



► **Bâtir l'avenir de la protection sociale pour un monde du travail centré sur l'humain**

Conférence internationale du Travail
109^e session, 2021



Rapport V

► **Bâtir l'avenir de la protection sociale pour un monde du travail centré sur l'humain**

Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de la protection sociale (sécurité sociale) au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008

Cinquième question à l'ordre du jour

ISBN: 978-92-2-132438-6 (imprimé)
ISBN :978-92-2-132439-3 (pdf Web)
ISSN: 0251-3218

Première édition 2021

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail 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 du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

► Table des matières

	Page
Liste des sigles et acronymes	7
Introduction et objectifs	9
Introduction	9
Objectifs	10
Structure	11
Chapitre 1. Une protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable	13
1.1. Reconnaître la sécurité sociale comme un droit de la personne et élargir le mandat de l'OIT pour étendre la sécurité sociale à tous	13
1.2. Une convergence de réalités qui font obstacle à l'extension de la sécurité sociale .	14
1.3. Un engagement international renouvelé en faveur de la protection sociale	15
1.4. La protection sociale en tant que condition nécessaire du développement durable – le Programme de développement durable à l'horizon 2030	18
1.5. La Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail et la reconnaissance du rôle essentiel des systèmes de protection sociale universels, complets et adéquats dans la construction d'un avenir durable	20
1.6. L'occasion d'infléchir la courbe pour atteindre les objectifs du Programme 2030..	20
Chapitre 2. Malgré des progrès indéniables, des lacunes importantes subsistent.....	23
2.1. Progrès de la mise en place de systèmes de protection sociale.....	23
2.2. Évolution de la couverture sociale effective.....	26
2.3. Adéquation des prestations de protection sociale	36
2.4. Investissement dans la protection sociale	42
Chapitre 3. Parvenir à une protection sociale universelle: défis, opportunités et solutions	49
3.1. Combler les lacunes en matière de couverture et d'adéquation et parvenir à une protection sociale universelle.....	49
3.2. Renforcer les systèmes de protection sociale.....	62
3.3. Garantir la viabilité des systèmes de protection sociale	68
Chapitre 4. Concrétiser les aspirations: l'appui apporté par le BIT aux mandants.....	77
4.1. Élaboration des politiques et activités normatives	78
4.2. Développement et partage des connaissances.....	81
4.3. Dialogue social national	87

	Page
4.4. Services consultatifs techniques: appui apporté aux mandants dans le cadre des PPTD	90
4.5. Renforcement des capacités	105
4.6. Création et renforcement de partenariats pour la protection sociale universelle et rôle de l'OIT	108
4.7. Conclusions	113
Chapitre 5. Une protection sociale pour tous: neuf ans pour faire advenir le changement dans le cadre du Programme 2030 sur fond de sortie de crise post-COVID.....	115
5.1. Conclusions et perspectives	115

Liste des tableaux

Tableau 4.1. Outils ISPA et autres outils des Nations Unies.....	84
Tableau 4.2. Le soutien technique du BIT au financement durable de la protection sociale: quelques résultats concrets.....	100
Tableau 4.3. Le soutien apporté par les services actuariels du BIT aux systèmes de sécurité sociale contributifs: quelques résultats concrets.....	102

Liste des figures

Figure 1.1. Stratégies nationales efficaces d'extension de la sécurité sociale: mise en place de systèmes complets (base normative: recommandation n° 202).....	17
Figure 1.2. La protection sociale dans le Programme 2030: objectifs et cibles qui s'y réfèrent	19
Figure 2.1. Création de programmes de protection sociale inscrits dans la législation nationale par branche, d'avant 1900 jusqu'en 2020 (en pourcentage de pays).....	24
Figure 2.2. Ratification de la convention n° 102 et d'autres conventions à jour sur la sécurité sociale.....	25
Figure 2.3. Répartition des mesures annoncées, par type (à gauche) et par fonction (à droite).....	27
Figure 2.4. Protection sociale, couverture effective: estimations mondiales et régionales par branche, 2020 (indicateur 1.3.1 des ODD).....	29
Figure 2.5. Pensions de vieillesse, couverture effective: pourcentage des personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite qui reçoivent une pension par région, dernière année pour laquelle des données sont disponibles (indicateur 1.3.1 des ODD)	32

	Page
Figure 2.6. Pensions de vieillesse, couverture effective: cotisants actifs aux systèmes de retraite en pourcentage de la main-d'œuvre et de la population en âge de travailler par région, dernière année pour laquelle des données sont disponibles	33
Figure 2.7. Proportion d'hommes et de femmes en âge de travailler qui cotisent à un régime de retraite et proportion d'hommes et de femmes ayant atteint l'âge d'admission à la retraite qui reçoivent une pension (contributive et non contributive) dans un certain nombre de pays, dernière année pour laquelle des données sont disponibles	34
Figure 2.8. Couverture en matière de protection sociale de la santé (personnes affiliées à un régime de protection en pourcentage de la population totale)	35
Figure 2.9. Niveau et durée du congé de maternité rémunéré en pourcentage des gains antérieurs et en nombre de semaines, dernière année pour laquelle des données sont disponibles	37
Figure 2.10. Taux de remplacement pour une invalidité permanente ou temporaire appliqués par les régimes de protection en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans un certain nombre de pays, 2019 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles (pourcentage).....	38
Figure 2.11. Pensions de vieillesse non contributives en pourcentage du seuil national de pauvreté pour une personne seule, dernière année pour laquelle des données sont disponibles	39
Figure 2.12. Incidence des dépenses de santé catastrophiques, pourcentage de la population (indicateur 3.8.2 des ODD), dernière année pour laquelle des données sont disponibles	42
Figure 2.13. Part des dépenses publiques consacrées à la protection sociale en lien avec l'indicateur 1.a.2 des ODD et couverture sociale liée à l'indicateur 1.3.1 des ODD (hors santé dans les deux cas), dernière année pour laquelle des données sont disponibles	43
Figure 2.14. Part des dépenses publiques consacrées à la protection sociale (hors santé) par région du monde, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, en pourcentage du PIB.....	44
Figure 2.15. Dépenses par fonction de la protection sociale, dernière année pour laquelle des données sont disponibles	45
Figure 2.16. Dépenses publiques consacrées aux pensions de vieillesse en pourcentage du PIB et aux personnes âgées en pourcentage de la population totale, dernière année pour laquelle des données sont disponibles	47
Figure 3.1a. Part des dépenses publiques consacrées à la protection sociale (hors santé) en pourcentage du PIB (dernières données disponibles).....	69
Figure 3.1b. Pourcentage de la population couverte par au moins une prestation de protection sociale en espèces (dernière année disponible)	70

	Page
Figure 3.2. Cotisations sociales en pourcentage des dépenses publiques consacrées à la protection sociale (soins de santé inclus), 2016, sélection de pays.....	71

Liste des encadrés

Encadré 1. Les concepts de «sécurité sociale» et de «protection sociale»	12
Encadré 2.1. Ratification et application des normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale	25
Encadré 2.2. Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du COVID-19	26
Encadré 2.3. Contrôle de l'adéquation des prestations de retraite	40
Encadré 4.1. Quelques points importants de l'évaluation de haut niveau de la stratégie et des mesures de l'OIT consacrées à la création et à l'extension des socles de protection sociale pour la période 2012-2017	78
Encadré 4.2. Guides de bonnes pratiques en matière de sécurité sociale	80
Encadré 4.3. Le <i>Rapport mondial sur la protection sociale</i> et la base de données sur la protection sociale dans le monde, deux produits phares de l'OIT.....	82
Encadré 4.4. Intégrer dans l'élaboration des politiques de protection sociale un processus efficace de dialogue social au niveau national	88
Encadré 4.5. Exemples de soutien aux partenaires sociaux pour le renforcement de la protection sociale.....	89
Encadré 4.6. Extension de la protection sociale en Zambie: appui du BIT	93
Encadré 4.7. Quelques exemples des activités menées par le BIT pour appuyer l'extension de la protection sociale.....	94
Encadré 4.8. Appui apporté par le BIT aux mandants dans leur réponse à la crise du COVID-19	99
Encadré 4.9. L'École supérieure de la sécurité sociale en Algérie.....	107

► Liste des sigles et acronymes

AISS	Association internationale de la sécurité sociale
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BRICS	acronyme anglais désignant les cinq grandes puissances économiques émergentes que sont le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
Centre de Turin	Centre international de formation de l'OIT, Turin
CSU2030	Partenariat international de la santé pour la couverture santé universelle 2030
FMI	Fonds monétaire international
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
ISPA	Système d'évaluation interinstitutions de la protection sociale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	objectif de développement durable
OMS	Organisation mondiale de la santé
P4H	Réseau pour la protection sociale de la santé
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PPTD	programme par pays de promotion du travail décent
Programme phare	Programme phare mondial sur la mise en place de socles de protection sociale pour tous
SSI	Enquête du BIT sur la sécurité sociale
SPIAC-B	Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USP2030	Partenariat mondial pour la protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable

