

SOUS EMBARGO
jusqu'au 3 juin
à 00:01 GMT

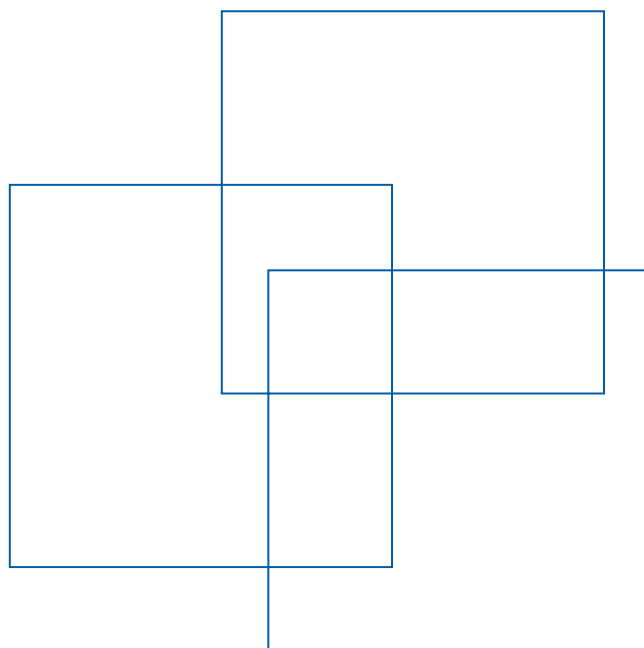


Organisation
internationale
du Travail

Rapport sur la protection sociale dans le monde 2014/15

Vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale

Résumé exécutif



Les politiques de protection sociale jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale pour tous, la réduction de la pauvreté et des inégalités, et la promotion d'une croissance inclusive. En effet, elles renforcent le capital humain et stimulent la productivité, favorisent la demande intérieure et facilitent les changements structurels des économies nationales. Ce rapport phare du Bureau international du Travail (BIT): i) donne une vue d'ensemble de l'organisation des systèmes de protection sociale, de leur couverture et de leurs prestations, ainsi que des dépenses publiques de sécurité sociale; ii) présente, dans le cadre d'une approche fondée sur le cycle de vie, les stratégies de protection sociale pour les enfants, les femmes et les hommes en âge de travailler, ainsi que pour les personnes âgées; iii) analyse les tendances et les politiques récentes, notamment les répercussions négatives de l'assainissement des finances publiques et des mesures d'ajustement; et iv) met de l'avant l'extension de la protection sociale comme moyen pour sortir de la crise, d'assurer le développement inclusif et de favoriser la justice sociale.

Si la nécessité de la protection sociale est largement reconnue, le droit fondamental de toute personne à la sécurité sociale est loin d'être une réalité pour la majeure partie de la population mondiale. Seuls 27 pour cent de la population mondiale ont accès à des systèmes complets de sécurité sociale, tandis que 73 pour cent ne bénéficient que d'une couverture partielle, ou ne sont pas couverts du tout.

Le manque d'accès à la protection sociale constitue un obstacle majeur au développement économique et social. Une protection sociale inadaptée ou inexistante s'accompagne de niveaux de pauvreté et d'insécurité économique élevés et persistants, la progression des niveaux d'inégalité, d'investissements insuffisants dans le capital et les capacités humaines, et d'une demande globale faible en période de récession et de faible croissance.

Grâce à ses retombées positives importantes, la protection sociale figure parmi les objectifs prioritaires du développement. La protection sociale est un élément essentiel des stratégies nationales visant à promouvoir le développement humain, la stabilité politique et la croissance inclusive. La Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, traduit l'existence d'un consensus sur l'extension de la sécurité sociale, obtenu entre les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs de 185 pays, à tous les stades de développement. En outre, le G20 et les Nations Unies soutiennent la mise en place des socles de protection sociale.

Cependant, si la tendance mondiale semble être à l'extension de la protection sociale, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, l'efficacité des systèmes de sécurité sociale est compromise dans certains pays en raison de l'assainissement des finances publiques et des mesures d'ajustement mis en œuvre. Ces tendances sont présentées dans les différents chapitres du rapport, suivant une approche fondée sur le cycle de vie.

