

3. Protection sociale

Depuis 1997, des progrès ont été accomplis en matière de sécurité et de santé au travail mais, à l'échelle nationale et régionale, on n'accorde pas encore assez d'attention à ces questions. Ces dix dernières années, on a considéré ces questions en privilégiant une croissance économique rapide, laquelle a été suivie d'une crise économique et financière. Pour que la situation générale s'améliore sensiblement, il faut que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs élaborent et poursuivent des objectifs communs pour garantir la sécurité et diminuer les dangers pour la santé.

Dans le domaine des conditions de travail, ce qui est prioritaire ce sont le Programme sur les améliorations du travail dans les petites entreprises (WISE), l'adaptation ergonomique en faveur des travailleurs âgés, et la lutte contre le harcèlement sexuel au travail.

Pour l'OIT, le principe de solidarité reste le socle de la protection sociale. La crise de 1997 en Asie a fait ressortir de graves insuffisances en ce qui concerne la protection sociale dans la région. Outre les contraintes que les fortes fluctuations économiques font subir aux systèmes de protection sociale, le vieillissement de la population représente une difficulté importante pour les services de protection sociale et les décideurs. Beaucoup de programmes de protection sociale ne touchent qu'une faible minorité de la population. Il faut de nouvelles orientations pour que ceux qui en ont le plus besoin en bénéficient.

Le VIH/SIDA constitue une menace de plus en plus grave, et l'OIT y fait face avec des programmes ciblés.

Alors que l'on est très partagé sur la définition du rôle que devrait jouer l'État dans les sociétés démocratiques, on s'accorde à penser que c'est à lui qu'il incombe en premier lieu de veiller à la protection de la vie privée, de la vie, de l'intégrité physique et de la dignité des personnes. De tout temps, la plupart des États, sinon tous, ont cherché à satisfaire à cette obligation en élaborant des systèmes de défense nationale toujours plus perfectionnés, semble-t-il parce qu'ils estimaient que c'étaient les agressions de l'extérieur ou les insurrections à l'intérieur des frontières qui menaçaient le plus gravement les

citoyens. Les événements survenus récemment dans diverses parties de la région témoignent tragiquement du fait que ces menaces restent très réelles, mais ce n'est pas à l'OIT de débattre de l'utilité des forces de défense nationale.

Néanmoins, il est important de faire observer que, dans beaucoup de pays, ce ne sont pas les conflits armés qui menacent le plus la vie, l'intégrité physique et la dignité des personnes mais les épidémies, les accidents, les maladies, les catastrophes naturelles et les privations. Sans aucun doute, la société, l'Etat, qui en est l'expression, et la communauté internationale ont l'obligation de se soucier au plus haut point des risques et menaces pour la vie et le bien-être des citoyens. C'est là la clé de voûte de la notion de protection sociale de l'OIT. Le présent chapitre traite des questions suivantes:

- sécurité et santé au travail;
- conditions de travail;
- protection sociale;
- VIH/SIDA.

Sécurité et santé au travail

La douzième Réunion régionale asienne de 1997 a conclu ce qui suit:

De nombreux travailleurs sont tués, blessés ou victimes de maladies sur leur lieu de travail chaque année en Asie. En coopération avec les travailleurs et leurs organisations, les employeurs doivent prendre des mesures pour améliorer la sécurité et la santé au travail, tandis que les gouvernements devraient favoriser ces efforts, notamment en assurant l'adoption d'une législation appropriée et des inspections efficaces.

Depuis 1997, des progrès ont été accomplis dans ce sens mais, à l'échelle nationale et régionale, la sécurité et la santé au travail ne suscitent pas assez l'attention. Au cours des dix dernières années, la région a considéré ces questions en se souciant particulièrement de deux points: la rapide croissance économique et la crise économique et financière qui a suivi. Tant les progrès technologiques que l'expansion économique ont eu un impact direct sur les conditions de travail et sur la sécurité et la santé des travailleurs. La crise économique et, plus généralement, la nécessité d'une productivité et d'une compétitivité accrues, ainsi que celle de diminuer les dépenses publiques, ont été évoquées pour justifier le degré d'importance et de priorité moins élevé qui est accordé aux questions relatives à la sécurité et à la santé au travail. En fin de compte, pour que la situation globale de la sécurité et de la santé au travail dans la région s'améliore vraiment, il

faut que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs se concertent et s'engagent davantage à élaborer et à mettre en œuvre des mesures pour prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Depuis la douzième Réunion régionale asienne, l'OIT a enregistré des progrès importants et encourageants. Dans le Pacifique Sud, un cadre d'action a été parachevé en Papouasie-Nouvelle-Guinée, et la politique de sécurité et de santé au travail a été réexaminée à Fidji, lesquelles ont adopté en 1996 une législation complète dans ce domaine (loi sur la sécurité et la santé au travail). En Asie du Sud-Est, la législation dans ce domaine a été améliorée. La Malaisie poursuit son action en s'appuyant sur la base solide que constitue la loi de 1994 sur la sécurité et la santé au travail, qui s'applique aux travailleurs de tous les secteurs d'activité. L'Australie, la Chine et Hong-kong (Chine), la République de Corée, l'Indonésie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, Singapour et la Thaïlande ont adopté une législation ou des normes sur la mise en place de systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail au niveau de l'entreprise. Les législations dans ce domaine ont également été revues et alignées sur les conventions du travail dans des pays comme le Liban, la Jordanie, la République arabe syrienne, Bahreïn et le Yémen. Cette évolution fait suite au renouveau des commissions tripartites nationales sur la sécurité et la santé au travail et à l'organisation de cours de formation de formateurs.

Les Philippines ont ratifié en 1998 la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995. La Mongolie, en 1998, et le Viet Nam, en 1994, ont ratifié la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981. La Chine a ratifié en 1995 la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990. La République de Corée et Singapour ont adopté des réglementations sur l'étiquetage des produits chimiques et sur la diffusion de fiches signalétiques de produits chimiques. En outre, la République de Corée a modifié la loi sur la sécurité et la santé au travail pour obliger les entreprises à soumettre des rapports sur leurs installations particulièrement dangereuses, conformément à la convention (n° 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993.