► Introduction et objectifs

Introduction

1. En 2019, à sa 108^e session, la Conférence internationale du Travail a adopté un texte historique, la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail (la Déclaration du centenaire), qui renouvelle le mandat fondateur de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et lui redonne une impulsion en vue de bâtir un avenir du travail décent pour tous. Réaffirmant le principe énoncé il y a cent ans, la Déclaration du centenaire reconnaît qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale et que, pour y parvenir, il faut améliorer les conditions de travail et les droits des travailleurs dans le monde entier, notamment le droit à la sécurité sociale. Dans un contexte de mutations profondes induites par la mondialisation, l'innovation technologique, les évolutions démographiques et les crises sanitaires et climatiques, la protection sociale continue de faire partie intégrante du mandat de l'OIT et de jouer un rôle essentiel en faveur du travail décent, de la justice sociale et du développement durable.
2. Bien que l'extension de la protection sociale ait sensiblement progressé dans de nombreuses régions du monde, le droit de la personne à la sécurité sociale n'est pas encore une réalité pour la majorité des habitants du globe, comme l'a brutalement révélé la pandémie de COVID-19. Seulement 45 pour cent de la population mondiale bénéficient effectivement d'au moins une prestation de protection sociale, alors que les 55 pour cent restants – soit près de 4 milliards de personnes – ne disposent d'aucune protection ¹.
3. La protection sociale ne manque pas d'arguments convaincants en sa faveur. Elle constitue à la fois un droit inhérent à tout être humain et un investissement très fructueux sur le plan social et économique. Elle contribue grandement à réduire la pauvreté, la précarité et les inégalités, tout en étant un facteur de stabilité politique et de cohésion sociale. Elle contribue en outre au dynamisme économique en améliorant la productivité, en renforçant les capacités des individus à tirer parti de l'évolution du monde du travail, et en soutenant la demande globale, en particulier en période de ralentissement économique. La protection sociale produit des résultats: la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé changent réellement la vie de celles et ceux qui en bénéficient. C'est pourquoi il a été reconnu qu'elle pouvait contribuer à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), à plus forte raison dans le contexte créé par la pandémie de COVID-19.
4. La première discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) a eu lieu à la 100^e session de la Conférence internationale du Travail en juin 2011. Elle a abouti à l'approbation de la stratégie bidimensionnelle de l'OIT en faveur de l'extension de la sécurité sociale, qui vise à instaurer et à maintenir des systèmes de sécurité sociale universels, complets, adéquats et durables. Elle a ainsi ouvert la voie à l'adoption quasi unanime de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, à la 101^e session de la Conférence en juin 2012. Il est important de noter que cette recommandation fournit des orientations aux États Membres sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour parvenir à une

¹ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, 2017.

protection sociale universelle en mettant en place des socles de protection sociale dans le cadre de systèmes de sécurité sociale appelés à se compléter progressivement.

5. Les conclusions adoptées à la 105^e session (2016) de la Conférence sur l'évaluation de l'impact de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable ont confirmé la nécessité de poursuivre les discussions récurrentes. À ses 328^e ² et 331^e ³ sessions, le Conseil d'administration a décidé du déroulement du prochain cycle de discussions récurrentes, en prévoyant d'en inscrire une sur la protection sociale (sécurité sociale) à l'ordre du jour de la 109^e session (2021) de la Conférence.
6. La tenue de cette deuxième discussion récurrente vient à point nommé en ce qu'elle permet d'affiner la stratégie de l'OIT en faveur d'une protection sociale universelle, selon les priorités énoncées dans la Déclaration du centenaire, dans le contexte du Programme 2030 et des efforts déployés en faveur d'une reprise inclusive face aux effets dévastateurs de la crise du COVID-19.
7. À sa 331^e session, le Conseil d'administration a également décidé d'adopter le cadre révisé des discussions récurrentes. Le Bureau a établi le présent rapport en se conformant aux orientations fournies par une équipe spéciale composée de représentants du siège et des bureaux extérieurs. Des consultations ont eu lieu en mars et en avril 2019 avec les gouvernements, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs au sujet d'une première ébauche du rapport. Après le report de la 109^e session de la Conférence internationale du Travail à 2021 en raison du COVID-19, les trois groupes ont été consultés sur la manière de réviser le rapport pour tenir compte du nouveau contexte lié au COVID-19. Les propositions de modifications liées au COVID-19 ont été examinées dans leurs grandes lignes avec le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) et le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) en novembre 2020. Le rapport a été révisé sur cette base et largement diffusé au sein du Bureau en vue de recueillir des commentaires.

Objectifs

8. Conformément aux orientations du Conseil d'administration ⁴, le présent rapport a pour objet d'informer les mandants comme suit:
 - donner un aperçu de la situation actuelle de la sécurité sociale dans le monde;
 - définir les divers défis et possibilités qui se présentent aux Membres dans le domaine de la sécurité sociale et faire un tour d'horizon des solutions apportées au niveau national;
 - passer en revue les mesures que l'OIT a prises pour aider les mandants dans les efforts qu'ils ont déployés pour relever les défis et saisir les possibilités qui se sont présentés à eux en matière de sécurité sociale depuis la dernière discussion récurrente en 2011;
 - formuler des suggestions concernant la ligne d'action que l'OIT devrait suivre dans l'avenir, afin d'apporter des informations utiles pour le programme et budget et d'autres décisions relatives à la gouvernance.
9. Le présent rapport prend en compte les conclusions de l'Étude d'ensemble concernant la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012 (Étude d'ensemble de

² GB.328/INS/5/2 et décision.

³ GB.331/INS/3.

⁴ GB.331/INS/3, paragr. 1 et 6.

2019), qui a été examinée par la Commission de l'application des normes à la 108^e session (2019) de la Conférence ⁵, ainsi que l'évaluation indépendante des stratégies et actions de l'OIT consacrées à la création et à l'extension de socles de protection sociale (2012-2017), examinée par le Conseil d'administration en novembre 2017 ⁶, et enfin une étude de synthèse réalisée en 2019 sur les interventions de l'OIT en matière de protection sociale (sécurité sociale) ⁷.

Structure

10. Le présent rapport est structuré en cinq chapitres comprenant un résumé des enseignements tirés des rapports d'évaluation ou de l'expérience acquise grâce aux services consultatifs techniques fournis par le Bureau. Le *chapitre 1* rappelle le rôle décisif de l'OIT, qui contribue à jeter les bases du droit de la personne à la sécurité sociale et à soutenir l'élaboration de systèmes de protection sociale fondés sur les droits et incluant des socles de protection sociale. Il aborde le changement de paradigme qui consiste à envisager la protection sociale non pas comme un coût, mais au contraire comme une condition préalable à la dignité humaine, à la justice sociale et au développement durable. Le *chapitre 2* traite de la mise en place progressive des systèmes de protection sociale au cours des dernières années, en mettant particulièrement l'accent sur les tendances observées aux niveaux mondial et régional. Le *chapitre 3* étudie l'évolution suivie par les États Membres dans les solutions et les mesures qu'ils ont adoptées pour surmonter les difficultés qu'ils ont rencontrées et parvenir à étendre la sécurité sociale, à mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale et à suivre les orientations fournies dans la recommandation n° 202. Le *chapitre 4* présente l'action que mène le Bureau, notamment au moyen de son Programme phare mondial sur la mise en place de socles de protection sociale pour tous (le Programme phare), afin de répondre aux diverses réalités et aux divers besoins des mandats tripartites en ce qui concerne la concrétisation de la protection sociale universelle pour tous. Le *chapitre 5* met en lumière les principales observations et conclusions qui se dégagent de l'analyse effectuée dans les chapitres précédents et des résultats de la session du centenaire (2019) de la Conférence. À la lumière de ces considérations, il contient des propositions concernant les priorités que le Bureau pourrait se donner dans l'avenir afin d'aider les États Membres à mettre en place des systèmes de protection sociale robustes, y compris des socles de protection sociale, à les adapter au contexte de l'avenir du travail et à mieux se préparer aux crises et aux chocs futurs.

⁵ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable: Étude d'ensemble concernant la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012*, ILC.108/III/B, 2019.

⁶ GB.331/PFA/9.

⁷ BIT, *Interventions dans le domaine de la protection sociale (sécurité sociale): ce qui fonctionne et pourquoi? Leçons apprises d'une étude de synthèse, 2012-2018, RÉSUMÉ*. Étude préparée par le Bureau de l'évaluation en 2020.

► Encadré 1. Les concepts de «sécurité sociale» et de «protection sociale»

Aux fins du présent rapport, les concepts de «sécurité sociale» et de «protection sociale» sont employés indifféremment. Ils désignent toute mesure visant à fournir des prestations, en espèces ou en nature, au moyen de mécanismes contributifs ou non contributifs (ou mixtes), en vue de concrétiser le droit de la personne à la sécurité sociale et d'assurer une protection, notamment dans les cas suivants:

- l'absence de revenu tiré du travail (ou l'insuffisance de ce revenu) pour cause de maladie, d'invalidité, de maternité, d'accident du travail ou de maladie professionnelle, de chômage, de vieillesse ou en raison du décès d'un membre de la famille;
- l'accès inexistant, ou financièrement inabordable, aux soins de santé;
- l'insuffisance du soutien familial, en particulier pour les enfants et les adultes à charge;
- la pauvreté et l'exclusion sociale en général.

L'interprétation de ces deux concepts peut varier selon les législations et pratiques nationales. Parfois, mais pas toujours, la «sécurité sociale» désigne des mécanismes d'assurance sociale, tandis que la «protection sociale» peut s'entendre au sens large (et englober d'autres mesures et services sociaux) ou au contraire au sens strict (et renvoyer uniquement aux mesures destinées aux membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société).

► Chapitre 1

Une protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable

11. Le présent chapitre est consacré à la mise en place, au plan international, de l'architecture juridique et conceptuelle sur laquelle repose le droit de la personne à la sécurité sociale. Il passe en revue le mandat fort dont l'Organisation internationale du Travail (OIT) s'est acquittée au cours de ses cent ans d'existence pour étendre la sécurité sociale à tous par une approche fondée sur les droits, en tenant compte, dans le même temps, des situations qui ont entravé le progrès de la sécurité sociale et des circonstances qui ont suscité l'adoption de mesures positives. Il aborde le récent changement de paradigme qui associe la protection sociale à la dignité humaine, à la justice sociale et au développement durable, ce qui a conduit de nombreux pays à intégrer la protection sociale parmi leurs priorités et multiplié les acteurs intervenant dans ce domaine, aux niveaux tant national qu'international. Il conclut sur la nécessité de renforcer la cohérence et la coordination des politiques qui vont permettre à la protection sociale de se développer durablement, notamment en tenant dûment compte des normes et principes convenus au niveau international.