La protection sociale pour les enfants et les familles: un droit loin d'être réalisé

Les politiques de protection sociale sont un élément essentiel de la réalisation effective des droits de l'enfant. Elles garantissent leur bien-être, brisent le cercle vicieux de la pauvreté et de la vulnérabilité, et aident les enfants à se réaliser pleinement. Malgré une extension considérable des régimes, les politiques de protection sociale existantes ne répondent pas suffisamment aux besoins des enfants et des familles en matière de sécurité du revenu, en particulier dans les pays à revenu faible et intermédiaire comptant un grand nombre d'enfants. Près de 18 000 enfants meurent chaque jour de causes évitables, malgré le fait que bon nombre de ces décès auraient pu être empêchés grâce à une protection sociale adéquate.

La protection sociale joue aussi un rôle déterminant dans la lutte contre le travail des enfants puisqu'elle réduit la vulnérabilité économique des familles, permet aux enfants d'aller à l'école et les protège contre les risques d'exploitation.

Il faut redoubler d'efforts pour renforcer les mesures visant à garantir une sécurité du revenu aux enfants et aux familles. De nombreux enfants ne bénéficient pas de transferts en espèces essentiels qui pourraient réellement améliorer leur situation dans les domaines de l'alimentation, de la santé, de l'éducation et des services de soins. Dans 108 pays, la législation offre des programmes spécifiques de prestations à l'enfance et aux familles, mais ceux-ci ne couvrent qu'un faible pourcentage de la population. Dans 75 pays, ce type de programme est totalement inexistant.

En moyenne, les gouvernements consacrent 0,4 pour cent de leur PIB aux prestations à l'enfance et aux familles, chiffre qui va de 2,2 pour cent dans les pays d'Europe occidentale à 0,2 pour cent en Afrique et dans la région de l'Asie et du Pacifique. L'insuffisance des investissements en faveur des enfants compromet leurs droits et leur avenir, ainsi que les perspectives de développement socio-économique de leur pays de résidence.

L'assainissement des finances publiques et les mesures d'ajustement opérées dans les pays à revenu élevé nuisent aux progrès accomplis en matière de sécurité du revenu pour les enfants et leur famille. Sur les 28 pays de l'Union européenne, 19 ont enregistré une augmentation de la pauvreté des enfants entre 2007 et 2012.

La protection sociale de la population en âge de travailler: en quête de sécurité du revenu

Le rôle de la protection sociale est fondamental pour les femmes et les hommes en âge de travailler. En effet, elle stabilise leurs revenus en cas de chômage, d'accident du travail, d'invalidité, de maladie et de maternité, et leur garantit un niveau minimum de sécurité du revenu. Si le marché du travail reste la première source de sécurité du revenu durant la vie active, la protection sociale intervient en stabilisant les revenus des ménages et la demande globale, ce qui facilite le processus de changement structurel de l'économie.

A l'échelle mondiale, 2,3 pour cent du PIB sont consacrés aux dépenses de protection sociale en faveur des femmes et des hommes pour garantir une sécurité du revenu pendant la période d'âge actif. A l'échelle régionale, les chiffres varient: de 0,5 pour cent en Afrique à 5,9 pour cent en Europe occidentale.

Protection contre le chômage

Lorsqu'ils existent, les régimes de prestations de chômage constituent un excellent moyen de garantir une sécurité du revenu aux travailleurs et aux membres de leur famille en cas de chômage temporaire. Ils contribuent ainsi à la lutte contre la pauvreté, appuient le processus de changement structurel de l'économie, forment un rempart contre l'informalisation et, en cas de crise, stabilisent la demande globale et accélèrent la reprise de l'économie.

