayant plus ou moins le même niveau de développement, on n'observe aucune relation systématique entre le niveau des dépenses de protection sociale et ces indicateurs économiques.
22. Une économie de marché bien organisée doit obligatoirement comporter un système de protection sociale bien développé. Ce système a un rôle économique positif à jouer en facilitant les transformations structurelles. C'est le cas de l'assurance chômage qui a récemment fait son apparition en Chine et dans d'autres pays en transition, par exemple. D'un autre côté, certaines formes de protection sociale, notamment les prestations assurées par les employeurs ou les entreprises, risquent de nuire à la mobilité des travailleurs, comme on a pu notamment l'observer dans les Etats qui faisaient autrefois partie de l'URSS.
23. La mondialisation a des conséquences importantes pour la protection sociale. Les pays économiquement les plus ouverts sont aussi les plus exposés aux aléas des marchés mondiaux, et les études montrent que c'est aussi dans ces pays que les dépenses de sécurité sociale sont les plus élevées. Toutefois, on observe une certaine corrélation entre l'augmentation récente de la part du commerce dans le PIB et la réduction des dépenses de sécurité sociale, ce qui donne à penser que la mondialisation rend probablement plus difficile le financement de la protection sociale. L'Etat hésite à frapper trop lourdement le capital, car celui-ci est de plus en plus mobile, et doit donc se rabattre sur l'imposition du travail et de la consommation, évolution à laquelle les électeurs risquent de résister avec de plus en plus de force.
24. Les charges sociales donnent lieu à d'intenses débats. Les employeurs font valoir qu'elles renchérissent le coût du travail et nuisent donc à leur compétitivité vis-à-vis des producteurs d'autres pays. Toutefois, la plupart des économistes considèrent que ces charges sont finalement absorbées par une modération des salaires, du moins à long terme. La comparaison de différents pays semble corroborer ce point de vue. Par exemple, au Danemark, où les charges sociales sont extrêmement faibles, le coût de la main-d'œuvre

n'est pas plus bas qu'en France, où les charges sociales sont relativement élevées. Toutefois, à court terme, le relèvement des charges sociales renchérit le coût du travail. De même, à court terme, leur réduction a l'effet inverse. A en croire des études récentes, à long terme, les charges sociales n'ont pas d'effet sur le chômage.

25. C'est sur les flux internationaux de capitaux que la mondialisation a eu les effets les plus spectaculaires. La déréglementation des marchés et leur informatisation ont fait monter en flèche les investissements à court terme sur les marchés émergents, notamment les investissements des fonds de pension et des fonds communs de placement. Nombreux sont ceux qui estiment que la volatilité de ces flux est l'une des causes majeures des récentes crises financières. Si les réformes des pensions envisagées dans les milieux financiers se concrétisaient, les fonds de pension pèseraient d'un poids énorme au niveau mondial, quand bien même un seul des grands pays industrialisés opterait pour cette formule.

2. *Mécanismes actuels de protection sociale*

26. Les systèmes de soins de santé influent de deux manières sur la sécurité des revenus. Les travailleurs doivent pouvoir compter sur des soins préventifs et curatifs adéquats pour être aptes à travailler et pouvoir ainsi s'assurer un revenu, pour eux et pour leurs familles. Les problèmes de santé sont imprévisibles et les soins coûtent cher. Il faut donc mettre en place un système de financement qui évite aux ménages d'avoir à faire face brutalement à des dépenses considérables, ce qui aurait un effet catastrophique sur leur budget. Chacun a besoin de soins de santé, quelle que soit sa situation au regard de l'emploi. Nombre de travailleurs, notamment ceux qui n'ont pas la chance d'avoir un emploi salarié classique, ne bénéficient pas d'une couverture satisfaisante dans ce domaine, en particulier dans beaucoup de pays en développement. Leur situation est devenue d'autant plus difficile que ces pays ont souvent été obligés d'appliquer des programmes d'ajustement structurel qui ont amputé le budget de la santé publique. L'augmentation de la quote-part à la charge du malade a pour conséquence que les soins sont de moins en moins accessibles aux personnes à bas revenus. Les pays les plus touchés sont généralement ceux où les régimes de sécurité sociale sont aussi les moins étendus.
27. Dans le domaine de la santé, les systèmes de microassurance se développent dans différentes parties du monde. Ils présentent l'avantage d'une mise en commun des risques entre personnes qui seraient autrement sans protection. Toutefois, leur réussite dépend de la taille des groupes visés ainsi que de la mesure dans laquelle ils peuvent se lier à d'autres au sein de réseaux. Aujourd'hui, le développement de ces systèmes est très tributaire de l'appui des gouvernements, des ONG et d'organisations internationales telles que l'OIT. Ils contribuent, par la participation des intéressés à leur mise en place et à leur gestion, à la réinsertion sociale et politique des exclus.
28. La protection sociale en cas d'incapacité intéresse tous ceux qui tirent leur revenu du travail, c'est-à-dire non seulement les salariés mais aussi les travailleurs indépendants dont beaucoup n'ont pas suffisamment d'argent de côté pour continuer à faire vivre leurs familles si la maladie ou un accident les empêche de travailler. Les salariés des grandes entreprises et des organismes publics touchent en général l'intégralité de leur salaire en période de maladie, souvent en vertu d'accords signés par les syndicats et les employeurs. Toutefois, dans certains pays industrialisés, la flexibilité croissante du marché du travail a pour conséquence que de plus en plus de travailleurs ne touchent même pas de prestations de la sécurité sociale en cas de maladie (prestations qui peuvent représenter 50 pour cent, voire moins, de leurs gains normaux). Et, dans beaucoup de pays en développement, la majorité de la main-d'œuvre ne perçoit rien de la sécurité sociale en cas d'incapacité de courte ou de longue durée.