1.1. Reconnaître la sécurité sociale comme un droit de la personne et élargir le mandat de l'OIT pour étendre la sécurité sociale à tous

12. L'année 2018 a marqué le 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les articles 22 et 25 de celle-ci affirment résolument que toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ainsi qu'à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, ratifié par 170 pays, fait obligation aux États parties, c'est-à-dire pratiquement au monde entier, de mettre progressivement en œuvre le droit à la sécurité sociale au maximum de ses ressources disponibles (articles 2 et 9).
13. Depuis 1919, l'OIT a élaboré, en se fondant sur son mandat constitutionnel, un ensemble de normes axées sur la protection du monde du travail, notamment en cas de maternité, de maladie, de maladie et d'accident du travail, et sur le versement de prestations de vieillesse. La Déclaration de Philadelphie (1944), partant du principe que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous», demande à l'OIT de parvenir à «l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets» (III-f). La Déclaration souligne que toutes les politiques devraient garantir les droits fondamentaux à la liberté, à la sécurité économique et à la prospérité pour tous, et demande à l'OIT «d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier».
14. Sur la base de ce mandat élargi et d'une volonté commune de tirer les enseignements des crises passées, une architecture juridique complète a été élaborée à l'échelle internationale afin de donner forme et effet au droit de la personne à la sécurité sociale en suivant une approche fondée sur les droits. Au cours des cent ans d'existence de l'OIT, ses mandats

ont adopté 31 conventions et 24 recommandations sur la sécurité sociale, ce qui représente plus d'un sixième du corpus des normes internationales du travail; la sécurité sociale est donc considérée comme «l'un des principaux chantiers des activités normatives et de contrôle de l'Organisation»⁸.

15. Les mandants tripartites de l'OIT ont élaboré un cadre normatif très complet et internationalement reconnu. Ce cadre unique constitue la base légale et politique des activités menées par l'OIT; il fixe des repères et des principes clairs, et trace la voie à suivre pour réaliser progressivement le droit de la personne à la sécurité sociale. La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, qui en est la clé de voûte, met en œuvre le mandat universel de la Déclaration de Philadelphie. La convention n° 102 reste le seul instrument international à présenter une approche systémique de la sécurité sociale: il confère à l'État la responsabilité globale d'instaurer et de maintenir un système garantissant la protection de sa population dans une série de situations pouvant advenir au cours d'une vie, y compris lorsque celles-ci découlent de chocs systémiques, en faisant référence à des principes fondamentaux et à des seuils qualitatifs et quantitatifs, et au moyen de mécanismes contributifs et non contributifs. Ces situations comprennent les besoins de soins médicaux et de sécurité du revenu en cas de maladie, de chômage, de vieillesse, d'accident du travail, de maternité, d'invalidité et de décès du soutien de famille, ainsi que ceux des familles avec enfants. La convention n° 102, qui établit les grands principes applicables à l'administration et au financement des institutions concernées, est complétée par des normes plus avancées qui fixent des niveaux de protection plus élevés pour toutes ces situations (à l'exception des prestations familiales)⁹ et par des normes relatives à la situation des travailleurs migrants¹⁰.
16. De nombreux pays se sont engagés à respecter le droit à la sécurité sociale en ratifiant les traités relatifs aux droits de l'homme et les instruments de l'OIT. Même pour ceux qui ne les ont pas ratifiés, ces normes continuent de servir de référence, tant pour l'élaboration des politiques nationales de protection sociale, et des cadres juridiques dans lesquels elles s'inscrivent, que pour les engagements internationaux d'extension de la sécurité sociale, notamment les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies.

1.2. Une convergence de réalités qui font obstacle à l'extension de la sécurité sociale

17. Malgré ces avancées majeures au plan juridique, la grande majorité de la population mondiale reste encore exclue de toute forme de sécurité sociale. Il existe plusieurs obstacles à la mise en œuvre du droit de la personne à la sécurité sociale. La persistance de l'emploi informel, avec plus de 60 pour cent de la population active gagnant sa vie dans l'économie informelle, explique les lacunes importantes qui existent en matière de

⁸ BIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit: Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, ILC.100/III/1B (2011), paragr. 22

⁹ Convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980]; convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967; convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969; convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988; convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000; et recommandations connexes.

¹⁰ Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962; convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, et recommandation connexe.

protection, principalement dans les pays en développement ¹¹. Les difficultés posées par la transformation du marché du travail, le chômage structurel et la fragmentation des marchés du travail, dans les pays à haut revenu mais pas uniquement, ont entraîné le développement de formes d'emploi flexibles, temporaires et atypiques, et encouragé le travail indépendant et un recours accru à des formes de sous-traitance complexes et à des contrats civils ou de service, souvent dépourvus d'une protection sociale adéquate et parmi les plus durement touchés par les crises financières, économiques ou sanitaires ¹². Depuis la récession du milieu des années soixante-dix, on a souvent tenté d'amorcer la relance en se tournant vers des politiques d'ajustement économique et structurel fondées sur la déréglementation, la privatisation, la flexibilité du marché du travail, les réformes de la sécurité sociale et la réduction des coûts du travail et des dépenses sociales ¹³. Dans de nombreux cas, cependant, ces politiques ont entraîné un recul notable de l'État-providence et un transfert de responsabilité de l'État vers le secteur privé et les marchés financiers, faisant ainsi assumer des risques plus importants aux individus ¹⁴. Les normes internationales du travail ont été décrites comme pouvant constituer une entrave à la croissance économique et à la compétitivité, bien que cela soit réfuté ¹⁵ empiriquement.

- 18.** Si la mondialisation a incontestablement aidé de nombreuses personnes à sortir de la pauvreté, elle s'est également accompagnée d'une augmentation des inégalités et de l'insécurité socio-économique, ainsi que d'une répartition inégale des fruits de la croissance économique dans de nombreuses régions du monde. En conséquence, des millions de personnes se sont trouvées dénuées de protection lorsque la pandémie a frappé ¹⁶. Cette situation a été lourde de conséquences pour la protection sociale, et ce, pour au moins deux raisons: 1) l'assurance sociale est largement financée par des cotisations prélevées sur la part des revenus du travail, qui n'a cessé de diminuer depuis les années quatre-vingt; 2) les systèmes de protection sociale ont souvent été considérés – à tort – comme un coût et un sous-produit de la croissance économique plutôt que comme un investissement dans les individus et une condition nécessaire à un développement économique et social durable.

1.3. Un engagement international renouvelé en faveur de la protection sociale

1.3.1. Redécouvrir les avantages de la protection sociale comme condition nécessaire d'une croissance durable et inclusive

- 19.** Au lendemain de la crise économique et financière de 1997 en Asie, il est apparu clairement que la protection sociale était indispensable pour parvenir à une croissance durable et

¹¹ BIT, *Femmes et hommes dans l'économie informelle: Un panorama statistique*, troisième édition, 2018.

¹² BIT, *L'emploi atypique dans le monde: identifier les défis, ouvrir des perspectives*, 2016 [Résumé].

¹³ BIT, *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre: La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, rapport du Directeur général (partie I), Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994, 74; Gerry Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* (BIT, 2009), 36.

¹⁴ BIT, *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, 10; BIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit*, paragr. 119-123; Francis Maupain, *The future of the International Labour Organization in the global economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013).

¹⁵ OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, 1996; BIT, *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, 71-78.

¹⁶ BIT, *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, rapport du Groupe consultatif sur le socle de protection sociale présidé par Michelle Bachelet, Genève, 2011, 1-4.

inclusive et faire face aux répercussions sociales de la mondialisation. Dans un contexte marqué par une hausse de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion sociale dans de nombreux pays, causée en grande partie par la persistance et même l'aggravation du chômage, du sous-emploi, de l'informalité, de la flexibilisation et la déréglementation des marchés du travail, les expériences menées dans les pays démontraient l'efficacité des transferts sociaux et d'un accès effectif aux soins de santé pour remédier à la situation ¹⁷.

20. Depuis 1999, l'extension de la protection sociale à tous est reconnue comme l'une des quatre composantes du travail décent et comme un élément essentiel de la dimension sociale de la mondialisation dans un contexte de déréglementation et d'informalité croissantes ¹⁸.
21. Près d'une décennie plus tard, au milieu des bouleversements de la crise économique et financière mondiale de 2008, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable souligne que tous les membres de l'Organisation ont pour responsabilité essentielle de contribuer à la réalisation des objectifs du travail décent. Cela signifie notamment qu'ils doivent mettre en œuvre l'objectif de la protection sociale par «l'extension de la sécurité sociale à tous, y compris les mesures visant à assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, et l'adaptation de son champ d'application ainsi que de sa portée afin de répondre aux incertitudes et besoins nouveaux engendrés par la rapidité des changements techniques, sociétaux, démographiques et économiques».
22. Après la crise, le Pacte mondial pour l'emploi de 2009 a appelé les pays à mettre en place «une protection sociale adéquate universelle fondée sur un socle de protection sociale» et a exhorté la communauté internationale «à fournir une aide au développement, notamment un soutien budgétaire pour instaurer un socle de protection sociale à l'échelon national». Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a confié à l'OIT et à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) la direction de l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, qui a été lancée en avril 2009, dans le cadre de plusieurs initiatives conjointes visant à combattre la crise économique mondiale et à accélérer la reprise.