Cependant, s'ils venaient à perdre leur emploi, seuls 28 pour cent des travailleurs dans le monde pourraient accéder à des prestations (contributives ou non contributives) en vertu de la législation nationale applicable. Ce pourcentage appelle toutefois quelques nuances, car les écarts entre les régions sont considérables: 80 pour cent des travailleurs bénéficient de telles prestations en Europe, contre 38 pour cent en Amérique latine, 21 pour cent au Moyen-Orient, 17 pour cent dans la région de l'Asie et du Pacifique et 8 pour cent en Afrique. Seuls 12 pour cent des travailleurs sans emploi dans le monde sont bénéficiaires de prestations de chômage avec, encore une fois, d'importantes disparités entre les régions. La couverture réelle varie de 64 pour cent de travailleurs sans emploi en Europe occidentale à un peu plus de 7 pour cent dans la région de l'Asie et du Pacifique, 5 pour cent en Amérique latine et dans les Caraïbes, et moins de 3 pour cent au Moyen-Orient et en Afrique.

Un certain nombre de pays émergents comme le Bahreïn et le Vietnam ont mis en place des régimes de prestations de chômage comme moyen de garantir la sécurité du revenu des travailleurs sans emploi et pour faciliter leur recherche d'un emploi qui corresponde à leurs compétences dans l'économie formelle. Le régime de garantie d'emploi de l'Inde (Mahatma Gandhi National Employment Guarantee Scheme) procure également une forme de protection contre le chômage en garantissant 100 jours d'emploi public aux ménages pauvres en milieu rural.

Protection en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles

En 2013, le monde a été secoué par l'effondrement tragique de l'immeuble Rana Plaza au Bangladesh et a pris conscience du fait qu'en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la protection sociale était essentielle pour prémunir les travailleurs et leur famille contre les répercussions financières de ce type de risque et pour faciliter leur rééducation. Cependant, la loi nationale n'assure une couverture contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, garantie par une assurance sociale obligatoire, qu'à 33,9 pour cent de la main-d'œuvre mondiale. Même si la couverture de l'assurance sociale volontaire et les dispositions sur la responsabilité de l'employeur sont prises en compte, la couverture procurée par la loi ne concerne que 39,4 pour cent de la main-d'œuvre. Dans les faits, l'accès réel à une protection contre les accidents de travail est encore plus limité, principalement en raison de l'application incomplète de la législation dans de nombreux pays.

Dans de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire, la faible couverture des régimes d'indemnisation en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles atteste qu'il est urgent d'améliorer la santé et la sécurité au travail, de même que la couverture en cas d'accidents du travail et les maladies professionnelles pour tous les travailleurs, y compris ceux de l'économie informelle. A mesure qu'un nombre croissant de pays se tourne désormais vers des mécanismes de protection fondés sur l'assurance sociale, au lieu des systèmes reposant sur la responsabilité de l'employeur, il est probable que les niveaux de protection des travailleurs s'amélioreront. Ceci à condition, toutefois, que les nouvelles dispositions soient appliquées.

Prestations d'invalidité

La protection sociale contribue à répondre aux besoins spécifiques des personnes handicapées en matière de sécurité du revenu, d'accès aux soins de santé et d'inclusion sociale et joue à cet égard un rôle capital. Des mesures efficaces visant à appuyer les efforts des personnes handicapées pour trouver et conserver un emploi de qualité sont un élément clé des politiques non discriminatoires et inclusives qui aident ces personnes à affirmer leurs droits et réaliser leurs ambitions en tant que membres productifs de la société.

En complément des régimes contributifs, les prestations d'invalidité non contributives jouent un rôle clé dans la protection des personnes handicapées qui ne bénéficient pas (encore) de protection par des régimes contributifs. Seuls 87 pays possèdent de telles prestations non contributives ancrées dans la législation nationale. Pourtant, elles permettraient d'offrir un niveau minimum de sécurité du revenu aux personnes handicapées depuis la naissance ou avant d'avoir atteint l'âge de travailler, et à celles qui, pour une raison quelconque, n'ont pas eu l'occasion de cotiser assez longtemps à l'assurance sociale pour pouvoir bénéficier de prestations.

Protection de la maternité

Une protection efficace de la maternité assure une sécurité du revenu aux femmes enceintes et aux mères de nouveau-nés et leurs familles, ainsi qu'un accès réel à des soins de santé maternelle de qualité. Elle promeut également l'égalité dans le domaine de l'emploi et du travail.