Un projet sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, mis en œuvre par le BIT et l'Organisation pour l'exploitation et le développement du bassin de l'Euphrate, en République arabe syrienne, a débouché sur l'élaboration d'un manuel en langue arabe sur la sécurité et la santé en milieu rural. Les partenaires sociaux ont élaboré un document sur la sécurité et la santé au travail pour promouvoir le rôle

Tableau 3.1. Accidents du travail, 1998, Asie-Pacifique (certains pays))

Pays	Accidents (y compris accidents mortels)	Accidents mortels	Taux de mortalité/ 100 000 travailleurs
Japon ¹	148 248	1 844	± 4,2
Hong-kong, Chine ²	63 526	240	10,1
République de Corée ³ comprend les accidents du travail et les accidents de trajet	51 514	2 212	29 (pour 100 000 personnes assurées)
Malaisie ³ comprend les accidents du travail et les accidents de trajet	85 338	1 273	22,3 (pour 100 000 personnes assurées)
Singapour ³ comprend les accidents du travail	4 247	99	14,2
Thaïlande ³ comprend les accidents du travail et les accidents de trajet	186 498	790	15,4 (pour 100 000 personnes assurées)

¹ Centre japonais d'information avancée sur la sécurité et la santé. ² Bulletin de statistiques des accidents, Hong-kong (Chine), oct. 2000; <http://www.jaish.gr.jp/eng/html/sokuhou.html>. ³ *Annuaire des statistiques du travail*, BIT, Genève, 1999.

de l'inspection du travail dans les manufactures. Des documents du même type ont été élaborés en Iraq, au Yémen et par l'Autorité palestinienne.

Le tableau 3.1 présente les statistiques les plus récentes sur les accidents du travail dans certains pays de la région Asie-Pacifique. Ces pays ont été choisis non parce que leurs résultats en matière de sécurité sont particulièrement mauvais (c'est plutôt le contraire), mais parce qu'ils disposent des systèmes de collecte des données les plus complets et les plus fiables. Cependant, la plupart des systèmes de notification des accidents du travail et des maladies professionnelles sont extrêmement déficients ou même quasi inexistantes. Etant donné que, en règle générale, on n'a pas de données sur le secteur public et sur le secteur informel, ainsi que sur l'agriculture, les données disponibles ne rendent souvent compte que de la situation de moins de 60 pour cent de la population active. Le plus souvent, seuls les accidents ayant donné lieu à des indemnités ou ceux répondant à certains critères pour être enregistrés à l'échelle nationale sont déclarés.

Encadré 3.1. ASIA-OSH – Améliorer l'information sur la sécurité et la santé au travail

Depuis 1992, ASIA-OSH, projet du BIT financé par la Finlande et établi à Bangkok, est en place pour améliorer les infrastructures d'information en matière de sécurité et de santé au travail dans la région Asie-Pacifique. Il a permis d'aider des organisations et des unités à élaborer des sites Internet, des programmes informatiques et des répertoires de réseaux, à traduire et diffuser des publications du BIT et à promouvoir les normes et principes directeurs de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail visant à établir des statistiques appropriées sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Des cours de formation, des séminaires et des ateliers ont été organisés sur divers sujets – sécurité chimique, prévention de la silicose, professions dangereuses, notamment, dans la construction et les activités minières.

La formation sur les systèmes d'information en matière de sécurité et de santé au travail a aidé les responsables à comprendre comment les systèmes d'information en place peuvent faciliter

leur travail quotidien, quels systèmes, informatisés ou non, ont été élaborés dans leur pays et à l'étranger, et comment ils pourraient mieux proposer leurs services. Le rôle fondamental des informations dans ce domaine et des unités d'information sont maintenant mieux et davantage connus. Les intéressés, en particulier les chefs et directeurs de département, sont conscients que, meilleurs seront les informations dont ils disposent et leurs services, meilleures seront les conditions nécessaires pour élaborer une législation, la faire appliquer et sensibiliser les employeurs et les travailleurs. Davantage de ressources financières en personnel et en équipement ont été allouées, de sorte que les unités d'information jouent pleinement leur rôle dans les structures institutionnelles.

L'ouvrage *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, publié par l'Institut finlandais de la santé au travail et amplement diffusé, a contribué à faire connaître le projet ASIA-OSH.

Selon des estimations fiables et réalistes, qui corrigent ce grave sous-enregistrement, le nombre d'accidents mortels du travail (maladies mortelles liées au travail non comprises) dans la région Asie-Pacifique (Etats arabes non compris) s'élève à 186 000 par an. Par ailleurs, le BIT estime que, pour chaque accident mortel, on compte au moins 750 accidents entraînant une incapacité temporaire ou permanente, soit près de 14 millions d'accidents non mortels par an.

La situation en matière de sécurité et de santé au travail dans le secteur moderne de l'emploi en milieu urbain est loin d'être satisfaisante et, dans d'autres secteurs, elle est encore pire. L'agriculture est l'un des secteurs d'activité le plus dangereux, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. On estime que chaque année dans le monde 170 000 travailleurs agricoles au moins

meurent, à la suite d'accidents de machines ou d'empoisonnement par des produits agrochimiques. Etant donné l'ampleur de la sous-déclaration des décès, accidents et maladies liés au travail dans ce secteur, la réalité est bien pire que ne l'indiquent les statistiques officielles. Le plus souvent, les petits exploitants agricoles utilisent des équipements manuels vieux et mal entretenus pour répandre des produits chimiques, d'où une exposition accrue à ces produits mais aussi des dangers ergonomiques considérables, lesquels sont aggravés par les efforts physiques continus qu'exigent le maniement d'outils archaïques et les fréquentes manutentions de lourdes charges.