1.3.2. Ouvrir la voie à une protection sociale universelle en faisant de l'action normative le principal atout de l'OIT

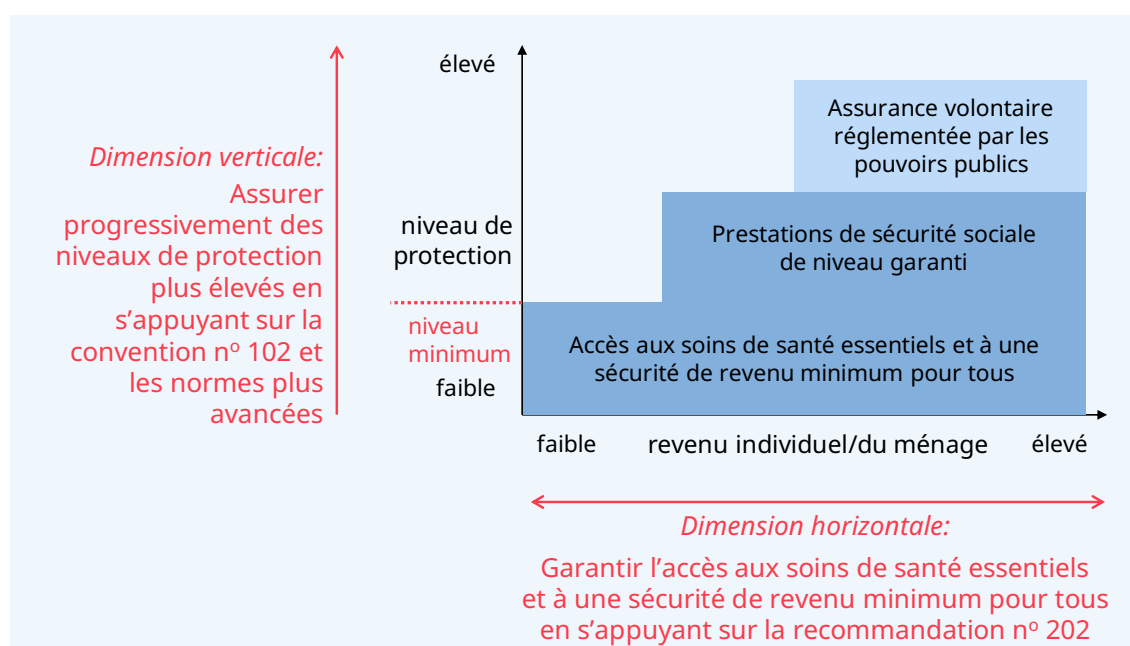
23. Le constat, selon lequel la nécessaire instauration d'une protection sociale selon une approche fondée sur les droits ne peut passer par des mesures ponctuelles de réponse aux crises, mais nécessite au contraire une action et un engagement à long terme en vue d'établir des systèmes durables, complets et progressivement universels, a ouvert la voie à l'adoption de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012. L'OIT a repris ses activités normatives dans le domaine de la protection sociale en adoptant ce nouvel instrument historique qui recense les principes devant guider la formulation de politiques et de stratégies de protection sociale visant à assurer: i) une couverture universelle en termes de personnes protégées; ii) une protection complète en termes de risques couverts; et iii) des niveaux de protection adéquats.

¹⁷ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 19.

¹⁸ BIT, *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004.

24. Ce que souligne la recommandation n° 202, et qui est essentiel, c'est que tous les pays devraient accorder la priorité à la mise en œuvre de socles nationaux de protection sociale en tant que composante essentielle de leurs systèmes de sécurité sociale, en adoptant pour ce faire une stratégie bidimensionnelle visant, d'une part, à garantir une sécurité élémentaire de revenu et un accès aux soins de santé essentiels pour tous (dimension horizontale) et, d'autre part, à assurer progressivement, au plus grand nombre de personnes possible et dans les meilleurs délais, des niveaux de protection plus élevés (dimension verticale), conformément aux orientations de la convention n° 102 et des normes plus avancées (voir figure 1.1).

► **Figure 1.1. Stratégies nationales efficaces d'extension de la sécurité sociale: mise en place de systèmes complets (base normative: recommandation n° 202)**



25. La recommandation n° 202 constitue le schéma directeur du XX^e siècle pour l'élaboration de cadres normatifs et stratégiques visant à instaurer et à maintenir des systèmes de protection sociale durables et universels, au-delà des approches purement ad hoc, ponctuelles ou fragmentées. Le caractère précurseur de la recommandation a été rapidement reconnu par la communauté internationale et intégré dans le Programme 2030, qui exhorte les pays à «mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale» (cible 1.3 des ODD) et à «faire en sorte que chacun bénéficie d'une couverture sanitaire universelle» (cible 3.8 des ODD) ¹⁹.
26. Avec l'adoption de la recommandation n° 202, la reconnaissance du mandat de l'OIT dans le domaine de la protection sociale a été renforcée. En réponse à l'intérêt croissant pour cette question qu'ont manifesté divers acteurs internationaux, notamment les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres organisations internationales, diverses initiatives ont été prises en vue d'harmoniser les orientations

¹⁹ Résolution 67/81 de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Santé mondiale et politique étrangère*, A/RES/67/81(2012), souligne, au paragraphe 3, «l'importance que revêt la mise en place de systèmes de santé nationaux qui assurent une couverture universelle, en particulier de mécanismes de santé primaire et de protection sociale, y compris des socles de protection sociale déterminés par les États eux-mêmes».

stratégiques et la coopération pour le développement dans le domaine de la protection sociale, de façon à améliorer la cohérence des politiques, assurer la coordination et éviter de prendre des mesures déjà prises par d'autres. Coprésidés par l'OIT et la Banque mondiale, le Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale (SPIAC-B), créé en 2012, et le Partenariat mondial pour la protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable (USP2030), créé en 2016, ont contribué à une plus grande cohérence des politiques dans le domaine de la protection sociale. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour aligner les cadres politiques du système des Nations Unies et des institutions financières internationales sur les principes et les valeurs internationalement reconnus que promeut la résolution concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent (2016)²⁰. La dynamique en faveur de l'extension de la protection sociale, notamment dans le contexte de la pandémie de COVID-19, nécessite une plus grande cohérence des orientations stratégiques et des actions de coopération pour le développement des différents acteurs internationaux concernés, pour qu'il soit possible de parvenir à une protection sociale universelle fondée sur des principes et des valeurs internationalement reconnus.

1.4. La protection sociale en tant que condition nécessaire du développement durable – le Programme de développement durable à l'horizon 2030

27. Consciente que la protection sociale est une nécessité sociale, économique et politique, la communauté internationale lui a accordé une place importante dans le Programme 2030. Cinq des 17 objectifs reconnaissent en effet expressément le rôle de la protection sociale pour répondre aux défis mondiaux et assurer un avenir meilleur et plus durable pour tous sans laisser personne de côté (voir figure 1.2).

²⁰ De plus amples informations sont fournies au chapitre 4.

► **Figure 1.2. La protection sociale dans le Programme 2030: objectifs et cibles qui s'y réfèrent**



28. En particulier, la protection sociale se voit attribuer une place essentielle dans l'éradication de la pauvreté grâce à la mise en place de systèmes de protection sociale pour tous (cible 1.3 des ODD). Le système des Nations Unies apporte d'ailleurs au mandat de l'OIT en matière de protection sociale une reconnaissance mondiale, puisque c'est à l'OIT qu'il confie la responsabilité officielle de la compilation des données et de l'établissement des rapports sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cible 1.3 des ODD au moyen de l'indicateur associé 1.3.1. S'agissant de la cible 1.a, qui appelle à une mobilisation importante de ressources provenant de sources multiples pour mettre fin à la pauvreté, elle fait spécifiquement référence aux dépenses publiques en matière de santé, d'éducation et de protection sociale (indicateur 1.a.2). Les socles de protection sociale contribuent également à la réalisation de la cible 3.8 des ODD sur la couverture sanitaire universelle puisqu'ils garantissent l'accès aux soins de santé essentiels (indicateur 3.8.1) sans difficulté (indicateur 3.8.2). Le Programme 2030 met aussi l'accent sur le rôle de la protection sociale pour garantir des répercussions économiques et sociales durables à l'échelle mondiale, l'égalité entre les sexes (ODD 5), le travail décent et la croissance économique (ODD 8), la réduction des inégalités (ODD 10) et la promotion de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, ainsi que la garantie de l'accès de tous à la justice et la mise en place, à tous les niveaux, d'institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous (ODD 16). La réalisation de ces objectifs est fortement mise à mal par la pandémie de COVID-19, qui a en de maintes occasions mis en lumière des vulnérabilités et des inégalités nouvelles ou exacerbé les vulnérabilités et les inégalités existantes et qui exige donc un engagement fort et renouvelé pour l'après-crise, jusqu'à l'échéance 2030.

1.5. La Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail et la reconnaissance du rôle essentiel des systèmes de protection sociale universels, complets et adéquats dans la construction d'un avenir durable

29. Marquant le premier siècle de l'OIT, la Déclaration du centenaire souligne le rôle central de la protection sociale dans une approche de la croissance et du développement centrée sur l'humain. Le vieillissement de la population, la mondialisation, les migrations de main-d'œuvre, la numérisation et le changement climatique mettent en difficulté les systèmes de protection sociale existants, dont l'adéquation, la viabilité financière et économique et l'extension sont menacées. La Déclaration du centenaire appelle donc tous les Membres à renforcer les capacités de tous les individus à tirer parti des possibilités offertes par un monde du travail en mutation, notamment grâce à «l'accès universel à une protection sociale complète et durable» (Partie III (A) (iii)), de manière à mieux soutenir et protéger les travailleurs et les employeurs dans leurs transitions personnelles et professionnelles. Fait notable, la pandémie de COVID-19 et ses effets dévastateurs ont fait retentir plus encore l'appel lancé par la Déclaration du centenaire, qui engage l'OIT à consacrer ses efforts à «élaborer des systèmes de protection sociale qui soient appropriés, durables et adaptés à l'évolution du monde du travail, ou améliorer ceux qui existent déjà» (Partie II (A) (xv)).
30. En septembre 2019, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution ²¹ par laquelle elle salue la Déclaration du centenaire de l'OIT et appelle les organes des Nations Unies à envisager d'intégrer les propositions de cette déclaration dans leurs travaux, par le biais notamment des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable ²².