A l'échelle mondiale, moins de 40 pour cent des femmes exerçant une activité professionnelle sont couvertes par la législation au titre des régimes obligatoires de prestations de maternité en espèces; 48 pour cent si l'on tient compte de l'assurance volontaire (principalement pour les femmes exerçant une activité indépendante). En raison d'une mauvaise application et mise en œuvre des lois dans certaines régions (surtout en Asie et dans le Pacifique, en Amérique latine et en Afrique), la couverture réelle est encore plus limitée: seules 28 pour cent des femmes occupant un emploi dans le monde sont protégées par des prestations de maternité en espèces, qui leur procure une certaine sécurité du revenu au dernier stade de la grossesse et après l'accouchement; l'absence d'une telle sécurité du revenu oblige un grand nombre de femmes à retourner au travail prématurément. Un nombre croissant de pays ont recours aux prestations de maternité en espèces non

contributives pour améliorer la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé maternelle et infantile pour les femmes enceintes et les jeunes mères, en particulier les femmes en situation de pauvreté. Cependant, il reste encore beaucoup de lacunes à combler.

Assurer un accès réel à des soins de santé maternelle de qualité présente un intérêt particulier, surtout dans les pays où l'économie informelle représente une part considérable de l'emploi.

Les pensions de retraite: une responsabilité de l'Etat

Le droit des personnes âgées à une sécurité du revenu, inscrit dans les instruments relatifs aux droits de la personne et décliné dans les normes internationales du travail, implique le droit de recevoir une pension adéquate. Cependant, près de la moitié (48 pour cent) des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite n'en perçoivent pas, et pour ceux qui la perçoivent, les niveaux ne sont pas suffisants. Par conséquent, la majorité des personnes âgées ne bénéficient d'aucune sécurité du revenu, n'ont pas le droit à des pensions de retraite et doivent continuer à travailler aussi longtemps que possible, exerçant souvent des emplois précaires et mal rémunérés. En vertu des lois et règlements en vigueur, seules 42 pour cent des personnes en âge de travailler aujourd'hui peuvent s'attendre à recevoir des pensions de sécurité sociale à l'avenir; le taux de couverture réelle est encore plus faible. Il faudra combler ce manque de couverture, entre autre, par l'extension des prestations non contributives.

Au cours des dernières années, de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire ont entrepris des efforts pour élargir la couverture des régimes de retraite contributifs et mettre en place des pensions non contributives afin de garantir une sécurité élémentaire du revenu à toutes les personnes âgées.

Dans la même période, les pays engagés sur la voie de l'assainissement des finances publiques réforment leurs systèmes de retraite afin de réduire les dépenses, notamment en augmentant l'âge de départ à la retraite, en réduisant les prestations et en augmentant les taux de cotisation. Du fait de ces ajustements, la part de responsabilité de l'Etat en matière de garantie de la sécurité du revenu des personnes âgées s'en trouve réduite. Une grande partie des risques économiques liés aux prestations de retraite passe alors sous la responsabilité des individus, ce qui compromet leur adéquation ainsi que leur capacité à prévenir la pauvreté des personnes âgées.

Dans au moins 14 pays d'Europe, les futurs retraités recevront des pensions plus faibles.

Il convient de noter que dans un certain nombre de pays, on assiste à un renversement du processus de privatisation des systèmes de retraite entamé dans les années 1980 et 1990. L'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Hongrie et la Pologne ont renationalisé (ou sont en train de le faire) leurs systèmes de retraite pour améliorer la sécurité du revenu des personnes âgées.

Vers une couverture universelle en matière de santé

Plus de 90 pour cent de la population vivant dans des pays à faible revenu ne bénéficie d'aucun droit à une couverture de santé; il est donc urgent d'entreprendre des efforts en faveur d'une couverture universelle en matière de santé. A l'échelle mondiale, 39 pour cent de la population ne bénéficie pas d'une telle couverture. Par conséquent, environ 40 pour cent des dépenses mondiales de santé sont directement assumées par les personnes malades. Cependant, même les personnes qui bénéficient d'une couverture légale ne reçoivent que des prestations de santé limitées, doivent verser des paiements directs élevés et se voient confrontées à un manque de personnel de santé, nécessaire pour assurer ces services de santé. Dans de telles circonstances et en dépit de la couverture, les soins de santé ne sont souvent ni disponibles, ni accessibles, et afin d'accéder aux services nécessaires, certains patients peuvent basculer dans la pauvreté.