Au cours des dernières années, l'aide du DANIDA a été la principale source de financement des activités liées à la sécurité et à la santé au travail en Asie, par exemple en ce qui concerne, pour la Chine, l'élaboration de la législation, la formation et la sensibilisation dans le cadre de la mise en œuvre de la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990, ainsi qu'en ce qui concerne le lancement d'une campagne sur la sécurité au Viet Nam. D'autres pays ont bénéficié de cette aide: Inde, Jordanie, Laos, Mongolie, Népal, Pakistan, Palestine, Philippines, Sri Lanka.

Les résultats de l'étude novatrice sur la silicose au Liban devraient compléter les enseignements tirés du programme OIT/OMS de lutte contre la silicose.

Dans la plupart des pays, seules quelques catégories de travailleurs agricoles sont couvertes par la législation nationale, bénéficient de prestations en cas d'accident du travail ou sont affiliées à des systèmes d'assurance. Beaucoup d'exploitants agricoles n'ont pas de protection sociale. Lorsqu'il existe des réglementations nationales en la matière, elles sont rarement appliquées.

Les travailleurs ruraux et leurs familles devraient pouvoir bénéficier de conditions de travail, de vie, de santé et de bien-être approprié. Par ailleurs, il est essentiel, pour une production alimentaire mondiale durable, de concilier croissance agricole et protection de l'environnement. La sécurité et la santé au travail en milieu rural doivent être intégrées dans une politique de développement rural assortie d'une stratégie bien définie. L'accent devrait être mis sur une prévention et une protection de l'environnement qui tiennent compte de l'évolution actuelle et future. Ces questions doivent être traitées tant à l'échelle nationale qu'internationale.

En Asie, des mesures visant à améliorer les conditions de travail dans l'agriculture ont été entreprises, entre autres, en Malaisie (inspection), aux Philippines et au Viet Nam (formation et sensibilisa-

tion). En 2001, à sa 89^e session, la Conférence internationale du Travail a adopté de nouvelles normes internationales du travail sur la sécurité et la santé au travail dans l'agriculture.

Les conditions de travail dans le secteur informel sont souvent précaires et périlleuses. Les maladies et les problèmes de santé sont dus aux conditions de vie et de travail: insalubrité des logements, hygiène et éclairage insuffisants, aménagement déficient du lieu de travail, durée de travail excessive et connaissance insuffisante des risques chimiques et électriques. Les facteurs de risque liés au travail sont aggravés par la surpopulation, la malnutrition et d'autres problèmes de santé publique – installations sanitaires et d'élimination des déchets inadaptées, en sus des effets habituels de la pauvreté. Dans les entreprises familiales, l'exposition des membres de la famille à des dangers peut entraîner des maladies liées au travail, même si ces personnes ne participent pas directement aux tâches.

Beaucoup de micro-entreprises manquent d'eau potable et d'installations sanitaires ou d'élimination des déchets. Pour accroître la productivité, elles ont besoin de services qui les aident à augmenter leur revenu, tout en protégeant la santé des travailleurs et en améliorant les conditions de travail.

L'amélioration de la sécurité et de la santé au travail passe par une approche intégrée. La promotion de la sécurité et de la santé, la protection sociale et la création d'emplois de qualité sont des éléments nécessaires des stratégies visant à améliorer les conditions fondamentales de vie et de travail des gens démunis, que ce soit en milieu urbain ou en zone rurale.

Partout dans le monde, les femmes sont de plus en plus nombreuses dans l'industrie manufacturière et dans les services. Dans beaucoup de pays, elles représentent près de la moitié de la main-d'œuvre.

Dans la région à l'examen (et dans d'autres), il est essentiel de concilier, dans les politiques nationales, la vie et la santé des travailleurs et l'objectif de l'accroissement de la productivité et de la compétitivité. Certains estiment que cette notion de «conciliation» est intrinsèquement fautive. Pourtant, la Déclaration universelle des droits de l'homme indique que le droit à la vie est un droit fondamental. Par conséquent, aucun motif économique ne saurait justifier la mise en péril de la vie humaine. Mais il existe des obstacles qui empêchent de poursuivre des politiques qui, primant tout autre objectif national, viseraient à éliminer les risques pour la vie humaine. Pour donner un exemple, on ne peut nier le fait que les véhicules

automobiles, et ceux qui les conduisent, entraînent tous les ans des dizaines de milliers de décès, mais aucun pays ne peut sérieusement envisager de les interdire, pas plus que l'expansion économique et le développement technologique, indispensables aux besoins de populations toujours croissantes, ne peuvent être arrêtés au seul motif qu'ils accroissent les risques de décès, de maladie et d'accident.

En Asie et dans la région Pacifique, les mandants tripartites sont de plus en plus conscients de la nécessité de mettre en place des systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail. Ces systèmes consistent à évaluer les risques de manière systématique et volontaire. Ils visent à actualiser les normes de sécurité et de santé dans diverses professions afin qu'elles soient conformes à la législation en vigueur. L'OIT, en tenant compte de ses valeurs, est en train d'élaborer et de parachever des principes directeurs sur les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail. Le séminaire régional Asie-Pacifique sur les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail (OIT/gouvernement du Japon), qui s'est tenu à Kuala Lumpur en mai 2001, a été l'occasion de présenter ces principes directeurs aux gouvernements, travailleurs et employeurs en vue de leur application. Ils devraient répondre aux besoins des employeurs et des travailleurs de la région puisqu'ils visent à améliorer la sécurité et la santé sur le lieu de travail. Les politiques nationales dans ce domaine doivent être renforcées pour rendre effective cette application.

Toutefois, comme on l'a déjà indiqué, il n'est pas aisé pour les gouvernements de définir des politiques dans ce domaine alors qu'ils sont confrontés à beaucoup d'autres nécessités antagoniques. De plus, les moyens traditionnels dont disposent les pouvoirs publics ne sont pas nécessairement bien adaptés à l'évolution technologique rapide, aux impératifs commerciaux énormes, à la diminution des ressources publiques, en particulier celles allouées à l'inspection du travail, et au fait que les électeurs demandent la création d'emplois et le soutien de l'emploi.