1.6. L'occasion d'infléchir la courbe pour atteindre les objectifs du Programme 2030

31. Le consensus autour de la protection sociale universelle et de l'urgence d'une garantie de couverture effective n'a jamais été aussi manifeste qu'au cours de la dernière décennie, et s'est trouvé conforté du fait du rôle crucial joué par la protection sociale face aux conséquences de la pandémie de COVID-19. Grâce à cet alignement sans précédent des positions, il devient possible de promouvoir une approche intégrée du développement durable et de rassembler toutes les nations et tous les acteurs du développement autour d'un modèle commun qui tient compte de l'utilité et de l'urgence d'investir dans la protection sociale et de garantir les droits de la personne, la dignité et la justice sociale, ainsi qu'une croissance durable et inclusive. Les dernières données disponibles montrent que, avant même la pandémie de COVID-19, le monde était à la traîne concernant le respect des objectifs de développement durable: malgré certains progrès, 736 millions de personnes vivaient toujours dans l'extrême pauvreté, en particulier dans les zones rurales; 820 millions souffraient de la faim, et les inégalités s'accroissaient dans de nombreuses

²¹ Résolution 73/342 de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail*, A/RES/73/342 (2019).

²² L'Assemblée générale des Nations Unies a en outre confirmé l'importance de la protection sociale pour parvenir à une couverture sanitaire universelle dans tous les États Membres des Nations Unies. Résolution 74/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration politique issue de la réunion de haut niveau sur la couverture sanitaire universelle*, A/RES/74/2 (2019).

régions du monde. Les actions entreprises jusqu'à présent se sont clairement révélées insuffisantes pour réaliser le droit universel à la sécurité sociale, ne serait-ce que par la mobilisation des ressources financières nécessaires. À maints égards, la crise du COVID-19 a entraîné un net recul dans la réalisation des objectifs du Programme 2030, et il faudra donc renforcer encore l'engagement et la collaboration dans le domaine de la protection sociale au niveau national entre les ministères et les institutions responsables de la protection sociale, notamment les ministères de l'économie et des finances, les ministères sectoriels et les organisations de travailleurs et d'employeurs. De même, l'OIT et les autres partenaires du développement, y compris les institutions financières internationales ont la responsabilité commune d'améliorer leur collaboration et d'agir de concert, tout en reconnaissant dûment le mandat, le caractère unique et la valeur ajoutée de chacun de leurs partenaires. Ce sera déterminant pour éviter l'austérité, reconstruire en mieux et transformer les discours et les bonnes intentions en réalité pour tous.

► Chapitre 2

Malgré des progrès indéniables, des lacunes importantes subsistent

32. Le présent chapitre donne un aperçu de la situation actuelle des systèmes de protection sociale à l'échelle planétaire, selon une approche fondée sur le cycle de vie, en passant en revue les niveaux de couverture, d'exhaustivité, de prestations et de dépense qui les caractérisent. Il souligne les progrès accomplis au cours des dernières décennies en matière d'élargissement de la protection sociale, y compris au titre de la cible 1.3 des ODD, mais aussi les lacunes qui restent à combler, compte tenu des informations fournies par la Base de données de l'OIT sur la protection sociale dans le monde et par l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) et de l'évolution de la législation relative à la protection sociale.

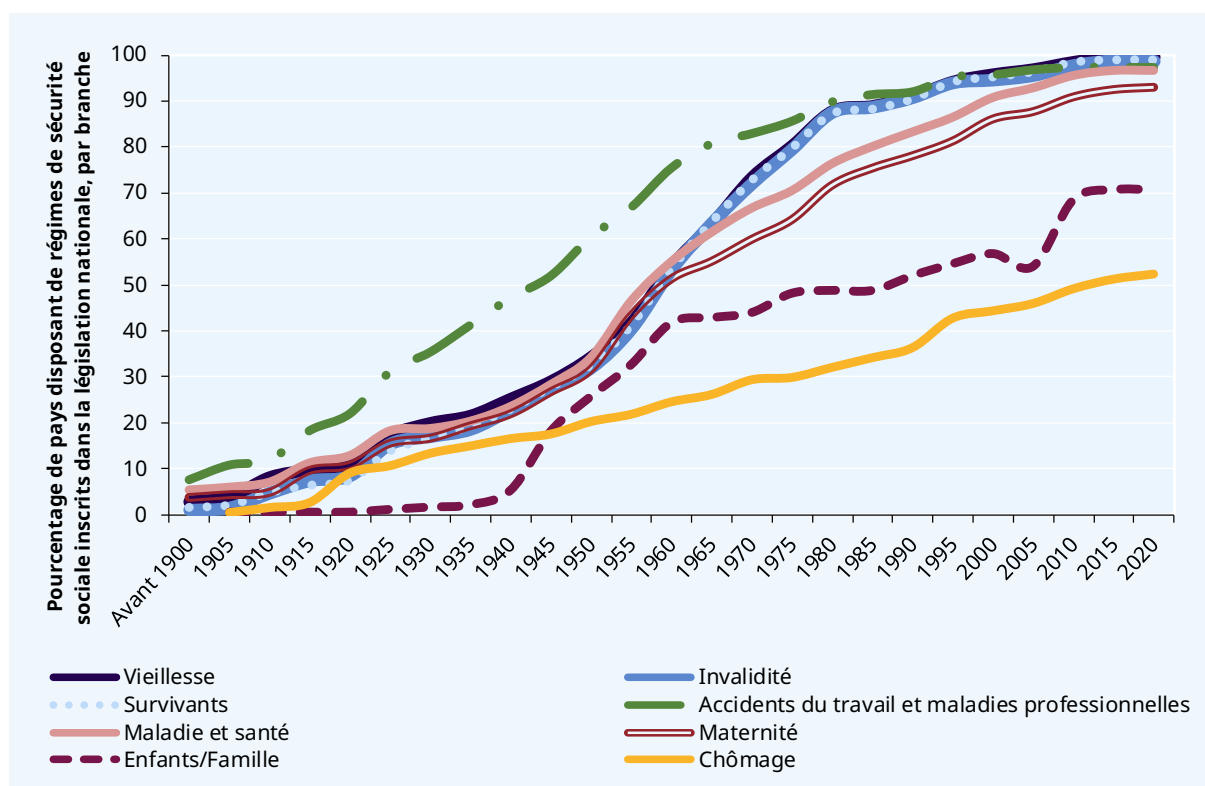
2.1. Progrès de la mise en place de systèmes de protection sociale

33. Ces cent dernières années, les systèmes de protection sociale ont connu un développement remarquable. La plupart des pays disposent actuellement de régimes de protection sociale qui sont inscrits dans la législation nationale et qui couvrent la totalité ou la plupart des branches relevant de la protection sociale, bien que, dans certains cas, ces systèmes ne protègent qu'un segment limité de la population. Toutefois, malgré ces progrès incontestables en matière d'extension de la couverture légale, de grandes lacunes subsistent dans l'application qui en est faite, particulièrement en Asie et en Afrique.

34. Les pays mettent généralement leur système en place par étapes, selon leurs particularités et leurs priorités nationales. Historiquement, ils se sont d'abord occupés de la question des accidents du travail et des maladies professionnelles, puis ont instauré des systèmes de retraite et des prestations d'invalidité et de survivants, avant de s'intéresser aux branches de la maladie, de la santé et de la protection de la maternité. Les prestations pour enfants ou les allocations familiales et les prestations de chômage viennent d'ordinaire en dernier (voir figure 2.1).

35. L'élaboration de cadres juridiques nationaux et l'extension du champ d'application de la législation sont indispensables à toute approche fondée sur les droits. Toutefois, cette extension n'assure pas toujours, à elle seule, la couverture effective de la population par des prestations adéquates. L'extension de la couverture effective, comme le montre la section 2.2, a d'ailleurs pris un retard considérable en raison de problèmes de mise en œuvre et d'application, d'un manque de coordination des politiques, d'un financement insuffisant et de capacités institutionnelles trop limitées pour assurer la fourniture efficace de prestations et de services.

► **Figure 2.1. Création de programmes de protection sociale inscrits dans la législation nationale par branche, d'avant 1900 jusqu'en 2020 (en pourcentage de pays)**



Note: D'après les informations disponibles pour 186 pays. Les branches prises en considération sont celles visées dans la convention n° 102, à l'exclusion des soins de santé. Les estimations incluent tous les programmes de protection sociale prévus par la loi, y compris les régimes fondés sur la responsabilité de l'employeur.

Source: Estimations fondées sur: AISS/Social Security Administration (SSA), [Social Security Programs Throughout the World](#).

36. Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale sont toujours une importante source d'inspiration pour les pays qui s'emploient à mettre en place des systèmes de sécurité sociale, à étendre la couverture légale et à assurer une couverture effective, comme le confirment le nombre croissant de ratifications de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et d'autres conventions depuis 2011 (voir encadré 2.1) ainsi que l'application de conventions et de recommandations au niveau national.