Le BIT estime qu'à l'échelle mondiale, il faudrait 10,3 millions membres du personnel de santé supplémentaires pour garantir des services de santé de qualité à toutes les personnes dans le besoin. Cette lacune, ainsi que les salaires souvent très bas du personnel de santé, empêchent tout progrès vers une couverture universelle en matière de santé.

A l'échelle mondiale, 88 pays de plusieurs régions du monde ont prouvé qu'il est possible de combler les lacunes de la couverture de santé. Bon nombre d'entre eux ont entamé des réformes malgré une baisse du revenu national et procédé à des investissements en temps de crise économique. En outre, ils ont montré que les pays peuvent atteindre des taux de couverture élevés, voire une couverture universelle, en ayant recours à des régimes et des systèmes financés par l'impôt, les cotisations ou une combinaison des deux. Cependant, les pays sur la voie de l'assainissement des finances publiques ont souvent entrepris des réformes

de santé pour réduire les dépenses, notamment en rationalisant les coûts des infrastructures de santé publique, en introduisant la participation financière des patients et en réduisant la masse salariale du personnel médical. Ces mesures d'ajustement renforcent les inégalités en matière d'accès aux soins de santé et accentuent le phénomène d'exclusion en reportant le fardeau des fonds publics sur les ménages privés.

Investir dans la protection de la santé, y compris dans les congés de maladie rémunérés, porte ses fruits. Cependant, les dépenses publiques de santé sont actuellement trop faibles pour être suffisamment efficaces: les rendements économiques potentiels issus de l'augmentation de la productivité et de l'emploi ne peuvent être réalisés tant que les disparités subsistent au niveau de la couverture. Comblar ces lacunes donnerait lieu à des taux de rendement très élevés dans les pays les plus pauvres du monde.

Il faut intensifier l'action commune pour progresser vers la couverture universelle en matière de santé et vers la mise en place de socles nationaux de protection sociale en tant qu'objectif connexe, comme l'Assemblée générale des Nations Unies a récemment appelé à le faire.

L'extension de la protection sociale: un facteur déterminant pour la sortie de la crise et le développement inclusif

La crise financière et économique mondiale a fortement souligné l'importance de la sécurité sociale en tant que droit de la personne et nécessité économique et sociale, tel que l'énonce la Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

Durant la première phase de la crise (2008-2009), la protection sociale a joué un rôle non négligeable dans la réponse à la crise, faite de mesures expansionnistes. Près de 48 pays à revenu élevé et intermédiaire ont annoncé des plans de relance budgétaire totalisant 2 400 milliards de dollars, dont environ un quart a été investi dans des mesures de protection sociale anticycliques.

Durant la deuxième phase de la crise (à partir de 2010), les gouvernements se sont lancés dans l'assainissement des finances publiques et la contraction prématurée des dépenses, malgré un besoin urgent d'aide publique au sein des populations vulnérables. En 2014, il est prévu que l'étendue des ajustements des dépenses publiques s'intensifie de manière significative: selon les projections du FMI, 122 pays (dont 82 pays en développement) réduiront leurs dépenses en pourcentage

du PIB. En outre, un cinquième de ces pays subit un resserrement budgétaire excessif, caractérisé par une réduction des dépenses publiques en deçà des niveaux d'avant la crise.

Contrairement à ce qu'en pense l'opinion publique, les mesures d'assainissement des finances publiques ne se cantonnent pas à l'Europe; de nombreux pays en développement ont adopté des mesures d'ajustement. Ils ont notamment supprimé ou réduit les subventions alimentaires et énergétiques, procédé à des réductions de salaires ou instauré des plafonds salariaux, y compris pour les membres du personnel de santé et les travailleurs sociaux, rationalisé et mieux ciblé les prestations de protection sociale, et adopté des réformes pour les systèmes de retraite et les systèmes de soins de santé. De nombreux gouvernements envisagent également de mettre en place des mesures visant à accroître les recettes, en augmentant par exemple les taxes sur la consommation, comme la TVA sur les produits de base, consommés par les ménages pauvres.