29. Les prestations qui visent à compenser le manque à gagner sont essentielles mais sont loin d'être suffisantes. L'objectif ultime est que le travailleur se rétablisse et puisse de nouveau gagner sa vie. Cela suppose des services efficaces de protection de la santé des travailleurs et de réadaptation. Ces services demeurent très insuffisants dans la plupart des pays, même dans le monde industrialisé. L'augmentation dans certains pays du nombre de travailleurs qui partent prématurément à la retraite pour cause d'invalidité conduit à penser qu'il est urgent d'accorder beaucoup plus d'attention à ces services – et, bien entendu, à la réinsertion des travailleurs. Toutefois, l'impact du chômage sur le nombre de personnes qui bénéficient de prestations d'invalidité est un fait bien établi, qui montre les problèmes qui se posent quand les travailleurs sont mal protégés contre le premier risque et bien protégés contre le second. C'est un autre exemple des effets pervers du chômage sur les systèmes de sécurité sociale.
30. Les pensions de vieillesse et de survivants sont presque toujours l'élément le plus coûteux de la protection sociale. Seuls font exception les pays en développement où les régimes de pension sont très récents et où les soins de santé restent le premier poste de dépenses. Dans beaucoup de pays en développement, vu le faible nombre de personnes protégées par la sécurité sociale, la plupart des personnes âgées ne touchent pas de pension. Un petit nombre de ces pays assurent désormais un revenu minimum aux personnes âgées. Dans les pays industrialisés, la situation s'est transformée au cours du XX^e siècle: grâce à la sécurité sociale, la vieillesse a généralement cessé d'être une cause de pauvreté. Néanmoins, dans quelques-uns de ces pays, certaines catégories, notamment les femmes, sont exposées à l'insécurité durant leurs vieux jours. Le divorce, en forte augmentation ces dernières années dans nombre de pays, a en effet pour conséquence que beaucoup de femmes risquent de manquer de ressources durant leur vieillesse si elles n'ont pas exercé d'activité professionnelle ou si elles ont occupé un emploi ne leur donnant pas droit à une retraite.
31. Dans le monde en développement, les régimes de pension sont parfois financés par les recettes publiques mais, dans ce cas, les prestations sont uniformes et très faibles; il s'agit généralement de prestations sous plafond de ressources, même s'il existe un ou deux exemples de régimes universels. Les pensions financées par des cotisations à la charge des assurés et, le cas échéant, de leurs employeurs sont généralement beaucoup plus élevées et sont presque toujours liées aux gains antérieurs de l'intéressé et aux cotisations qu'il a versées. Dans les pays en développement, la plupart des personnes âgées, en l'absence de pension, doivent compter sur l'aide de leurs enfants. Malheureusement, ce système traditionnel ne fonctionne plus aussi bien que par le passé en raison de l'évolution économique, démographique et sociale. Le sort des personnes âgées qui n'ont pas d'enfants est particulièrement misérable.
32. Les régimes contributifs prennent différentes formes. La plus commune est l'assurance sociale qui permet de mettre en commun différents types de risques et qui assure une certaine redistribution verticale des revenus. Les régimes d'épargne-retraite obligatoire (fonds de prévoyance, par exemple) font supporter la plus grande partie du risque à l'intéressé lui-même et ont pour effet que l'inégalité durant la vieillesse est (au moins) aussi grande que durant la vie active. Ils séduisent ceux qui souhaitent réduire ou contenir le coût des pensions mais ne sont guère souhaitables pour les travailleurs et les retraités car il est impossible de prévoir quel sera le montant de la pension. Les coûts qu'implique le passage d'un système d'assurance sociale par répartition ou à capitalisation partielle à un système d'épargne-retraite obligatoire à capitalisation intégrale sont prohibitifs pour la plupart des pays. En tout état de cause, l'Etat hésitera sans doute à prendre le risque d'adopter un système qui risque de laisser beaucoup de retraités sans ressources suffisantes si le rendement réel de l'épargne-retraite est plus faible que prévu.
33. L'assurance sociale est une technique appropriée de financement des régimes de pension dans les pays en développement: les taux de cotisation peuvent être fixés à un niveau assez

bas au début, puis être progressivement relevés, sur une période assez longue, afin d'éviter que les bas revenus ne soient trop ponctionnés et que les employeurs ne soient confrontés à une forte augmentation du coût de la main-d'œuvre. L'assurance sociale permet aussi de commencer à verser des pensions au bout d'une période relativement courte, dans le cadre de dispositions transitoires pour les travailleurs dépassant un certain âge au moment de la création du système. Il est capital d'étudier les conséquences financières à long terme de ces mesures par des projections actuarielles rigoureuses.