Conditions de travail

Des améliorations sont possibles même dans les plus petites entreprises...

Le Programme sur les améliorations du travail dans les petites entreprises (WISE) a été, ces dernières années, l'un des plus importants programmes de l'OIT et l'un des plus probants. Etant donné que, dans beaucoup de pays, les petites entreprises occupent la majorité

de la main-d'œuvre et qu'elles font rarement l'objet d'inspections du travail, WISE est particulièrement nécessaire et bien ciblé.

Le succès de WISE en ce qui concerne l'amélioration des conditions de travail dans les petites entreprises a stimulé les efforts tendant à adapter et à étendre cette formule à d'autres catégories de travailleurs difficiles à atteindre, notamment les travailleurs ruraux et les travailleurs de petites entreprises.

... et ces améliorations peuvent entraîner des gains de productivité

Certaines nouvelles questions d'ergonomie sont en cours d'examen dans la région. Le Japon est aux avant-postes pour l'adaptation des méthodes de travail et des équipements aux besoins des travailleurs âgés, cette question étant de plus en plus importante dans les pays qui connaissent un vieillissement des forces de travail. Aux Philippines, un projet a permis d'examiner la relation entre amélioration de l'ergonomie et gains de productivité. Des recherches sont en

Encadré 3.2. Programme WISE: organisations d'employeurs et petites entreprises

Dans les pays où les petits entrepreneurs constituent une proportion importante des membres d'organisations d'employeurs, des services répondant à leurs besoins sont en cours d'élaboration. Le programme WISE de l'OIT (Programme sur les améliorations du travail dans les petites entreprises) est particulièrement utile à cet égard puisqu'il contribue à accroître la productivité grâce à la motivation des travailleurs et à l'efficacité des processus de production, tout en améliorant les conditions de travail. En Mongolie, plusieurs formateurs qui représentaient l'organisation d'employeurs ont appris à dispenser une formation WISE à de petits entrepreneurs. Désormais, ceux-ci dispensent eux-mêmes cette formation et plusieurs entreprises ont incorporé la méthodologie WISE dans leurs pratiques de gestion. Au Yémen, un cours de formation bipartite à l'intention de

représentants d'organisations de travailleurs et d'employeurs est notamment axé sur les normes de production industrielle, sur l'inclusion d'une couverture médicale dans les systèmes de protection sociale et sur des programmes d'incitation dans tous les secteurs de production.

De même, un projet de production propre, financé par le gouvernement de la Norvège, a été mis en place dans plusieurs pays de la région. Il est appliqué dans certaines entreprises et montre comment un seul processus, conçu pour améliorer les performances écologiques tout en réduisant les déchets, peut également améliorer les conditions de travail, les relations de travail et les résultats économiques. Le projet, dans plusieurs pays, a réalisé son objectif qui était de permettre aux organisations d'employeurs d'évaluer la possibilité d'une production propre.

Encadré 3.3. Programme WIND

Au Viet Nam, le Centre pour la santé au travail et l'environnement, qui dépend du Département de la santé de la province de Cantho, avec l'assistance technique de l'Institut du Japon des sciences du travail et l'aide économique de la Fondation Toyota, a élaboré un programme de formation aux fins du programme «Améliorations du travail dans le développement de proximité» (WIND). Inspiré des méthodes de formation du Programme de l'OIT sur les améliorations du travail dans les petites entreprises (WISE), WIND s'appuie sur une approche participative en vue de résultats immédiats. Plusieurs ateliers de formation ont été organisés dans la

province de Cantho pour les exploitants agricoles.

L'OIT a fourni un appui technique, en collaboration avec le Bureau des travailleurs ruraux du Département du travail et de l'emploi, pour mener aux Philippines des activités pilotes fondées sur WIND ainsi que pour perfectionner le programme et l'adapter aux conditions locales. Une coopérative agricole locale a fait connaître WIND aux Philippines et a aidé des exploitants agricoles à mettre en œuvre de nombreuses améliorations dans les domaines de la sécurité, de la santé et des conditions de travail.

cours sur l'ergonomie et la sécurité et la santé et leurs liens avec les technologies de l'information et de la communication.

On reconnaît aujourd'hui le problème du harcèlement sexuel...

Même s'il est vrai que les femmes exercent maintenant des professions qui leur étaient autrefois fermées, les différences fondées sur le sexe sont encore importantes. De fait, les femmes ont moins le choix que les hommes et elles finissent souvent par effectuer de longs horaires de travail et accomplir des tâches lourdes, insalubres, répétitives et mal rémunérées, dans une atmosphère hostile où le harcèlement sexuel est parfois la règle. Qui plus est, fréquemment, elles n'ont pas accès aux services de santé. C'est particulièrement vrai dans le secteur informel où les femmes sont majoritaires. Outre des horaires de travail excessifs, les femmes, généralement, doivent effectuer les tâches ménagères et s'occuper de leur famille. Souvent, il en résulte des problèmes de santé – stress, fatigue chronique, vieillissement prématuré et autres effets psychosociaux et physiologiques.

Plus les femmes sont nombreuses à travailler, plus on enregistre de cas de harcèlement sexuel sur le lieu de travail. En octobre 2001, l'OIT organisera à Kuala Lumpur une réunion régionale sur cette question, l'objectif étant d'établir un programme d'action pour traiter systématiquement de ce problème.

