



Organisation
internationale
du Travail

Résumé exécutif

World Social Security Report 2010/11 Providing coverage in times of crisis and beyond

[Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11 Donner une couverture sociale en période de crise et au-delà]

Le Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11 est le premier d'une série de rapports sur la couverture sociale dans différentes parties du monde. Il examine la portée, l'étendue, le niveau et la qualité de la couverture de différentes branches de la sécurité sociale ainsi que l'importance des investissements nationaux en ce domaine; investissements évalués en fonction du volume et de la structure des dépenses publiques de sécurité sociale et des sources de financement. Ce premier rapport a pour thème la nature des réponses, en matière de sécurité sociale, conçues face à la crise économique et financière.

Cartographie de la couverture sociale

La notion de sécurité sociale revêt, ici, deux dimensions, à savoir: «la sécurité des revenus» et «l'accès aux soins médicaux». La mesure de la couverture sociale n'a de sens que si elle porte sur chaque branche considérée séparément – soins médicaux, retraite, chômage – voire, pour un nombre limité de régimes, au sein de chaque branche. On trouvera dans ce rapport un résumé technique des dimensions individuelles de la couverture et du volume des dépenses publiques effectuées au titre de la protection sociale. On observe que s'il existe un certain niveau de protection sociale dans tous les pays, seul un tiers des pays (représentant 28 pour cent de la population mondiale) présente des systèmes de protection sociale étendus à l'ensemble des branches, telles que définies dans la Convention (No. 102) sur la sécurité

sociale (norme minimum), 1952. Dans de nombreux autres pays, la couverture se limite à quelques branches et à une minorité de la population. Si l'on tient compte des personnes ne faisant pas partie de la population active, on évalue que seulement 20 pour cent de la population mondiale en âge de travailler ont (avec leur famille) réellement accès à une protection sociale complète et adéquate.

Le pourcentage de la population mondiale ayant accès aux services de santé est supérieur à celui des personnes bénéficiant de prestations en espèces et cependant, près d'un tiers des individus n'a accès à strictement aucun service ou établissement de santé. Pour une proportion plus élevée encore, des dépenses de santé inévitables sont parfois synonymes de catastrophe financière pour le foyer, ces personnes n'ayant aucune protection de santé adéquate pour assurer le remboursement des dépenses. C'est en Amérique du Nord et en Europe, que les taux de couverture par les régimes de retraites sont les plus élevés, et en Asie et en Afrique qu'ils sont les plus faibles. Exception faite des pays industrialisés, la couverture sociale se concentre sur les employés du secteur formel, essentiellement du service public, des grosses entreprises, laissant la majorité des personnes âgées exposée à l'insécurité financière ou à la pauvreté.

Près de 40 pour cent de la population mondiale en âge de travailler sont, aux termes de la législation, habilités à être couverts par des régimes de retraites de nature contributive, mais seuls 26 pour cent en bénéficient dans les faits. De même, si 75 pour cent des personnes de 65 ans et plus, perçoivent, dans les pays à hauts revenus, une forme ou une autre de retraite, 20 pour cent seulement en bénéficient dans les pays à faibles revenus; dans cette catégorie de pays, la moyenne est à peine supérieure à 7 pour cent.

Actuellement, les indemnités chômage tendent à se limiter aux personnes ayant un emploi formel et réservé aux pays à hauts ou moyens revenus. Dans une grande partie du monde, où l'extrême pauvreté est très répandue, le seul concept de «chômage» semble peu ou pas pertinent, puisque chacun doit travailler pour survivre. Sur les 184 pays étudiés, 78 pays disposent statutairement d'un régime chômage (soit 42 pour cent); ces derniers ne couvrant souvent qu'une minorité d'employés. Si l'on regarde la proportion de chômeurs indemnisés, c'est en Afrique et au Moyen Orient que les taux de couverture sont les faibles (entre 1 et 2 pour cent).