- 34.** L'Etat doit veiller à ce que les travailleurs soient protégés par un régime de retraite obligatoire solide et il doit aussi créer les conditions nécessaires au développement de régimes complémentaires volontaires. La négociation collective s'est révélée être un moyen efficace d'établir des régimes privés fiables, et la cogestion de ces régimes par les travailleurs et les employeurs peut offrir de meilleures garanties que les réglementations les plus complexes que peut adopter l'Etat.
- 35.** Le chômage est indemnisé surtout dans les pays industrialisés ainsi que dans un certain nombre de pays en développement à revenus intermédiaires, mais c'est aussi le cas, par exemple, en Chine et en Mongolie. Selon les estimations, pas plus du quart des 150 millions de chômeurs que l'on dénombre dans le monde bénéficient de prestations de chômage sous une forme ou sous une autre. Cela tient non seulement à l'absence d'assurance chômage dans beaucoup de pays mais aussi au fait que, là où elle existe, elle ne couvre qu'une petite partie des travailleurs. Par ailleurs, beaucoup de travailleurs n'ont pas cotisé suffisamment longtemps pour avoir droit à des prestations ou sont en fin de droits. Les prestations de chômage, à la différence de beaucoup d'autres prestations de la sécurité sociale, ne sont pas versées jusqu'au retour à une situation normale mais seulement pendant une période limitée qui tend à être déterminée en grande partie par des considérations financières.
- 36.** Ces dernières années, il est devenu plus difficile de trouver un emploi, et beaucoup de pays industrialisés ont réduit le niveau des prestations versées par l'assurance chômage. De plus en plus, l'Etat pousse les chômeurs à accepter des emplois moins bien payés. Le degré de protection contre le chômage continue de varier sensiblement selon les pays. Un premier groupe de pays garantit des prestations d'un faible montant, soit sur une courte période, soit en fonction des ressources des intéressés. Dans un autre groupe, plus important, les prestations représentent un pourcentage plus élevé des gains et sont versées pendant une plus longue période, souvent en fonction des états de service des travailleurs. En matière de protection de l'emploi, la législation varie aussi beaucoup. Comme le montre l'exemple du Danemark, elle n'est pas forcément plus stricte dans les pays où les prestations de chômage sont élevées.
- 37.** En Amérique latine et dans les Caraïbes, le pourcentage de chômeurs bénéficiant de prestations est très faible car les règles qui régissent l'affiliation et l'ouverture des droits sont très restrictives. Un certain nombre de ces pays s'attachent aujourd'hui à renforcer les services de l'emploi. La crise financière qui a récemment frappé l'Asie a accéléré le développement du régime d'assurance chômage en République de Corée et a poussé certains autres pays de la région à envisager plus sérieusement de se doter d'un tel système. Dans les pays peu développés, notamment en Asie du Sud et en Afrique, les programmes à forte intensité de travail assurent une certaine protection contre le chômage. Ils garantissent une relative sécurité du revenu aux travailleurs qui choisissent d'y participer tout en évitant la procédure coûteuse et lourde que représente l'évaluation des ressources dans le cas de l'aide sociale.
- 38.** Les prestations sociales pour les parents et les enfants visent à aider les familles à faire face aux dépenses supplémentaires qui résultent de la présence d'enfants. Elles ont aussi un rôle important à jouer dans la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Certains

pays ont modifié leur système en assujettissant certaines prestations familiales à des conditions de ressources, en général pour réduire les dépenses. En outre, de nouveaux systèmes, tels que le crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux Etats-Unis, ont été institués ces dernières années afin de subventionner les bas salaires versés à des travailleurs ayant des responsabilités familiales. En général, les prestations familiales ont été relativement négligées ces dernières décennies et leur part dans les dépenses de sécurité sociale a indûment diminué. Les pays en développement ont souvent hésité à instituer de telles prestations, par peur que cela n'aggrave leur problème démographique (crainte que les faits ne confirment guère). Pourtant, différents indices montrent que les prestations versées pour les enfants peuvent beaucoup contribuer à la sécurité du revenu et aider à combattre le problème du travail des enfants, notamment si les prestations sont liées à la fréquentation scolaire. Les allocations sont normalement versées à la mère car c'est elle qui s'occupe le plus des enfants, ce qui améliore la répartition des revenus à l'intérieur de la famille et contribue à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. Le développement des services de garde des enfants a aussi contribué à la réalisation de cet objectif en donnant aux mères plus d'autonomie et plus de possibilités d'exercer une activité professionnelle.