... et les problèmes liés à la conciliation de la vie professionnelle et la vie familiale

L'importance de la protection de la maternité, condition de l'égalité dans l'emploi et moyen de protéger les mères et leurs enfants, a été mise en évidence par la progression de l'emploi féminin. Se fondant sur la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, l'OIT œuvre actuellement avec des ONG en Inde, en collaboration avec le programme STEP, à l'extension de la protection de la maternité à un nombre accru de travailleuses et à l'étude des possibilités qu'offre la micro-assurance en ce domaine. Par ailleurs, on a intensifié les efforts de sensibilisation menés dans la région. En outre, on met davantage l'accent, tant du côté des gouvernements que de celui des employeurs, sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, pour les travailleurs comme pour les travailleuses. L'OIT mène des recherches sur ces questions au Japon et en République de Corée. Les questions relatives aux heures de travail, et notamment à la durée excessive de ce travail et aux horaires incommodes, sont étroitement liées à ce problème. La flexibilité et la déréglementation croissantes entraînent l'apparition de formules nouvelles au niveau de l'entreprise. Après des recherches préliminaires dans la région, l'OIT mène actuellement des études à ce sujet au Japon et en République de Corée.

Sécurité sociale

La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, traduit le consensus des Etats Membres, à savoir qu'il incombe à l'Etat de garantir la protection sociale de la population, que ce soit par l'intermédiaire d'organismes administratifs publics ou d'initiatives privées. En Asie, les fondements de la redistribution des revenus par le biais de la protection sociale varient beaucoup d'un pays à l'autre. A propos des systèmes qui recouvrent pour l'essentiel les travailleurs du secteur formel, certains pays, comme Singapour, ont pleinement recours à des systèmes individualisés – caisses de prévoyance – et d'autres, comme la Thaïlande, ont des régimes de redistribution, comme c'est le cas du régime de pensions à *prestations déterminées*, même si ce régime prévoit de faibles indemnités de remplacement de revenus. La Chine dispose d'un système dual qui conjugue les comptes individuels et les pensions fondées sur la solidarité.

La meilleure façon d'assurer la redistribution des revenus et de lutter contre la pauvreté consiste à combiner assistance sociale et

assurance sociale. Un système d'assistance sociale financé par l'impôt est sans doute actuellement la meilleure réponse aux besoins des pauvres et des travailleurs du secteur informel, tandis qu'un système d'assurance sociale lié aux revenus peut être la meilleure formule pour venir en aide aux salariés du secteur moderne qui font face à certains risques sociaux. Le financement de l'ensemble des deux systèmes doit être réglé par chaque pays de manière à exploiter au mieux les ressources affectées aux transferts sociaux. En outre, les formules retenues doivent respecter les structures traditionnelles tout en créant une solidarité communautaire, parallèlement aux systèmes nationaux dans le cadre desquels les communautés partagent les risques sociaux. Par ailleurs, il importe de mettre au point des compétences et des structures propres à assurer la gestion de systèmes de transferts sociaux complexes et pluralistes qui regroupent des mesures diverses visant à répondre aux besoins de différents groupes, sans renoncer à garantir à tous certaines prestations sociales de base.

Compte tenu leur revenu croissant par habitant, de nombreux pays d'Asie dépensent moins en protection sociale que les pays d'autres parties du monde, même en tenant compte des différences relatives à la structure de la population. A bien des égards, les systèmes de protection sociale asiatiques en sont encore aux premiers balbutiements. Si l'on compare la taille du secteur social aux résultats économiques d'ensemble, même après la crise, et qu'on la met en parallèle avec les résultats internationaux, il apparaît que nombre de pays d'Asie pourraient renforcer encore leur système de protection sociale.

Même s'il est vrai que les pays à revenu intermédiaire de l'Asie ont enregistré une hausse de l'emploi salarié et que la croissance économique était rapide avant la crise asiatique de 1997, la portée des systèmes nationaux de protection sociale, d'un point de vue international, est restée relativement limitée pendant cette période. Il ne s'agit pas de minimiser les efforts qu'ont accomplis au cours des dix dernières années certains pays comme la Thaïlande pour accroître progressivement l'étendue de la protection sociale, tout en continuant de viser principalement les personnes liées par un contrat de travail. Beaucoup reste à faire pour répondre aux besoins des nombreux travailleurs qui n'ont pas un emploi dans le secteur formel mais qui contribuent, de manière considérable, au développement économique.

Comme on l'a déjà indiqué, avant la crise de 1997, peu de pays avaient mis en place des systèmes de sécurité sociale. La Thaïlande n'a institué une législation complète sur la protection sociale qu'en

1991¹, c'est-à-dire plusieurs décennies après des pays voisins et leurs partenaires de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), entre autres, la Malaisie, les Philippines et Singapour. Cette mesure répondait principalement au fait que les pouvoirs publics étaient préoccupés par l'impact des cotisations de sécurité sociale sur les coûts de main-d'œuvre et sur la compétitivité, et au fait que l'on comprenait mal toute l'importance de disposer de systèmes bien conçus et autofinancés pour améliorer la productivité et contribuer à l'harmonie de relations professionnelles et, par conséquent, au développement social et économique. De fait, les gouvernements n'étaient pas suffisamment conscients du fait que la protection sociale favorise la paix sociale, laquelle diminue la fréquence des conflits du travail, accroît la bonne disposition au travail, facilite le respect des délais de livraison et permet d'améliorer la qualité des produits et de créer des conditions plus favorables aux investissements. Comme il a été souligné dans plusieurs réunions de l'APEC tenues au lendemain de la crise financière dans la région, la stabilité politique joue un rôle important dans les décisions d'investissement, en particulier les investissements directs étrangers.

Au moment de cette crise, le manque de programmes approfondis de protection sociale et d'infrastructures administratives pour venir en aide à une proportion importante de la population a fait qu'il a été difficile pour certains gouvernements, par exemple en Indonésie et en Thaïlande, d'aider les personnes démunies. Etant donné que la protection sociale joue un rôle important pour garantir un développement humain et des moyens de subsistance durables, il est essentiel que les systèmes de protection sociale visent non seulement à lutter contre la pauvreté mais aussi à aider les personnes à faire face aux imprévus, par exemple la perte de l'emploi. On peut considérer que ces systèmes ont deux fonctions fondamentales:

- une fonction préventive: l'ensemble de la population active, occupée ou non, se constitue des droits à des prestations de chômage, de maladie, de maternité, de vieillesse, d'invalidité ou de décès. Cette fonction contribue ainsi à renforcer le capital humain aux fins du développement durable;
- une fonction curative: la pauvreté est allégée par des transferts à court terme, en particulier en cas de précarité économique.