Dans la plupart des pays dotés de systèmes de sécurité sociale matures, une grande partie de la population est couverte par des régimes d'assurance chômage, l'assistance sociale ne jouant plus qu'un rôle résiduel. Au sein de l'Union Européenne (plus Islande, Norvège et Suisse), les dépenses consacrées aux prestations soumises à conditions de ressources ne dépassent pas, en moyenne, 3 pour cent du PIB, alors que la totalité des dépenses de protection sociale atteint, en moyenne, plus de 25 pour cent. Aucun pays ne présente des dépenses consacrées à l'assistance sociale supérieures à 5 pour cent du PIB.

Dans les pays où l'économie informelle est très répandue, et où seule une minorité est couverte par des régimes d'assurance sociale, la sécurité sociale non contributive permet non seulement de réduire la pauvreté, mais aussi, du moins dans certains cas, de combler une grande partie du manque de couverture existant. Les innovations les plus prometteuses et susceptibles d'aider à couvrir l'absence de couverture sont des régimes de transfert monétaire, assortis ou non de conditions. Il s'agit de régimes d'assistance sociale financés par la fiscalité. On peut citer Bolsa Família au Brésil, Oportunidades au Mexique, les prestations d'aide sociale en Afrique du Sud, ou les régimes universels de retraite de base dans des pays comme la Namibie et le Népal.

Il existe, dans la plupart des pays, une couverture pour les accidents du travail et les maladies professionnelles. Cette couverture est généralement réservée aux employés de l'économie formelle, et reste, même dans ce cas, limitée dans les faits. Seule une partie des accidents est déclarée et indemnisée. Dans l'économie informelle, les conditions de travail et la sécurité au travail sont extrêmement mauvaises, les maladies professionnelles très répandues, et il n'existe strictement aucune protection pour les victimes. A l'échelle mondiale, on évalue à moins de 30 pour cent la population en âge de travailler couverte par la législation, ce qui représente moins de 40 pour cent de la population active.

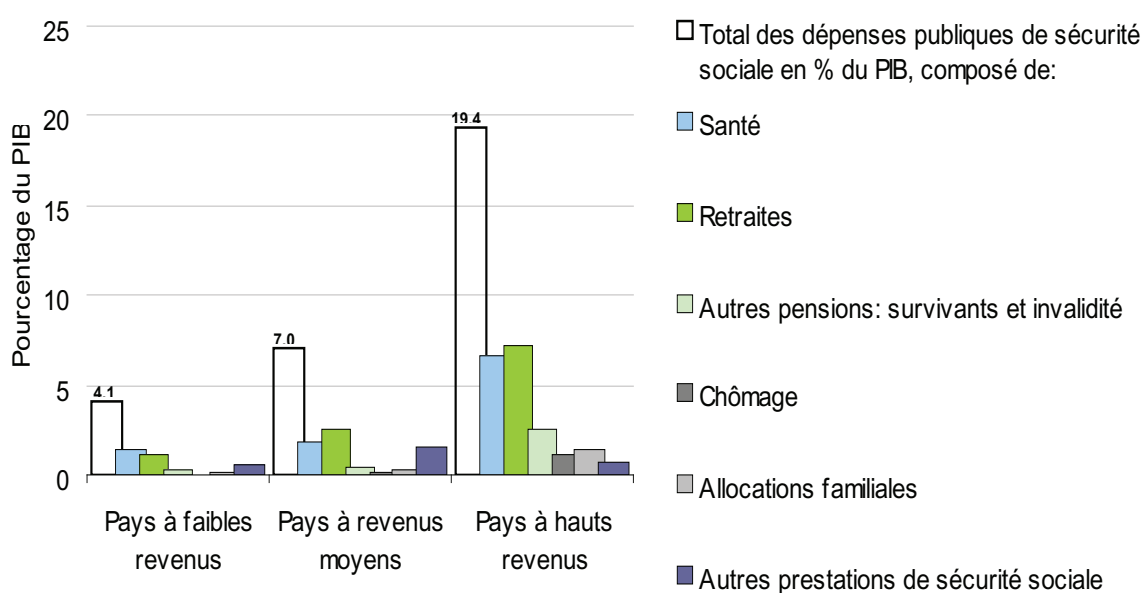
L'un des plus grands défis de la protection sociale dans le monde est la réduction de la mortalité maternelle, néo-natale et des enfants de moins de cinq ans grâce, notamment, aux prestations maternité. Les prestations en espèces, avant et après la naissance, sont limitées aux employées en emploi formel. Les inégalités d'accès aux soins de santé dans le cadre de la protection de la maternité sont frappantes, que ce soit entre pays à niveaux