39. La protection de la maternité est un aspect important de la sécurité du revenu pour les travailleuses. L'OIT a entrepris de réviser la convention internationale du travail qui traite de ce sujet en vue de la renforcer. La fourniture de prestations de maternité par la sécurité sociale a pour effet que les coûts sont partagés entre travailleurs, travailleuses et employeurs. Cette solidarité disparaît si les prestations de maternité sont à la charge de l'employeur, comme c'est le cas dans certains pays en développement, et cela risque de dissuader les entreprises d'embaucher des femmes en âge de procréer. Des prestations parentales ont été instituées par un certain nombre de pays afin de permettre à l'un ou l'autre des parents de se libérer de son travail pour s'occuper de l'enfant dans les mois qui suivent sa naissance. Elle repose sur l'idée que les parents doivent avoir le droit de décider si c'est la mère ou le père qui bénéficiera de ces prestations qui, d'ordinaire, peuvent aussi être partagées. L'introduction de cette formule a contribué à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.
40. L'aide sociale est destinée aux personnes dans le besoin qui ne perçoivent pas d'autres prestations ou qui perçoivent des prestations insuffisantes. C'est souvent l'absence d'assurance sociale qui crée le besoin d'aide sociale. Toutefois, relativement peu de pays en développement donnent une grande priorité à cette dernière. Les systèmes d'aide sociale, là où ils existent, ne visent généralement que des catégories limitées de la population. Les prestations qu'ils versent sont très faibles, à quelques exceptions près, parmi lesquelles on peut citer l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay.
41. L'aide sociale est normalement fonction du revenu des intéressés mais comme il est difficile, notamment dans les pays en développement, d'obtenir des informations à ce sujet, d'autres méthodes de ciblage peuvent être employées; on peut ainsi utiliser d'autres indicateurs (par exemple la possession de certains biens) ou un processus d'autosélection (par exemple prestation liée au travail ou fournie sous une forme qui ne peut intéresser que les pauvres). Le degré de dépendance à l'égard de l'aide sociale est dans une certaine mesure (dans les pays industrialisés) un indicateur des carences des autres composantes du système de protection sociale. L'aide sociale sera toujours nécessaire en cas de crise ainsi que pour combler les lacunes mais une bonne politique sociale doit éviter que de telles lacunes existent.

3. *Besoins futurs et perspectives*

42. Accroître le nombre de personnes couvertes par les systèmes de protection sociale: tel est probablement le plus grand défi. Dans beaucoup de pays en développement, seul un petit

pourcentage de la main-d'œuvre travaille dans le secteur formel et, récemment, ce pourcentage a même diminué à cause, en partie, des programmes d'ajustement structurel. Les travailleurs indépendants ainsi que les travailleurs qui n'ont pas d'employeur facilement identifiable doivent, s'ils optent pour la sécurité sociale, payer eux-mêmes l'intégralité de la cotisation et, en général, ils estiment ne pas en avoir les moyens. Ces travailleurs ne pourront donc sans doute être assujettis à la sécurité sociale obligatoire que si l'on crée des régimes spéciaux qui offrent un ensemble plus limité de prestations mais pour des cotisations plus modestes.

43. Dans la plupart des pays en développement, les régimes actuels d'assurance sociale s'appliquent à moins de la moitié des salariés car ils ne s'étendent pas encore aux petites entreprises dans lesquelles travaille une part importante de la main-d'œuvre. Des raisons administratives valables sont à l'origine de la décision de n'inclure que les entreprises employant plus de dix ou vingt travailleurs. Toutefois, dans bien des cas, l'inertie et certains intérêts ont aussi joué un rôle. Le principe est que tous les salariés devraient être assurés « aussitôt que la perception de cotisations à leur égard pourra être organisée et que les arrangements nécessaires pourront être pris pour l'administration des prestations » (recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944, paragraphe 20). Quelques pays en développement ont démontré que cela est faisable dans certaines conditions, si la volonté politique existe et si les ressources administratives sont suffisantes. Chaque fois que possible, la législation devrait comporter un plan d'extension progressive de la sécurité sociale; tous les intéressés devraient en être informés et il faudrait laisser le temps à l'administration de la sécurité sociale de prendre les mesures préparatoires nécessaires.
44. Les travailleurs indépendants et les travailleurs du secteur informel qui ne sont pas assujettis à la sécurité sociale s'organisent parfois eux-mêmes en établissant des systèmes de microassurance afin de pouvoir faire face aux dépenses de plus en plus lourdes qui sont facturées aux usagers pour les soins de santé. Ils risqueraient parfois autrement d'avoir à s'endetter pour régler les factures. Cela peut aussi leur permettre d'obtenir, en tant que groupe, de meilleures conditions de la part des prestataires de soins de santé. Ces systèmes restent rares et leurs bénéficiaires sont peu nombreux. Il faut les analyser et les évaluer afin de déterminer leur potentiel de développement, ce qui implique une nouvelle approche dans le domaine de la coopération technique. L'Etat et les organismes de sécurité sociale peuvent, en contribuant à la mise en place de la structure légale et administrative nécessaire, appuyer ces systèmes. Ceux-ci ne sont pas destinés à se substituer aux régimes de sécurité sociale mais à les compléter afin de protéger ceux qui sont exclus. Il ne faut pas y voir un moyen pour l'Etat d'échapper à ses responsabilités en matière de sécurité mais la naissance d'un nouveau partenariat entre l'Etat, les institutions publiques et la société civile en vue d'améliorer la sécurité du revenu de tous.
45. Compte tenu des problèmes examinés dans le rapport, la restructuration des systèmes de protection sociale est à l'ordre du jour dans beaucoup de pays. A l'évidence, il faut avant tout étendre le champ de ces systèmes et élever le niveau de la protection sociale. Les efforts faits dans cette direction doivent tenir compte de l'évolution de la structure de l'emploi ainsi que de la transformation du rôle des hommes et des femmes et des structures familiales. Des régimes spéciaux – ou, dans certains cas, des variantes des régimes actuels – seront nécessaires pour accroître le nombre de personnes bénéficiant d'une couverture sociale. De nombreux changements devront être introduits afin d'éliminer les obstacles à l'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de protection sociale, y compris les régimes professionnels.
46. Certaines tendances peuvent être observées en ce qui concerne l'allocation des ressources à l'intérieur des systèmes nationaux de protection sociale. Plusieurs pays font de plus en plus de place à l'aide sociale. Autre tendance, perceptible dans beaucoup de pays: l'importance

accrue accordée aux mécanismes mis en place par les employeurs ou le secteur privé. Ce mode de restructuration de la protection sociale tend à figer les divisions de la société – entre les pauvres et les autres – que des décennies de sécurité sociale solidaire avaient contribué à atténuer.