¹ Avant l'adoption de la loi sur la protection sociale en 1990, la seule amélioration notable avait été la modification, en 1974, du régime d'indemnisation des travailleurs, qui était un régime d'assurance accident du travail engageant la responsabilité de l'employeur, en un système d'assurance sociale.

En période de difficulté économique, fréquemment, les pressions sont fortes pour allouer des ressources à des mesures à court terme d'atténuation de la pauvreté, au détriment de programmes soutenus, intégrés et à long terme de protection sociale. En Asie, beaucoup de pays à revenu intermédiaire ont subi, de l'intérieur et de l'extérieur, d'énormes pressions pour qu'ils abandonnent des programmes soigneusement élaborés de mise en œuvre de systèmes de protection sociale à long terme, et pour qu'ils adoptent des filets de protection sociale minima, institués en hâte, sous la forme de programmes décentralisés et temporaires. L'institution de filets de sécurité sociale est peut être utile en cas de crise, mais il s'agit d'une mesure réactive et non dynamique, qui ne doit pas se substituer aux politiques de protection sociale intégrées et durables. Dans certaines situations, cependant, les filets de sécurité sociale peuvent rester un élément des mesures de protection sociale, les deux aspects ne s'excluant pas l'un l'autre.

Au début des années quatre-vingt-dix, la République de Corée a pris des mesures pour couvrir l'ensemble des travailleurs par plusieurs programmes de protection sociale. Ces programmes comprennent un système complet d'assurance-emploi qui prévoit des prestations sociales et promeut activement l'emploi.

L'accord des ministres responsables des ressources humaines, lors des réunions de l'APEC et de l'ASEAN ces dernières années, a montré que l'un des principaux enseignements tirés de la crise financière a été que les politiques sociales avaient suscité une attention insuffisante au cours des décennies de prospérité. Les ministres ont reconnu que des possibilités d'élaborer des systèmes efficaces de protection sociale ont été perdues². Il reste difficile d'établir des priorités sociales appropriées de développement dans les économies à revenu intermédiaire de l'Asie si l'on considère le fait que les taux de cotisation de sécurité sociale étaient déjà faibles lorsque la crise a frappé, et qu'ils ont encore été diminués en 1998-2000, en dépit des demandes d'extension des prestations à un nombre beaucoup plus grand de chômeurs.

Manifestement, la crise économique a soumis la protection sociale et la sécurité sociale à des contraintes considérables mais, en attirant l'attention sur les lacunes et les faiblesses de ces systèmes et en indiquant les façons de les renforcer, elle a aussi servi à étendre la protection sociale. Désormais, on est davantage conscient de la né-

² Déclaration ministérielle conjointe de la sixième Réunion des ministres des Finances de l'APEC, Langkawi, Malaisie, 1999.

Encadré 3.4. Le vieillissement du pays le plus peuplé du monde

Dans la région, le pays le plus touché par le vieillissement est la Chine, principalement à cause de sa politique de l'enfant unique. Ces trente prochaines années, le rapport travailleurs actifs/personnes âgées suivra la même évolution qu'au Japon ces trente dernières années. Consciente des difficultés que la société japonaise connaît pour répondre aux besoins des nombreuses personnes âgées, la Chine a entrepris une réforme profonde et radicale de son système de pension afin d'être aussi bien préparée que possible à cette situation grave. A plusieurs réunions, dans lesquelles l'OIT a joué un rôle important, ont été invités des experts in-

ternationaux. La Chine devrait mettre en œuvre ses réformes progressivement et la charge des coûts de sécurité sociale passer des entreprises publiques à l'Etat. Dans ce pays immense, les mesures de solidarité émanent principalement des autorités municipales et provinciales. Voilà qui entraîne toutefois de graves difficultés pour les autorités nationales qui doivent faire face aux demandes de ressources de provinces démunies. Il est donc nécessaire de mettre sur pied de nouveaux mécanismes de redistribution entre les provinces riches de la côte et les régions démunies du centre et de l'ouest.

cessité de politiques amples et coordonnées pour accroître la portée et l'efficacité de l'ensemble de la protection sociale. Le FMI le reconnaît, en particulier pour ce qui est des économies de l'Asie à revenu moyen où il agit: «le FMI a cherché à garantir que le cadre des politiques macroéconomiques tienne compte des mesures de protection sociale, et a fait observer aux autorités que ces mesures devraient faire partie intégrante des programmes appuyés par le FMI»³.

Le vieillissement rapide de la population de beaucoup de pays de la région a des incidences, en ce qui concerne la protection sociale de base, sur l'âge légal de la retraite. Cependant, pour éviter d'accroître les transferts aux générations âgées, devenues inactives, il faut que les travailleurs prolongent leur vie active. Par ailleurs, les sociétés doivent investir dans les infrastructures d'accueil des retraités. Pour éviter de voir baisser le niveau de vie des personnes âgées, il faudra élaborer et définir précisément des politiques à long terme dans divers domaines de la politique sociale et économique.

³ Peter S. Heller: *Human dimensions of the Asian Economic Crisis*, Réunion régionale de la Banque mondiale sur les questions sociales découlant de la crise de l'Est asiatique et sur ses incidences pour l'avenir, département des Finances publiques, Washington, FMI, 1999.

Encadré 3.5. Vieillesse et soins de santé – La situation des hommes et des femmes

La nécessité de soins de santé, de certains types du moins, s'accroît rapidement lorsque les personnes vivent plus longtemps mais ne peuvent plus bénéficier de l'aide traditionnelle de leurs familles et de la communauté. Les besoins de soins de santé des personnes âgées sont très différents de ceux des jeunes générations. Il faut donc prévoir des investissements supplémentaires, en vue de la création, par exemple, de lieux de résidence pour les personnes âgées qui ne peuvent pas compter sur leurs familles.