Dans les pays en développement, une partie des bénéfices tirés de ces ajustements, notamment de la suppression des subventions, a été utilisée pour concevoir des filets de sécurité opérant sur la base d'un ciblage restreint pour indemniser les populations les plus pauvres. Le nombre élevé de ménages vulnérables ayant un faible revenu dans les pays en développement requiert toutefois que davantage d'efforts soient déployés pour augmenter l'espace budgétaire afin de répondre aux besoins de ces populations en matière de protection sociale. Il est important de signaler les tendances divergentes dans les pays riches et les pays pauvres: si de nombreux pays à revenu élevé réduisent l'étendue de leurs systèmes de sécurité sociale, de nombreux pays en développement étendent ces systèmes.

Les pays à revenu élevé ont réduit l'éventail de prestations de protection sociale et limité l'accès à des services publics de qualité. Allant de pair avec un chômage persistant, des salaires réduits et des impôts plus élevés, ces mesures contribuent à l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui touche actuellement 123 millions de personnes dans l'Union européenne, soit 24 pour cent de la population, dont beaucoup d'enfants, de femmes, de personnes âgées et de personnes handicapées. Les coupes budgétaires ont été déclarées inconstitutionnelles par plusieurs tribunaux européens. Le coût de l'ajustement est supporté par les populations, qui sont confrontées à des suppressions d'emplois et des revenus plus faibles depuis plus de cinq ans. Les faibles niveaux de revenu des ménages donnent lieu à une baisse de la consommation intérieure et de la demande,

ce qui freine la reprise. Ces réformes d'ajustement à court terme viennent miner les réussites du modèle social européen, qui avait su réduire considérablement la pauvreté et favoriser la prospérité après la Seconde Guerre mondiale.

De nombreux pays à revenu intermédiaire mettent en place des projets ambitieux d'élargissement de leurs systèmes de protection sociale, contribuant ainsi à leur stratégie de croissance axée sur la demande intérieure: nous pouvons en tirer un précieux enseignement en matière de développement. En Chine, par exemple, la couverture des pensions est presque universelle et les salaires ont augmenté; au Brésil, l'extension de la couverture de la protection sociale et l'augmentation du salaire minimum s'accroissent depuis 2009. Un engagement continu est indispensable pour éliminer les inégalités persistantes.

Certains pays à faible revenu ont élargi leur protection sociale, principalement grâce à des filets de sécurité temporaires proposant des niveaux de prestations très faibles. Cependant, bon nombre de ces pays discutent actuellement de la mise en place de

socles de protection sociale dans le cadre de systèmes complets de protection sociale.

De nos jours, la question de la protection sociale est pertinente, en cela qu'elle permet de réaliser le droit fondamental à la sécurité sociale et constitue un élément essentiel d'une politique économique saine. La protection sociale joue un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté, de l'exclusion et des inégalités, tout en favorisant la stabilité politique et la cohésion sociale. La protection sociale contribue aussi à la croissance économique en soutenant le revenu des ménages et, par conséquent, une plus grande consommation intérieure, ce qui est particulièrement important en cette période marquée par une reprise lente et une demande mondiale faible. En outre, la protection sociale renforce le capital humain et la productivité; elle est devenue une politique essentielle à un développement national vecteur de transformations. La protection sociale, et en particulier les socles de protection sociale, sont essentiels à la reprise, au développement inclusif et à la justice sociale, et doit absolument faire partie du Programme de développement post 2015.

Copyright © Organisation internationale du Travail, 2014

Ce résumé ne constitue pas un document officiel de l'Organisation internationale du Travail. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OIT. Les désignations utilisées n'impliquent de la part de l'OIT aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Le texte peut être librement reproduit, à condition d'en mentionner la source.

Département de la communication et de l'information publique
Bureau international du Travail
4, route des Morillons, 1211 Genève 22, Suisse
Pour plus d'information, visitez notre site web www.ilo.org

**Pour plus d'information sur le Rapport sur la protection sociale
dans le monde 2014/15: <http://www.ilo.org/secsoc/>**