47. Les systèmes de sécurité sociale eux-mêmes sont examinés à la loupe et des mesures sont prises pour rendre plus efficace leur fonctionnement. Les gouvernements s'efforcent d'améliorer la planification stratégique de la sécurité sociale et, en fait, de la protection sociale dans son ensemble. Des réformes sont apportées aux institutions afin de les responsabiliser, de les rendre plus transparentes et d'éliminer les problèmes de gouvernance observés par exemple dans un certain nombre de pays en développement. Enfin, des améliorations sont apportées à l'administration au niveau opérationnel afin de renforcer l'application et le respect des règles et d'éviter des frais administratifs excessifs.

4. Principales conclusions

48. Les principales conclusions qui se dégagent du rapport sont les suivantes:

- *Nécessité d'étendre la couverture sociale.* Cela suppose de faire bénéficier des régimes actuels les salariés qui en sont actuellement exclus en prévoyant, le cas échéant, des adaptations pour des catégories telles que les employés de maison. Cela suppose aussi de mettre en place des régimes spéciaux pour les travailleurs indépendants ainsi que pour les travailleurs du secteur informel qui n'ont pas d'employeur identifiable. Partout où c'est possible, ces régimes devraient être obligatoires. Là où ce n'est pas possible, comme dans les pays en développement à bas revenus, il faudrait promouvoir les systèmes de microassurance et autres initiatives prises à la base qui permettent de mettre les risques en commun. Des mesures appropriées d'aide sociale devraient être prévues pour les catégories les plus vulnérables qui ne font pas partie de la main-d'œuvre.
- *Nécessité d'une bonne gouvernance.* Il ne suffit pas de concevoir de bons systèmes. Il faut aussi accorder la plus grande attention à la mise en place de mécanismes institutionnels appropriés et à la bonne administration des systèmes de protection sociale. Au stade de la conception, il faut consacrer suffisamment de temps à la recherche et à la planification. En ce qui concerne le choix de la structure institutionnelle, il est bon de se rappeler que les régimes fonctionnent presque toujours mieux si les travailleurs qu'ils visent participent à leur gestion. Enfin, rien ne saurait remplacer un personnel bien formé et motivé, disposant des systèmes et des pouvoirs nécessaires pour recouvrer et enregistrer les cotisations et pour calculer et payer les prestations, sans erreur et dans les délais prévus.
- *Lien entre la protection sociale et l'égalité entre hommes et femmes.* L'amélioration de la sécurité du revenu des femmes suppose une plus grande égalité entre hommes et femmes à la fois à la maison et sur le marché du travail, où elles doivent pouvoir accéder plus facilement à un emploi rémunéré. Des mesures concrètes doivent être prises pour aider hommes et femmes à concilier plus aisément activité professionnelle et responsabilités familiales. La sécurité sociale obligatoire devrait être étendue à certaines catégories d'emploi dans lesquelles les femmes sont particulièrement nombreuses (notamment travail à temps partiel et travail à domicile). Il faudrait aussi éliminer tous les systèmes qui entraînent une discrimination directe ou indirecte à l'encontre des femmes ou en tout cas réduire leur importance. Si l'égalité entre hommes et femmes doit entraîner une réduction des prestations versées aux femmes, il faudra veiller avec le plus grand soin à ménager une période de transition.

- *Coûts et effets économiques positifs de la protection sociale.* Le niveau des dépenses de sécurité sociale qui est jugé supportable varie beaucoup, même entre pays ayant des revenus plus ou moins analogues. La réponse que l'on apporte à cette question est très subjective: elle dépend des traditions et de la culture politique mais aussi de la distribution des revenus et de la conception du système de protection sociale. A long terme, il est possible d'améliorer la distribution des revenus, marquée par de très fortes distorsions dans beaucoup de pays en développement, par un effort dans le domaine de l'éducation et de la formation. Cela accroît la capacité de gain et contribue aussi à renforcer la sécurité sociale. Généralement, les systèmes conçus pour offrir des prestations intéressantes à toutes les catégories sociales sont ceux qui bénéficient du plus grand appui politique et financier, à la différence des systèmes qui ne visent que des catégories restreintes. Le souci légitime qu'inspire le coût de la protection sociale ne doit pas faire oublier ses avantages économiques ni, bien sûr, ses avantages sociaux – qui sont sa raison d'être. La protection sociale contribue de diverses manières à l'augmentation de la productivité. Elle est capitale pour contenir l'insécurité engendrée par la libéralisation et la mondialisation et pour prévenir ainsi une réaction populiste qui pourrait imposer un retour au protectionnisme et à l'inefficacité qui l'accompagne. Enfin, elle favorise la stabilité sociale – ce qui est un facteur essentiel pour la prospérité économique.
- *Participation, adhésion et disposition à payer.* Pour maximiser la couverture sociale et la mise en commun des risques, les régimes de sécurité sociale sont d'ordinaire nationaux et obligatoires, ce qui risque malheureusement de les éloigner du citoyen de base. Pour pallier ce problème, il faut que tout le monde, notamment par l'intermédiaire des organisations de travailleurs et d'employeurs, puisse participer à la conception et à la gestion de ces régimes. Les régimes volontaires locaux se prêtent davantage à une gestion participative mais celle-ci n'est pas automatique; il faut donc s'appuyer sur les mouvements sociaux qui existent déjà. En ce qui concerne les régimes complémentaires offerts aux salariés, on constate que les régimes cogérés mis en place à la suite de négociations collectives sont un bon moyen de protection sociale, notamment en matière de retraites. La participation contribue à garantir que les régimes mis en place reflètent bien les besoins et aspirations des intéressés. Cela a un effet sur la disposition des gens à payer la protection sociale et, finalement, sur le niveau de dépenses jugé abordable; cela peut être aussi un puissant moyen de promouvoir l'inclusion sociale et politique.