L'effet conjugué de faibles taux de fertilité, de la hausse du taux d'activité

des femmes et de la proportion croissante de personnes âgées rend nécessaire une protection sociale plus ample. On ne peut plus compter sur l'aide qu'apportaient pour l'essentiel les femmes. Il est probable qu'avec le temps les dépenses de services sociaux pour les personnes âgées s'accroîtront dans la même mesure que celles pour les services pour les enfants. Les ménages devront se préparer à consacrer une part plus importante de leurs revenus à leurs vieux jours tandis que le nombre moyen d'enfants qu'ils auront à charge diminuera.

Extension de la couverture sociale

Dans les pays en développement, souvent, les régimes de sécurité sociale ne protègent qu'une petite minorité de la main-d'œuvre, principalement les salariés d'entreprises importantes dans de grandes zones urbaines. Malheureusement, le travail administratif qu'impliquent l'enregistrement des entreprises et de leurs travailleurs, la collecte des cotisations et la tenue de fichiers sur le long terme dépasse les possibilités des institutions de protection sociale et conduit à remettre à plus tard des programmes visant à étendre la couverture sociale aux unités de travail plus petites et plus nombreuses en milieu urbain ainsi qu'aux travailleurs ruraux. Injustement, ceux qui ont le plus besoin d'une protection sociale dans le secteur informel en milieu urbain et dans les zones rurales sont aussi ceux qui ont le moins de chances d'être couverts par des régimes de protection sociale. Outre qu'elle est une injustice flagrante, cette situation pose des problèmes particuliers pour les plus petites entreprises et leurs travailleurs, lesquels ne sont pas en mesure de s'affilier à ces régimes, les taux de cotisations ayant augmenté considérablement.

L'extension de la couverture sociale aux petites entreprises a pour principal objectif de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre dans un secteur qui est dynamique mais souvent imprévisible. Cette extension peut se faire en transférant la responsabilité qui incombe aux employeurs de verser, par exemple, les cotisations de congé de

maternité, et qui est un facteur de discrimination à l'égard des femmes, à la caisse d'assurance sociale. En même temps, l'affiliation d'un plus grand nombre de travailleurs au régime d'assurance chômage rendra celui-ci plus viable.

En Thaïlande, au début des années quatre-vingt-dix, la Caisse d'indemnisation des travailleurs couvrait déjà les entreprises occupant 20 personnes ou plus, ce qui constituait une base solide pour le Bureau de sécurité sociale. Il est envisagé d'en étendre la couverture en 2001 à tous les travailleurs occupés dans des entreprises, ainsi qu'à leurs personnes à charge. Quatorze millions de personnes devraient en bénéficier, outre les fonctionnaires qui disposent déjà d'un régime propre. Actuellement, le ministère de la Santé publique s'occupe des personnes qui n'ont pas accès à d'autres régimes de soins de santé, soit plus de la moitié de la population. En plus de ces mesures, la Thaïlande s'efforce maintenant d'offrir un système universel de soins

Encadré 3.6. Réforme de la protection sociale: priorités pour l'Asie de l'Ouest

Dans le cadre des activités du BIT liées à la réforme et à la gestion des régimes de pension, un séminaire régional a été organisé conjointement par l'OIT et le bureau régional de l'OIT pour les Etats arabes (mai 1998, Amman). Les principaux sujets examinés ont été les suivants: régimes de protection sociale des pays de la région, efficacité et principes de protection sociale de la réforme des régimes de pension, réforme de la protection sociale à l'échelle mondiale, modélisation quantitative approfondie en vue d'une meilleure stratégie en matière de pension, risques des régimes de pension, élaboration de régimes mixtes de pension, extension de la couverture individuelle des pensions, gestion des systèmes de protection sociale et activités de formation.

Le séminaire a adopté des conclusions importantes à propos de l'élaboration de régimes de protection sociale dans les pays intéressés en mettant l'accent sur l'amélioration des services, l'extension du système et l'amélioration de

la gestion et de l'efficacité des institutions de protection sociale.

En s'appuyant sur l'objectif stratégique de l'OIT visant à accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous, le BIT a apporté un avis technique au Koweït (études actuarielles), à Oman (élaboration des régimes de protection sociale), à la Cisjordanie et à la bande de Gaza (élaboration d'un système de protection sociale: législation et institutions), à la Jordanie (études actuarielles), au Liban (régimes de pension) et au Yémen (réforme des systèmes de pension).

Des cours de formation à l'intention des Etats arabes sont organisés annuellement pour accroître les capacités techniques dans les domaines du financement et de la gestion des régimes de pension. Les mandants de l'Asie de l'Ouest considèrent que l'extension de la protection sociale et l'amélioration de la gestion des systèmes de protection sociale constituent des priorités.

de santé. La République de Corée constitue également un bon exemple d'extension de la couverture sociale.

Les travailleurs du secteur informel étant occupés irrégulièrement et, souvent, de façon précaire, il est difficile qu'ils bénéficient d'une assurance sociale. Faute de structures associatives, il est impossible de les affilier à un régime d'assurance sociale contributive, communautaire ou nationale, fondé sur le versement régulier et obligatoire de cotisations. Par conséquent, le décès du soutien de famille ainsi que d'autres risques peuvent entraîner de graves difficultés. Toutefois, la solution semble être un système d'assurance sociale communautaire alimenté par des subventions d'assistance sociale et destiné à aider les travailleurs qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs cotisations. Bien sûr, pour que ce système soit viable, il faut que ses affiliés l'acceptent et comprennent toute l'utilité d'un système qui ne requiert de leur part qu'un apport limité.

Programme STEP et extension de la protection sociale

Le gouvernement de la Belgique a alloué à l'OIT des ressources pour aider les communautés à faire face aux besoins en matière de protection sociale de leurs membres par le biais d'une caisse mutuelle de santé. Le programme appuie les stratégies nationales d'extension des soins de santé. Dans les pays où l'État ne prévoit pas une couverture sociale pour les travailleurs du secteur informel, le programme Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté (STEP) peut contribuer à élaborer à l'échelle locale des régimes de micro-assurance. Ces régimes ont l'avantage d'apporter à la population vulnérable une solution immédiate. Les gouvernements sont incités à fournir les orientations nécessaires pour la mise en place d'un cadre réglementaire, ainsi que des moyens financiers.