de revenus différents, voire même entre régions d'un même pays. Dans les pays à faibles revenus, pas plus de 35 pour cent des femmes en zones rurales ont accès à des services de santé professionnels, tandis qu'en zones urbaines, ce pourcentage est en moyenne de 70 pour cent environ, ce qui reste néanmoins inférieur de plus de 20 points de pourcentage à la situation observée dans les pays à hauts revenus.

Investissements en matière de sécurité sociale et efficacité de la couverture

En moyenne, 17,2 pour cent du PIB mondial sont consacrés à la sécurité sociale. Toutefois, cette moyenne ne reflète pas la situation de la majorité de la population mondiale, qui elle, vit dans les pays à faibles revenus où l'investissement en ce domaine est bien moindre.

Dépenses de sécurité sociale, par niveaux de revenus et par branche, pondérée par la population, dernière année disponible (en pourcentage de PIB)

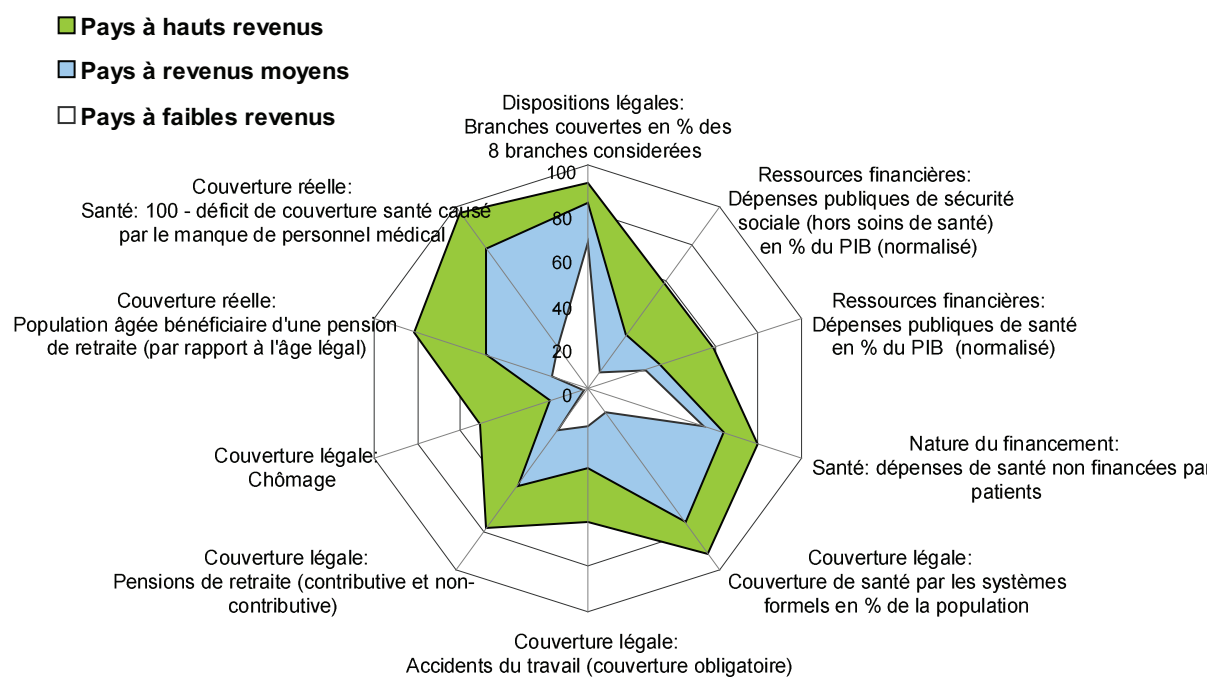


Lien: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15128>

Ceci ne signifie pas que les pays à faibles revenus n'ont pas d'espace fiscal ou politique à dédier à leur système de sécurité sociale. Des pays présentant un niveau de PIB par tête identique peuvent opter pour des décisions bien différentes quant à l'importance du secteur public. Et, quel que soit le montant des ressources publiques, les pays ont une marge de choix quant à la proportion de ressources consacrée à la sécurité sociale.

On trouvera dans ce rapport une première approximation d'une typologie de la sécurité sociale visant à dégager, pour certains pays ou groupes de pays, quelques facteurs possibles de succès en termes de couverture. La typologie est construite à partir de deux facteurs entrants (base légale et niveau des ressources engagées), ainsi qu'une variable «proxy» – facteur sortant – de l'efficacité et de la qualité de la couverture. Il ressort de cette typologie que de solides bases légales constituent une condition nécessaire pour assurer des ressources plus élevées. En effet, il n'existe pas de situation nationale où l'on observe l'engagement de ressources importantes en dépit d'une absence totale de base légale. On observe que dans 29 des 139 pays étudiés, une base légale solide et un niveau de ressources élevé coïncident avec un niveau élevé de couverture sociale de bonne qualité.