49. La protection sociale n'est pas seulement un impératif moral: c'est aussi un mécanisme économiquement viable. Une économie efficiente et une protection sociale efficace sont l'une et l'autre indispensables pour assurer la sécurité du revenu et la stabilité sociale. Trouver un juste équilibre entre l'une et l'autre est conforme au but fondamental de l'OIT – assurer un travail décent à chacun – et conforme aussi aux réalités économiques et politiques de notre époque.

B. Conséquences pour les activités de l'OIT

50. Le rapport analyse plusieurs problèmes importants dont certains remettent en cause l'application du concept de sécurité sociale tandis que d'autres polarisent l'attention sur les faiblesses de ce concept qui en limitent l'efficacité. L'effet conjugué est tel que, à un moment où, dans beaucoup de pays, les besoins de protection sociale se sont accrus, nombreux sont ceux qui considèrent que les mécanismes qui sont censés y répondre n'ont pas atteint leurs objectifs. En outre – en particulier dans les pays en développement – bien des gens qui exercent une activité lucrative se voient refuser l'accès ne serait-ce qu'à une protection sociale de base et vivent au jour le jour, à la limite de l'indigence. Cependant, il importe de mettre ceci en perspective et, sans occulter les problèmes, de prendre acte du

succès que beaucoup de régimes de sécurité sociale ont connu dans toutes les régions du monde en assurant à des millions de personnes la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé. Pour relever le défi de la sécurité sociale, il faut donc se concentrer sur ces faiblesses tout en les distinguant du concept qui, lui, reste valable et conserve toute sa force. Le rapport propose un programme pour le lancement d'initiatives de réforme qui est centré sur ces problèmes.

51. Dans ce contexte, l'OIT a défini son but fondamental, qui est de promouvoir les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. La sécurité sociale est un ingrédient clé de l'objectif du travail décent, fondé sur le principe que les individus ont droit à une protection sociale. L'un des quatre objectifs stratégiques de l'OIT – accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous – vise à donner effet à ce droit. Le mandat et la structure de l'OIT sont remarquablement bien adaptés à ce défi car, comme l'objectif du travail décent, ils font ressortir la nécessité d'établir des liens entre les politiques de l'emploi et les politiques en matière de protection sociale. Les conséquences pour le programme de l'OIT et sa structure telle qu'elle est envisagée sont examinées dans cette section.

52. Pour atteindre ces objectifs, l'OIT met actuellement au point un programme intégré dont les éléments de base sont les suivants:

- travaux de recherche et élaboration de politiques;
- établissement d'un cadre normatif;
- assistance technique.

1. Travaux de recherche et élaboration de politiques

53. L'objectif est ici de renforcer la base de connaissances de l'OIT sur la portée de la protection sociale, d'améliorer l'efficacité des régimes et de les rendre plus équitables. Il faut pour cela étudier et analyser les problèmes que posent l'extension des régimes, leur financement et leur administration et établir une comparaison avec d'autres régimes qui ont été réformés avec succès. L'objectif est: i) d'améliorer la compréhension de la nature, de la cause et de l'effet des *déficiences des régimes*; ii) d'élaborer des stratégies pour la mise au point de *mécanismes de protection sociale efficaces*; iii) d'élaborer un *cadre d'orientation de l'OIT pour les politiques en matière de protection sociale*.

54. Cela signifie qu'il faut *analyser les déficiences dans la couverture et l'efficacité des régimes*:

- en examinant, d'un point de vue statistique, les tendances longues de la couverture des régimes et des dépenses sociales afin d'étayer par des documents l'ampleur de l'exclusion;
- en collectant des données sur l'emploi, les revenus et les dépenses des groupes qui ne bénéficient pas de la sécurité sociale afin de déterminer le besoin de protection sociale et la capacité contributive au niveau des ménages et au niveau local;
- en identifiant les facteurs d'exclusion du bénéfice de la sécurité sociale;
- en identifiant les facteurs qui limitent l'efficacité des régimes.