La plupart des gouvernements de l'Asie de l'Est œuvrent à l'institution d'une couverture universelle. Comme en Thaïlande, il est opportun de commencer par informer pleinement les travailleurs du secteur informel sur les services disponibles. Il va sans dire que l'extension de la protection sociale passe par la mise en place des infrastructures nécessaires, entre autres, d'installations de soins de santé.

Micro-assurance: une solution?

Pour beaucoup des pays les plus pauvres, il se peut que la micro-assurance soit le seul moyen pour les communautés de disposer d'un minimum de protection. Dans ces cas, les recettes publiques suffisent rarement, ne serait-ce que pour permettre des transferts de revenus minimums aux communautés.

Néanmoins, beaucoup de ces systèmes indépendants se sont avérés financièrement vulnérables aux imprévus. Sans garanties financières, ces imprévus peuvent être fatals. C'est pourquoi l'OIT encourage les gouvernements à constituer une armature financière pour ces régimes, ceux-ci devant satisfaire à certaines conditions minima.

Dans le cas des pays dont le niveau de revenu est acceptable, ils sont nombreux en Asie, les gouvernements sont incités à prévoir des transferts de revenus pour l'ensemble de la population ainsi que des régimes d'assurance sociale communautaire liés aux pouvoirs publics, ceux-ci apportant en particulier leur cautionnement financier.

VIH/SIDA

Dans le cadre de son nouveau Programme sur le VIH/SIDA et le monde du travail (ILO/AIDS), l'OIT cherche à promouvoir la justice sociale dans les mesures qui sont prises à l'échelle nationale en Asie du Sud-Est pour lutter contre la pandémie. En étroite consultation avec le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA), l'OIT fournit une assistance technique à ses mandants pour qu'ils élaborent des politiques de prévention du VIH/SIDA, de non-discrimination à l'encontre des travailleurs touchés et de soins. La structure tripartite de l'OIT lui donne un avantage comparatif pour accéder aux lieux de travail et obtenir l'appui des partenaires sociaux. Elle peut ainsi atteindre d'importants groupes cibles. Les principales difficultés auxquelles l'Asie du Sud-Est est confrontée sont entre autres les suivantes:

- des niveaux élevés de migration de main-d'œuvre (internationale et entre milieu rural et zones urbaines);
- une capacité restreinte des mandants d'y faire face;
- une fréquence élevée de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales;
- la toxicomanie sur le lieu de travail;
- rejet et discrimination par la direction et par leurs collègues des travailleurs touchés par le VIH/SIDA;
- le fait que certains gouvernements considèrent la pandémie comme un fléau social;
- des normes insuffisantes en matière de sécurité et de santé au travail;
- des systèmes insuffisants de protection sociale;
- une forte proportion de travail des enfants qui aggrave la pandémie.

Encadré 3.7. L'OIT et la lutte contre le VIH/SIDA en Asie du Sud-Est**Cambodge**

- Renforcer la capacité nationale de lutte contre le VIH/SIDA dans le monde du travail

Comme suite à une évaluation des besoins en décembre 2000, un projet a été proposé pour renforcer les capacités des mandants de faire face à la pandémie, pour établir des mécanismes participatifs en ce qui concerne le VIH/SIDA dans les entreprises du secteur formel, et pour intégrer des modules de lutte contre le VIH/SIDA dans les programmes de formation professionnelle.

Thaïlande

- Développement des connaissances sur le VIH/SIDA et le monde du travail: bonnes pratiques en Thaïlande
Un mémorandum technique, élaboré en novembre 2000, est axé sur les bonnes pratiques et d'éventuelles contributions de l'OIT aux mesures nationales de lutte contre le SIDA.
- Elaboration d'un modèle sur la prévention et la gestion du VIH/SIDA sur le lieu de travail: information à des manufactures de la province de Rayong
Ce projet sur deux ans vise à élaborer un modèle efficace de prévention et de gestion du VIH/SIDA dans les entreprises du secteur formel de la Thaïlande et à créer un milieu de travail exempt de discrimination fondée sur le statut VIH/SIDA. Avec l'aide d'ONUSIDA, ce projet a été

soumis à l'examen de la Fondation mondiale SIDA en vue de son financement.

- Aide aux peuples indigènes et tribaux pour lutter contre le VIH/SIDA
Cette initiative conjointe ILO/IN-DISCO et ILO/AIDS financée par le DANIDA vise dans un premier temps à étudier la vulnérabilité au VIH/SIDA des peuples indigènes et tribaux du nord de la Thaïlande et à trouver à l'échelle locale des moyens pour lutter contre l'endémie.

- Programme du Bureau de protection sociale (SSO) de prévention et de promotion

En collaboration avec le Bureau de sécurité sociale, l'OIT étudie les possibilités de lancer un programme d'éducation sanitaire à l'intention des femmes qui travaillent dans des manufactures en Thaïlande.

Viet Nam

- Education sur le lieu de travail en matière de VIH/SIDA et prévention
A partir d'un mémorandum d'accord entre le ministère vietnamien du Travail, des Invalides et des Affaires sociales (MOLISA) et le département du Travail des Etats-Unis, l'OIT élabore un projet de trois ans qui est axé sur la sensibilisation et la formation en ce qui concerne le VIH/SIDA, le renforcement des capacités des partenaires sociaux et l'élaboration d'une politique nationale pour améliorer le milieu de travail des personnes touchées par le VIH/SIDA.

La diffusion d'études liées au VIH/SIDA, dans des pays comme le Liban où la maladie n'est pas répandue mais où il existe des zones à haut risque, devrait contribuer à éviter les graves conséquences de la pandémie.