Composantes de la typologie par niveau de revenus



Sources: ILO calculations based on SSA/ISSA, 2008, 2009; European Commission, 2009a; OECD, 2009a; ILO, 2009c; WHO, 2009a, 2009b; national legislation.

La sécurité sociale en période de crise

Outre le fait de fournir un revenu de remplacement à ceux qui perdent leur emploi, et de les protéger ainsi de la pauvreté, les prestations sociales ont également un impact économique important en assurant la stabilité de la demande globale. Contrairement aux idées reçues,

l'augmentation des dépenses sociales durant et après une période de crise ne se traduit pas par un effet négatif sur la croissance économique. Bien au contraire, des régimes de chômage, des programmes d'assistance sociale et de travaux publics bien conçus peuvent prévenir efficacement le chômage de longue durée et contribuent à raccourcir la durée des phases de récession économique. L'existence préalable, dans les pays, de régimes opérationnels leur permet, relativement facilement, d'étendre ou d'adapter des mesures afin de réagir à temps et de façon appropriée. Si l'on songe aux crises économiques survenues en Amérique Latine et en Asie, on observe que les pays dépourvus de régimes de sécurité sociale ont trouvé difficile – pour ne pas dire impossible – de mettre rapidement en place des régimes ou des mesures adaptés permettant d'amortir l'impact de la crise.

Dans les pays étudiés qui disposent au moins de certains éléments de sécurité sociale – retraite, régimes santé ou allocations familiales – les réponses les plus répandues face à la crise, consistent généralement à augmenter le nombre des bénéficiaires et les dépenses, à élargir la couverture et le niveau des prestations des régimes existants. Lorsqu'ils existent, ce sont les régimes d'assurance chômage qui assument l'essentiel des dépenses au titre des revenus de substitution versés aux personnes ayant perdu leur emploi. Or seuls 64 pays sur 184 étudiés disposent d'un tel régime et l'assistance sociale, les travaux publics et autres programmes similaires, sont par ailleurs également très limités.