55. Le Département de la sécurité sociale a mis en chantier un programme spécial sur l'extension des régimes de sécurité sociale. Pendant la période biennale en cours, des recherches seront entreprises dans le cadre de ce programme sur les tendances statistiques de la couverture des régimes et des dépenses sociales ainsi que sur l'efficacité des efforts déployés pour étendre la protection sociale. Il pourrait aussi être envisagé de créer un observatoire de la protection sociale afin de surveiller les progrès accomplis dans la concrétisation du concept de travail décent.

56. Il est également nécessaire d'*identifier et de concevoir des mécanismes de protection sociale efficaces*:

- en évaluant l'efficacité des efforts entrepris pour étendre la protection sociale dans le cadre des régimes officiels de sécurité sociale et des régimes de microassurance et pour renforcer les liens entre ces régimes;
- en examinant le rôle des acteurs sociaux afin de déterminer dans quelles conditions ils peuvent œuvrer ensemble à l'extension ou à l'amélioration de la protection sociale;
- en testant différentes formules et différentes formes de financement dans le cadre des régimes par le biais d'études de faisabilité:
 - i) pour des catégories particulières de la population active;
 - ii) avec, comme moyen de financement, les recettes fiscales plutôt que des cotisations;
 - iii) comme appui à des régimes de microassurance par le biais de mécanismes tels que la réassurance;
 - iv) en vue d'obtenir un appui financier international à la protection sociale de base dans les pays les moins avancés;
- en étudiant différentes options pour le versement de prestations d'urgence afin de répondre aux besoins de protection sociale dans les pays touchés par une crise ou par une catastrophe naturelle et pour la (re)construction ultérieure des régimes de sécurité sociale;
- en établissant des liens entre la protection sociale et les politiques de l'emploi, par exemple entre la microassurance et les programmes de développement des microentreprises et entre les systèmes de prestations de chômage, l'assistance sociale et les politiques actives du marché du travail;
- en déterminant comment la protection sociale peut contribuer à l'égalité entre hommes et femmes par le biais de prestations garantissant l'égalité de traitement et réduisant les inégalités tant sur le marché du travail que dans la division du travail entre hommes et femmes.

57. Une autre exigence est d'élaborer un *cadre d'orientation de l'OIT pour les politiques* qui tienne compte des travaux de recherche et de l'expérience et qui serve de référence pour guider les gouvernements qui souhaitent étendre la couverture et améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale. Cela peut, entre autres, amener à mettre au point de nouvelles stratégies nationales ou internationales de financement des systèmes de transfert social.

58. Enfin, il sera nécessaire d'établir un *cadre normatif*.

59. En principe, chaque personne devrait bénéficier de la sécurité sociale, et les normes devraient refléter ce droit et en faciliter la mise en pratique. Cependant, comme indiqué plus haut, la plupart des normes de l'OIT en matière de sécurité sociale sont centrées sur les salariés du secteur structuré et ne sont pas directement adaptées aux besoins et à la situation des travailleurs indépendants ou de ceux qui travaillent de façon irrégulière ou flexible en dehors d'une relation classique employeur/salarié. Dans quelle mesure et de quelle manière les normes devraient-elles contribuer à étendre la protection à ceux qui en sont exclus?
60. C'est là une question délicate, des facteurs contradictoires entrant en ligne de compte, aggravés en outre par la complexité et la variété des relations de travail ainsi que par le désir de nombreux employeurs, et même de certains travailleurs, d'éviter de payer des cotisations. Le plus grand nombre possible de travailleurs devraient être couverts par les régimes de sécurité sociale sur la base du principe de solidarité, avec à la clé l'affiliation obligatoire et un traitement uniforme. D'aucuns diront que toutes les personnes qui ressemblent à des salariés, même si ce n'est que temporairement ou à temps partiel, devraient être traitées comme tels aux fins de la sécurité sociale et leur «employeur» devrait être appelé à assumer les obligations correspondantes.
61. Cela est cependant plus vite dit que fait, et moins les travailleurs ressemblent à des «salariés», plus le processus est difficile. Pour les travailleurs indépendants ou pour ceux pour lesquels la relation employeur-employé, si elle existe, est extrêmement ténue, une approche différente est peut-être justifiée. Le travailleur indépendant qui a un domicile professionnel ou qui est établi dans une profession pourrait être progressivement assujéti au même régime de sécurité sociale que les salariés, ou peut-être bénéficier d'un régime distinct fondé sur des principes semblables. Ceux qui travaillent à leur compte à un niveau inférieur seront peut-être mieux protégés par des régimes spéciaux, qui varieront en fonction des facteurs budgétaires et économiques et de leur capacité contributive mais qui offriront un niveau de protection sociale plus élémentaire. On peut donc envisager l'élaboration de normes pour promouvoir l'extension de la protection sociale sur cette base. Outre qu'elles contiendraient des recommandations concernant des principes directeurs pour la conception, la gestion et l'administration des régimes de protection sociale et pour l'élaboration de politiques et de stratégies aux niveaux national et international, ces normes pourraient:
- réaffirmer le droit à la sécurité sociale tel qu'énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
 - inviter les gouvernements et les partenaires sociaux à s'engager à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies pour l'extension de la protection sociale de base;
 - adopter des indicateurs statistiques pour mesurer les progrès accomplis vers la couverture universelle.
62. Etablir différents niveaux de sécurité sociale pour différentes catégories de travailleurs est un sujet délicat, tant sur le plan du principe que sous l'angle de la gestion des régimes. Il serait fondamental de définir les catégories de façon aussi précise que possible, faute de quoi les employeurs et/ou les travailleurs pourraient choisir le régime et le taux de cotisation qu'ils voudraient, ce qui minerait la solidarité et pourrait aboutir à une dégradation généralisée de la protection de ceux qui sont déjà au bénéfice d'un régime.
63. On pourrait en outre envisager d'élaborer de nouvelles normes dans le domaine de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Comme l'indique le rapport, les femmes sont fortement représentées dans les emplois à temps partiel, faiblement rémunérés, intermittents et précaires, qui souvent sont exclus du bénéfice de la sécurité sociale. La