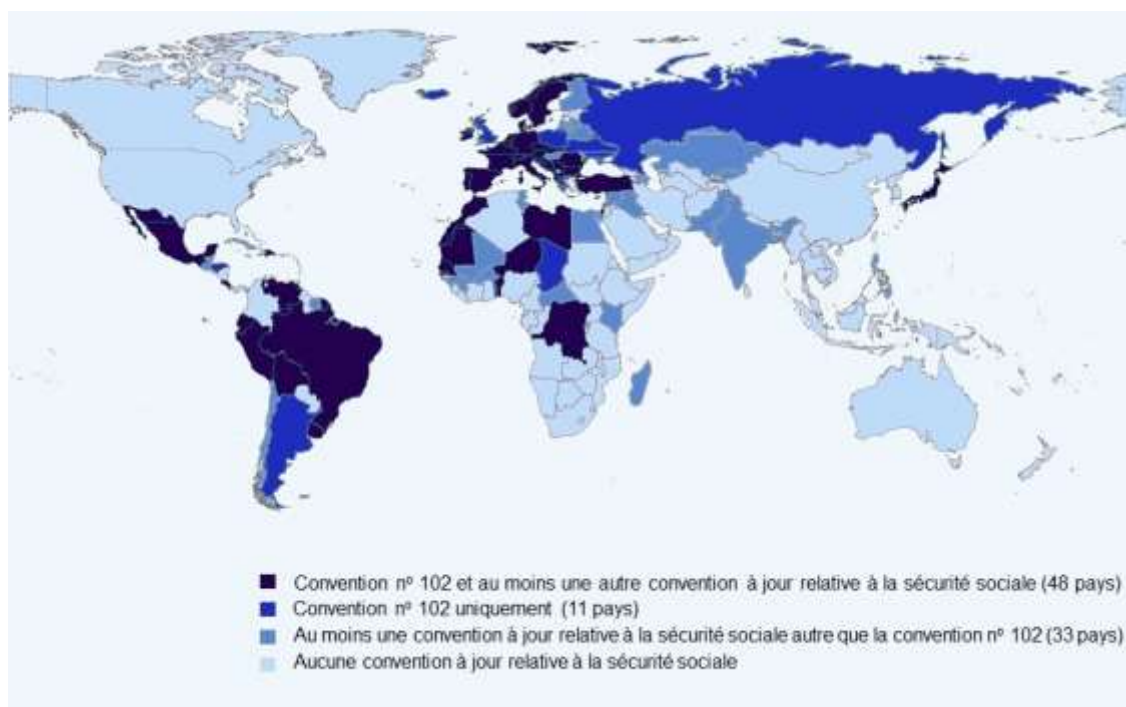
► Encadré 2.1. Ratification et application des normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale

La ratification et l'application de la convention n° 102 et des autres conventions à jour relatives à la sécurité sociale (voir figure 2.2) restent une priorité majeure pour les États Membres de l'OIT, comme le soulignent les conclusions concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) adoptées à la 100^e session (2011) de la Conférence (paragr. 29) et, plus récemment, la Déclaration du centenaire. Depuis 2011, 12 États Membres (Argentine, Bénin, Cabo Verde, Fédération de Russie, Honduras, Jordanie, Maroc, République dominicaine, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Tchad, Togo et Ukraine) ont ratifié la convention n° 102, portant le nombre total de ratifications à 59. De plus, depuis 2011, 18 États Membres ont ratifié d'autres conventions relatives à la sécurité sociale ou la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, dont la Belgique, le Burkina Faso, le Kazakhstan, le Mali, la Macédoine du Nord, Maurice, le Niger, la Norvège, Sao Tomé-et-Principe et le Sénégal.

Ces nouvelles ratifications montrent le grand attachement des États Membres aux normes de l'OIT et à leur application, y compris par l'intermédiaire des mécanismes de contrôle connexes. Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale fournissent un cadre d'orientation international largement accepté pour les régimes de sécurité sociale nationaux, qui sert de référence importante même pour les pays n'ayant pas (encore) ratifié les conventions pertinentes, ainsi que pour les institutions des Nations Unies et d'autres organismes internationaux ou régionaux.

Source: NORMLEX, Base de données des normes internationales du travail.

► Figure 2.2. Ratification de la convention n° 102 et d'autres conventions à jour sur la sécurité sociale



Source: NORMLEX, Base de données des normes internationales du travail.

2.2. Évolution de la couverture sociale effective

2.2.1. Évolution de la situation aux niveaux mondial et régional

- 37.** Dans de nombreuses régions du monde, des pays ont réalisé d'importants progrès dans l'extension de la couverture sociale. Cependant, le droit de la personne à la sécurité sociale n'est pas encore une réalité pour une majorité des habitants du globe. Seulement 31 pour cent de la population mondiale ont accès à des systèmes complets de sécurité sociale, toutes branches confondues, depuis les allocations familiales jusqu'aux pensions de vieillesse, le reste de la population ne disposant que d'une couverture partielle, voire inexistante. Seulement 47 pour cent de la population mondiale bénéficient effectivement d'au moins une prestation de protection sociale en espèces, alors que les 53 pour cent restants – soit près de 4 milliards de personnes – ne disposent d'aucune protection (indicateur 1.3.1 des ODD) (voir figure 2.4)²³.
- 38.** Des améliorations substantielles ont été apportées à la couverture des personnes âgées: 78 pour cent des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite reçoivent une pension, grâce au développement des systèmes de retraite non contributifs et contributifs. Toutefois, 19 pour cent seulement des chômeurs reçoivent des prestations de chômage en espèces, 34 pour cent seulement des personnes présentant un handicap lourd touchent des prestations d'invalidité en espèces, 35 pour cent seulement des salariés sont pris en charge en cas d'accidents du travail, 26 pour cent seulement des enfants du monde entier bénéficient d'un accès effectif à la protection sociale et 45 pour cent seulement des femmes ayant accouché perçoivent des prestations de maternité en espèces. De plus, la couverture par des prestations d'assistance sociale en espèces ne concerne que 29 pour cent des personnes vulnérables, dont font partie des enfants, des personnes en âge de travailler et des personnes âgées ne bénéficiant pas de la protection offerte par des régimes contributifs.
- 39.** La crise du COVID-19 a montré combien les systèmes de protection sociale sont importants pour protéger la santé, l'emploi et les revenus des personnes, mais elle a aussi mis en évidence les conséquences des importants déficits en matière de couverture dans de nombreux pays, et révélé au grand jour la vulnérabilité de la population face aux effets désastreux de la crise sur la santé et l'emploi. Confrontés à cette situation, les pays ont tous ou presque mis en place des mesures de protection sociale pour remédier aux effets de la crise (voir encadré 2.2).

Encadré 2.2. Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du COVID-19

Entre le 1^{er} février et le 30 novembre 2020, les autorités de 209 pays et territoires ont annoncé l'adoption d'au moins 1 596 mesures de protection sociale (essentiellement à court terme) pour faire face à la crise du COVID-19. Pour la plupart, ces mesures ont pris la forme de nouveaux programmes ou prestations (53,8 pour cent) ou d'ajustements de programmes existants (41,6 pour cent), comme le montre la figure 2.3. Au second semestre 2020, les nouveaux programmes ou prestations ont eux aussi été modifiés (4,6 pour cent).

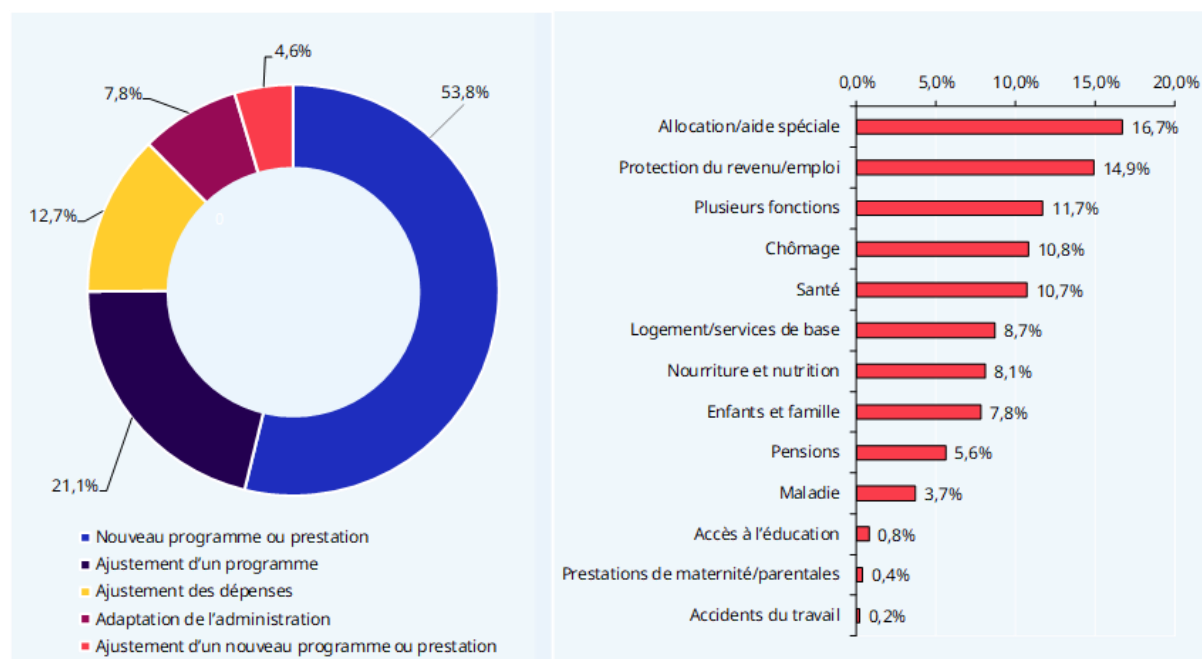
Environ 16,7 pour cent des mesures peuvent être classées dans la catégorie des allocations spéciales. Viennent ensuite les mesures visant à protéger le revenu ou l'emploi (14,9 pour cent), les mesures visant plusieurs fonctions (11,7 pour cent), les mesures contre le chômage (10,8 pour cent) et d'autres mesures telles que détaillées dans la figure. Globalement, 75,8 pour cent de toutes les mesures sont à caractère non contributif, notamment quand elles correspondent à de nouveaux

²³ Sauf mention contraire, les estimations figurant dans le présent chapitre sont tirées de BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

programmes ou nouvelles prestations (90,8 pour cent). On notera que si 81,7 pour cent des pays d'Europe et d'Asie centrale ont pu s'appuyer sur des mesures à caractère contributif pour faire face au COVID-19, ce pourcentage n'atteignait en revanche que de 57,8 pour cent au niveau mondial et 32,7 pour cent seulement en Afrique.

Source: NORMLEX, Base de données des normes internationales du travail.