Dans un certain nombre de pays européens, la stratégie des gouvernements, dans le but de limiter les risques de chômage structurel, consiste à favoriser les mesures de chômage partiel en élargissant les conditions d'éligibilité et la couverture de ces prestations; l'objectif est notamment d'éviter une perte de qualifications et un certain découragement des travailleurs en permettant en effet aux employés de maintenir leur relation de travail, mais avec une réduction du nombre d'heures.

Dans les pays à revenus moyens, la réponse la plus répandue à la crise consiste à élargir les régimes de transferts monétaires (exemple, le Brésil) ou les programmes de travaux publics (exemple, les Philippines). Ce type de programme présente souvent plus de flexibilité: mise en place plus rapide que les régimes de sécurité sociale, et possibilité de suspension ou d'arrêt dès que la crise est passée. C'est clairement dans les pays à faibles

revenus que les mesures permettant de réagir à la crise sont les plus limitées. Des régimes en mesure de fournir un revenu de substitution, en cas de chômage, existent, mais ils sont rares. Enfin, nombre de ces pays, en particulier en Afrique sub-Saharienne, étaient déjà, bien avant la crise, confrontés à une grande pauvreté et à un sous-emploi massif.

La crise, et les pertes consécutives des réserves des régimes de pensions, prouve la vulnérabilité des niveaux de retraite – et donc de la sécurité des revenus pour les personnes âgées – face aux performances des marchés de capitaux et autres fluctuations économiques. L'introduction de garanties de type «prestation-définie» dans les régimes à cotisations définies permettrait de réduire cette incertitude, comme le ferait une garantie des taux de rendement permettant d'assurer des taux de remplacement à l'âge de la retraite à des niveaux fixés.

Certains pays qui ont choisi, durant la crise, une politique fiscale de relance sont maintenant confrontés au problème de l'adéquation entre la consolidation fiscale et l'augmentation des déficits et de la dette publique. Ceci pourrait entraîner pour l'avenir une réduction des dépenses de sécurité sociale, pouvant atteindre un niveau inférieur à celui observé avant la crise. Ceci pourrait également avoir des effets négatifs non seulement pour les bénéficiaires de la sécurité sociale – et par voie de conséquence affecter le niveau de vie d'une grande partie de la population – mais aussi, via les retombées sur la demande globale, ralentir, ou retarder de manière importante, la relance de l'économie.

Conclusions

La crise actuelle vient de prouver, une fois encore, le rôle important joué par la sécurité sociale en période de crise et d'ajustements. Elle a, en ces circonstances, un effet de stabilisateur économique, social et politique irremplaçable. La sécurité sociale joue ce rôle en plus de ses autres fonctions – fournir des mécanismes permettant de réduire, voire de prévenir la pauvreté, ramener les inégalités de revenus à des niveaux acceptables, et encourager à la fois le capital humain et la productivité. La sécurité sociale est donc l'une des conditions indispensables pour un développement économique et social durable. Elle est un facteur du développement. Et elle est également importante pour tout État moderne et démocratique, comme pour la société.

Ce rapport montre que la majorité de la population mondiale n'a toujours pas accès à un système de sécurité sociale mature et adapté. Ainsi, pour permettre à la population du monde entier à faire face aux aléas économiques futurs, pour atteindre d'autres objectifs mondiaux, tels que les Objectifs de Développement du Millénaire, un développement économique durable et une mondialisation équitable, il est fondamental de mettre en place des systèmes de sécurité sociale étendus, dans les pays où n'existent, pour l'instant, que des systèmes rudimentaires. La première étape est de garantir, à toutes les personnes qui en ont besoin, la sécurité d'un revenu de base et l'accès (y-compris en termes financiers) aux soins de santé essentiels: un socle de protection sociale dans le monde entier. En partant de ce socle de protection sociale, il conviendra ensuite – avec le développement des économies et l'élargissement de l'espace fiscal laissant plus de place pour des politiques de redistribution – de chercher à atteindre des niveaux de sécurité sociale plus élevés.

Copyright © Organisation internationale du Travail

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