plupart des femmes assument aussi fréquemment la plus grande part des responsabilités parentales et, par conséquent, disposent de moins de temps pour constituer leurs droits à la sécurité sociale. En outre, dans la plupart des sociétés l'âge de la retraite est plus précoce pour les femmes et cette condition, si elle est obligatoire, peut empêcher les femmes de remplir les conditions requises pour bénéficier (pleinement) des prestations. Les hommes, pour leur part, subissent aussi une inégalité de traitement car dans beaucoup de pays les pensions de réversion sont octroyées seulement aux veuves.

64. Les sujets qui pourraient faire l'objet de nouvelles normes sont notamment les suivants:

- l'égalité de traitement pour ce qui est du droit à des prestations de vieillesse;
- l'égalité de traitement pour ce qui est des pensions de réversion;
- la division des droits à pension en cas de divorce;
- le calcul des prestations ou l'accès à des prestations pour les parents ayant des responsabilités familiales.

2. Assistance technique

65. Le Département de la sécurité sociale fournit des services consultatifs techniques et exécute des programmes de coopération technique pour répondre aux demandes des Etats Membres. Il le fait par le truchement du Service de la planification, du développement et des normes (SOC/POL) et de son programme global sur des Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté (STEP), par le truchement du Service du financement, de l'actuariat et des statistiques (SOC/FAS), ou indirectement par l'intermédiaire des spécialistes de la sécurité sociale qui font partie des équipes multidisciplinaires. L'un des principaux objectifs du programme de sécurité sociale de l'OIT est de renforcer la capacité des gouvernements, des régimes de sécurité sociale, des partenaires sociaux et des ONG de faire en sorte que, dans la plupart des projets de coopération technique, un rang de priorité élevé soit accordé à la viabilité à long terme des réformes et des programmes de formation. Les politiques dans le domaine de la protection sociale doivent s'appuyer sur des analyses financières, budgétaires et économiques solides et le Service financier et actuariel international (ILO FACTS) continuera de fournir aux mandants de l'OIT des services d'actuariat et des analyses de budgets sociaux. En outre, l'initiative *QUA Train* offrira aux directeurs financiers une formation spécifique de niveau universitaire à ces systèmes.

66. Des demandes de plus en plus nombreuses d'assistance technique sont adressées à l'OIT par des pays qui souhaitent étendre la protection sociale soit à des catégories de la population active qui ne sont pas couvertes, soit à des risques jusqu'ici non protégés. A l'évidence, la marge de manœuvre est grande pour étendre la couverture des régimes existants de sécurité sociale à un plus grand nombre de personnes et de risques, mais souvent une assistance technique préalable est nécessaire pour remédier aux carences de l'administration et de la législation et mettre en place les moyens dont les institutions ont besoin pour pouvoir assumer de nouvelles responsabilités. Cela peut comporter une analyse approfondie de la structure financière du régime, qui peut être effectuée dans un contexte macroéconomique par le biais d'une analyse du budget social.

67. Un deuxième domaine d'action est l'aide à fournir aux gouvernements et aux acteurs sociaux pour l'élaboration d'une politique de protection sociale de vaste portée. Dans le domaine de l'assurance sociale obligatoire, l'OIT fournit une assistance technique importante pour l'élaboration de politiques, la préparation de projets de lois et la mise en place de régimes assurant des prestations d'assurance maladie, de vieillesse, d'invalidité, de décès, d'accident du travail, de maternité ainsi que des allocations familiales. La priorité

absolue est accordée à l'assistance technique concernant l'extension de la protection sociale à des groupes jusqu'ici non protégés. L'OIT contribue aussi à la mise en place et à l'administration de régimes d'assistance sociale abordables pour les pays à faible revenu et compatibles avec les autres mesures de lutte contre la pauvreté.

- 68.** Dans certains pays, l'OIT – et en particulier son programme STEP – s'est concentrée sur l'assurance maladie, qui est une des principales priorités non satisfaites en matière de protection sociale pour les travailleurs du secteur informel de l'économie. L'OIT fournit une assistance pour la réalisation d'études de faisabilité, afin d'évaluer comment et dans quelles conditions ces activités pilotes pourraient être exécutées et reprises ailleurs avec succès. En tirant parti de son expérience, l'OIT élabore des outils pratiques et un matériel de formation pour les différents acteurs sociaux afin de les aider à élaborer leurs propres politiques et à préparer leurs activités dans le domaine de la microassurance, et elle fournit également des services de réseaux pour les groupes sociaux qui participent à la microassurance.

Genève, le 4 septembre 2000.