► **Figure 2.3. Répartition des mesures annoncées, par type (à gauche) et par fonction (à droite)**



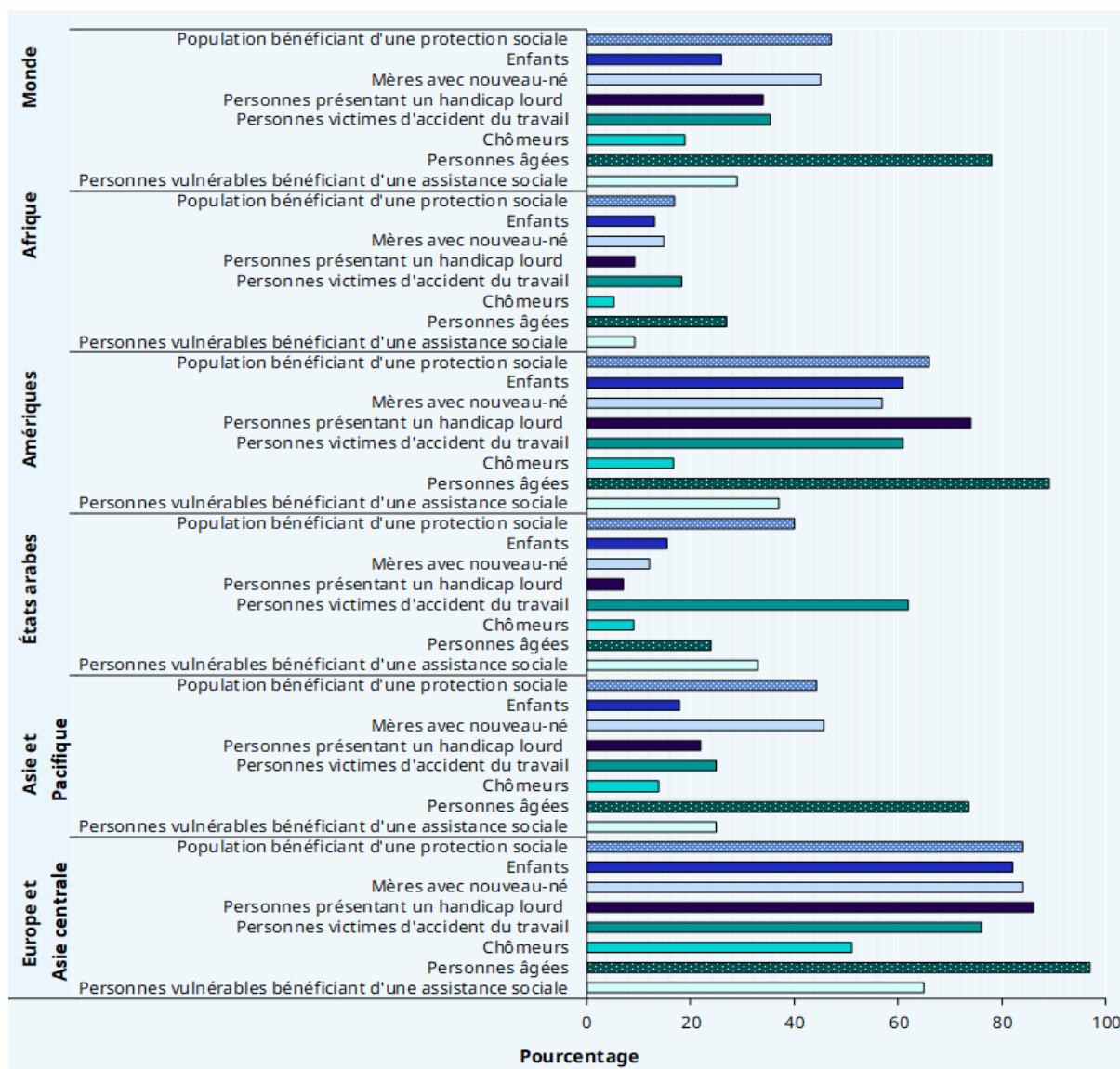
Source: BIT: «Réponses de la protection sociale à la crise COVID-19 dans le monde», *Social Protection Monitor*, 2020

40. En Afrique, en dépit des progrès significatifs réalisés dans l'extension de la couverture sociale, seulement 17 pour cent de la population reçoit au moins une prestation de protection sociale en espèces, ce pourcentage cachant de grandes disparités entre les pays. Grâce aux efforts accrus qui ont été déployés en vue de renforcer la protection vieillesse, 27 pour cent des personnes âgées en Afrique reçoivent désormais une pension de retraite. Des pays tels que le Botswana, Cabo Verde, le Lesotho, Maurice et la Namibie sont parvenus à assurer une couverture universelle ou presque en matière de pensions. Cependant, la couverture reste largement insuffisante dans toute la région pour les enfants, les mères avec nouveau-né, les chômeurs, les personnes handicapées et les personnes vulnérables.
41. Dans les Amériques, 66 pour cent de la population bénéficie effectivement d'au moins une prestation de protection sociale en espèces. Ce résultat est principalement dû aux efforts considérables qui ont été faits ces dernières décennies pour renforcer les systèmes de protection sociale. Les enfants, les femmes enceintes et les mères avec nouveau-né ainsi que les personnes âgées sont plus de la moitié à recevoir des prestations de protection sociale en espèces. La couverture présente toutefois des lacunes plus importantes dans le cas des prestations de chômage. Certains pays sont parvenus à assurer la couverture universelle des enfants (Argentine, Brésil et Chili), des mères avec nouveau-né (Canada, Uruguay), des personnes handicapées (Brésil, Chili, États-Unis d'Amérique et Uruguay) et des personnes âgées (Argentine, État plurinational de Bolivie, Canada, États-Unis d'Amérique et Trinité-et-Tobago).

42. Dans les États arabes, environ 40 pour cent de la population bénéficie d'au moins une prestation de protection sociale en espèces. La couverture en matière de pensions de vieillesse, bien que plus étendue que celle d'autres branches de la protection sociale, reste limitée, puisqu'elle est estimée à 24 pour cent et devrait rester à ce niveau en raison de la faible proportion (39 pour cent) de travailleurs qui sont des cotisants actifs des systèmes de retraite par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre. Plusieurs initiatives ont eu des effets positifs, parmi lesquels la mise en place de systèmes d'assurance-chômage en Arabie saoudite, à Bahreïn et au Koweït et l'extension de la couverture en matière de protection de la maternité en Iraq et en Jordanie. Les nombreux programmes d'assistance sociale de la région couvrent plus de 32 pour cent de la population vulnérable; il est toutefois essentiel d'étendre cette couverture, y compris aux non-ressortissants.
43. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, seulement 44,1 pour cent de la population bénéficie effectivement d'au moins une prestation de protection sociale en espèces, malgré des progrès importants dans les domaines du renforcement des systèmes de protection sociale et de la mise en place de socles de protection sociale. La couverture varie selon les sous-régions, puisqu'elle ne dépasse pas 22,8 pour cent en Asie du Sud et qu'elle atteint 72,3 pour cent en Asie de l'Est. Il y a toujours d'importantes lacunes en ce qui concerne les prestations à l'enfance ou les allocations familiales, la protection de la maternité, la protection contre le chômage et les prestations d'invalidité. Il faut cependant noter que certains pays sont parvenus à assurer la couverture universelle des enfants (Australie et Mongolie), que d'autres ont étendu la protection de la maternité (Bangladesh, Inde et Mongolie) et que d'autres encore ont mis en place ou renforcé des régimes de retraite non contributifs et contributifs afin d'assurer une couverture universelle pour les personnes âgées (Mongolie, Nouvelle-Zélande, Thaïlande et Timor-Leste). Toutefois, l'adéquation des prestations reste un sujet de préoccupation dans de nombreux pays.
44. En Europe et en Asie centrale, étant donné que les systèmes de protection sociale, qui incluent des socles de protection sociale, sont relativement complets et implantés depuis un certain temps, 84 pour cent de la population a accès à au moins une prestation de protection sociale en espèces. D'après les estimations, la couverture régionale atteint 80 pour cent en ce qui concerne les prestations à l'enfance et les allocations familiales, les prestations de maternité en espèces, les prestations d'invalidité et les pensions de vieillesse, et dans plusieurs pays, la couverture est même universelle. Cependant, des progrès doivent encore être réalisés en termes de couverture du chômage et ce qui concerne l'adéquation des pensions de vieillesse et d'autres prestations de protection sociale au regard de l'évolution démographique et des contraintes macroéconomiques.
45. Alors que l'on observe généralement un haut niveau de protection sociale dans des pays qui ont un niveau élevé de développement économique, la situation dans certains pays comme le Botswana, Cabo Verde, la Chine et le Timor-Leste montre que des efforts soutenus en faveur de l'extension de la couverture peuvent être couronnés de succès quel que soit leur niveau de développement (voir section 3.2).
46. En dépit des grands progrès accomplis dans l'extension de la protection par le biais de régimes contributifs, de nombreuses personnes sont laissées sans protection, surtout en raison de la prévalence de l'emploi informel, en particulier dans les zones rurales. De fait, un peu moins d'un tiers (29 pour cent) de la population mondiale considérée comme vulnérable – à savoir les enfants, les personnes en âge de travailler et les personnes âgées ne bénéficiant pas de l'assurance sociale – reçoit une prestation non contributive de type assistance sociale (indicateur 1.3.1 des ODD relatif aux personnes vulnérables). Alors qu'en Europe et en Asie centrale, environ deux tiers des personnes vulnérables perçoivent des

prestations non contributives (65 pour cent), cette proportion tombe à 37 pour cent dans les Amériques, à 25 pour cent en Asie et dans le Pacifique et à 9 pour cent en Afrique.

► **Figure 2.4. Protection sociale, couverture effective: estimations mondiales et régionales par branche, 2020 (indicateur 1.3.1 des ODD)**



Notes: Estimations mondiales et régionales pondérées en fonction des groupes de population pertinents. Les estimations ne sont pas strictement comparables aux estimations régionales de 2016, compte tenu du perfectionnement des méthodes, de la plus grande disponibilité de données et des révisions des pays.

Population bénéficiant d'une protection sociale: part de la population totale qui reçoit une prestation de nature contributive ou non contributive ou qui cotise activement à au moins un régime de sécurité sociale. *Enfants*: nombre d'enfants ou de ménages recevant des prestations pour enfants ou des allocations familiales rapporté au nombre total d'enfants ou de ménages avec enfants. *Mères avec nouveau-né*: nombre de femmes recevant des prestations de maternité en espèces rapporté au nombre de femmes ayant accouché dans la même année. *Personnes présentant un handicap lourd*: nombre de personnes recevant des prestations d'invalidité rapporté au nombre de personnes présentant un handicap lourd. *Chômeurs*: nombre de bénéficiaires de prestations de chômage rapporté au nombre de chômeurs. *Personnes âgées*: nombre de personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite recevant une pension de vieillesse rapporté au nombre de personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite (régimes contributifs ou non). *Personnes vulnérables bénéficiant d'une assistance sociale*: nombre de bénéficiaires d'une assistance sociale rapporté au nombre total de personnes vulnérables (correspondant à l'ensemble des enfants et des adultes ne percevant pas de prestations contributives ainsi que des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite qui ne reçoivent pas de prestations contributives (pensions)).

Sources: BIT, [Base de données sur la protection sociale dans le monde](#), à partir de l'enquête du BIT sur la sécurité sociale (SSI); ILOSTAT; diverses sources nationales.

2.2.2. Parvenir à la couverture universelle

47. Lorsqu'il s'agit d'assurer la couverture de la population, les pays donnent généralement la priorité à deux grands groupes. En effet, les mécanismes contributifs initialement mis en place s'adressent le plus souvent aux salariés du secteur public et du secteur privé, et plus particulièrement à ceux qui ont un emploi stable à plein temps. À l'extrémité opposée de l'échelle des revenus, la création de programmes d'assistance sociale non contributifs cible d'ordinaire les couches les plus pauvres de la population ou des catégories particulières (par exemple les enfants de moins de 5 ans ou les personnes âgées). Cependant, cette stratégie à deux axes a tendance à laisser la plus grande partie de la population sans protection, et notamment les travailleurs occupant des formes précaires d'emploi et les travailleurs indépendants – ceux qui constituent le «chaînon manquant». Certains pays ont pourtant étendu progressivement la couverture à ces catégories non protégées en combinant assurance sociale et assistance sociale (voir section 3.1.1) de manière à parvenir à la couverture universelle.

Enfants

48. Les transferts monétaires en faveur des enfants ont augmenté dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, et plus de 23 pays sont parvenus à instaurer la protection sociale universelle des enfants soit en combinant prestations d'assurance sociale et prestations d'assistance sociale, soit en versant des allocations familiales universelles (c'est par exemple le cas pour l'Argentine, le Brésil, le Chili et la Mongolie). Toutefois, les niveaux de prestation demeurent souvent insuffisants. Les transferts monétaires en faveur des enfants ont contribué à réduire le travail des enfants ²⁴.

Population en âge de travailler

49. La protection sociale de la population en âge de travailler comprend les prestations de maternité, les prestations de maladie, les prestations de paternité et les prestations parentales, la protection contre le chômage, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles et les prestations d'invalidité ²⁵.
50. La couverture maternité universelle a été instaurée dans la plupart des pays d'Europe occidentale, au Canada, en Mongolie, en Ukraine et en Uruguay, tandis que d'autres pays, dont l'Afrique du Sud, l'Argentine et la Colombie, ont réalisé des progrès importants.
51. La protection contre le chômage a été au cœur des mesures prises pour faire face à la crise du COVID-19, en particulier dans les pays où la couverture a été améliorée ces dernières années ²⁶. Ce sont notamment des pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu (Cabo Verde, Malaisie, Thaïlande, Tunisie, Viet Nam, etc.) qui ont mis en place ou renforcé des régimes d'assurance-chômage, en les associant à des mesures en faveur de l'emploi et à d'autres politiques du marché du travail dans le cadre d'un train de mesures intégrées.
52. S'agissant des prestations versées en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, plusieurs pays en développement s'efforcent de mettre en place des régimes d'assurance plutôt que des régimes fondés sur la responsabilité de l'employeur afin que tous les salariés

²⁴ OIT, OCDE, OIM et UNICEF, *Mettre fin au travail des enfants, au travail forcé et à la traite des êtres humains dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, 2019.

²⁵ Certaines prestations (telles que les prestations d'invalidité) peuvent être considérées comme transversales tout au long de la vie.

²⁶ BIT, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

soient suffisamment protégés et que tous les travailleurs victimes d'un accident ou leurs ayants droit en cas de décès reçoivent une indemnisation adéquate à la hauteur de leurs besoins. En Asie, certains pays tels que le Japon, la Malaisie, les Philippines, la République de Corée et la Thaïlande procèdent depuis longtemps à une extension progressive de la couverture en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, alors que d'autres pays comme le Cambodge et la République démocratique populaire lao ont mis en place il y a peu des régimes d'assurance contre ces aléas. Quant au Bangladesh, il s'emploie à instaurer un régime national d'assurance et de réadaptation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. En outre, la crise du COVID-19 a permis de voir que les pays dotés de systèmes d'assurance-emploi/d'assurance contre les accidents du travail parvenaient à assurer une couverture plus large plus rapidement que les pays disposant de systèmes d'assurance à la charge de l'employeur ²⁷.

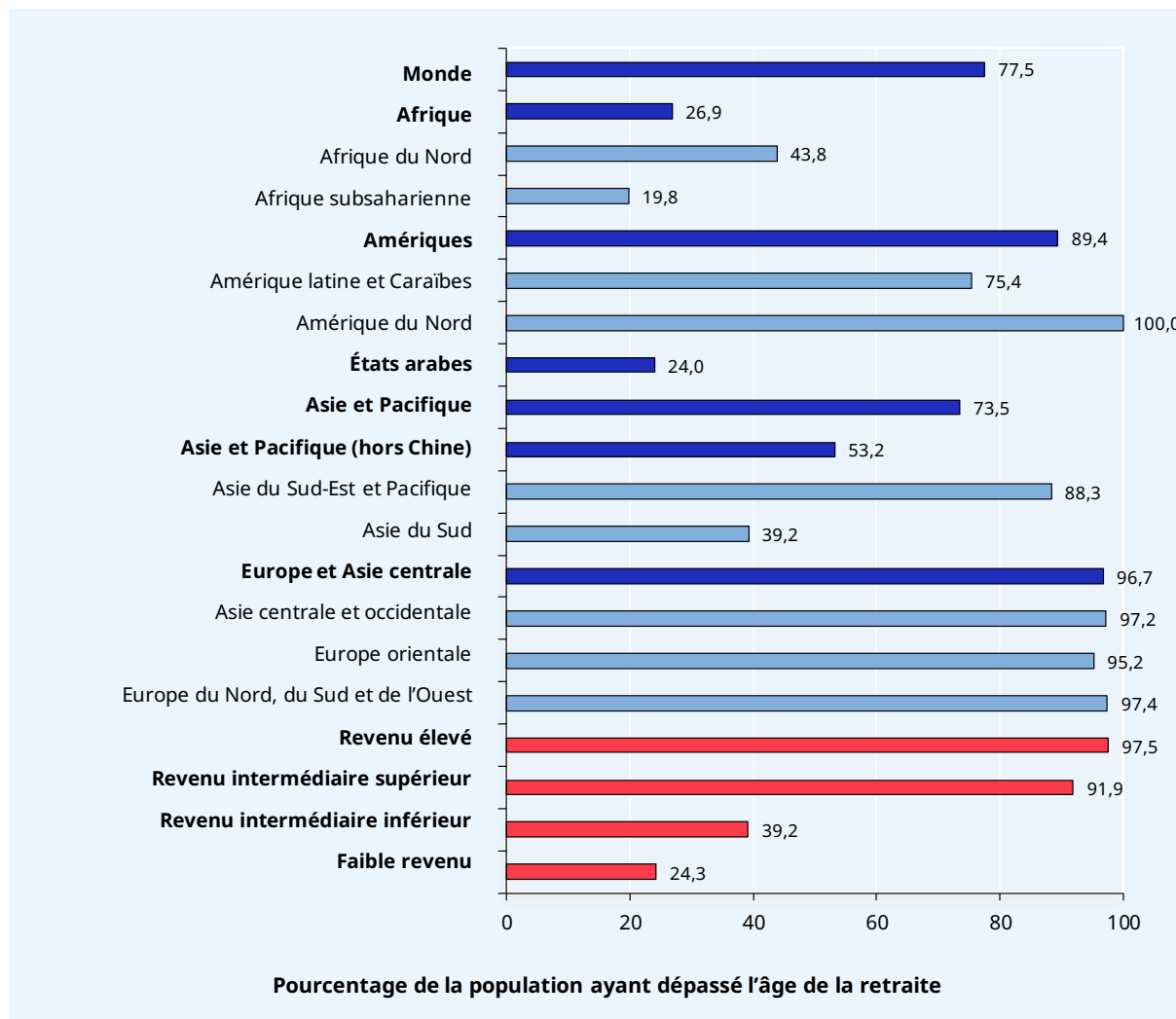
- 53.** Un certain nombre de pays étudient le moyen d'étendre la couverture aux travailleurs indépendants. Alors que certains pays tels que l'Afrique du Sud, le Kirghizistan et le Népal s'attachent à étendre la couverture en matière d'invalidité à tous, le Brésil, le Chili, la Mongolie et l'Uruguay ont atteint une couverture universelle.

Personnes âgées

- 54.** En matière de pensions de vieillesse, plus de 20 pays de toutes les régions du globe sont parvenus à une couverture universelle, et beaucoup d'autres sont sur le point de l'instaurer. À l'échelle mondiale, 78 pour cent des personnes âgées ayant dépassé l'âge légal de la retraite reçoivent une pension contributive ou financée par l'impôt (voir figure 2.5).

²⁷ BIT, *State Practice to Address COVID-19 Infection as a Work-related Injury*, 2021.

► **Figure 2.5. Pensions de vieillesse, couverture effective: pourcentage de personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite qui reçoivent une pension par région, dernière année pour laquelle des données sont disponibles (indicateur 1.3.1 des ODD)**

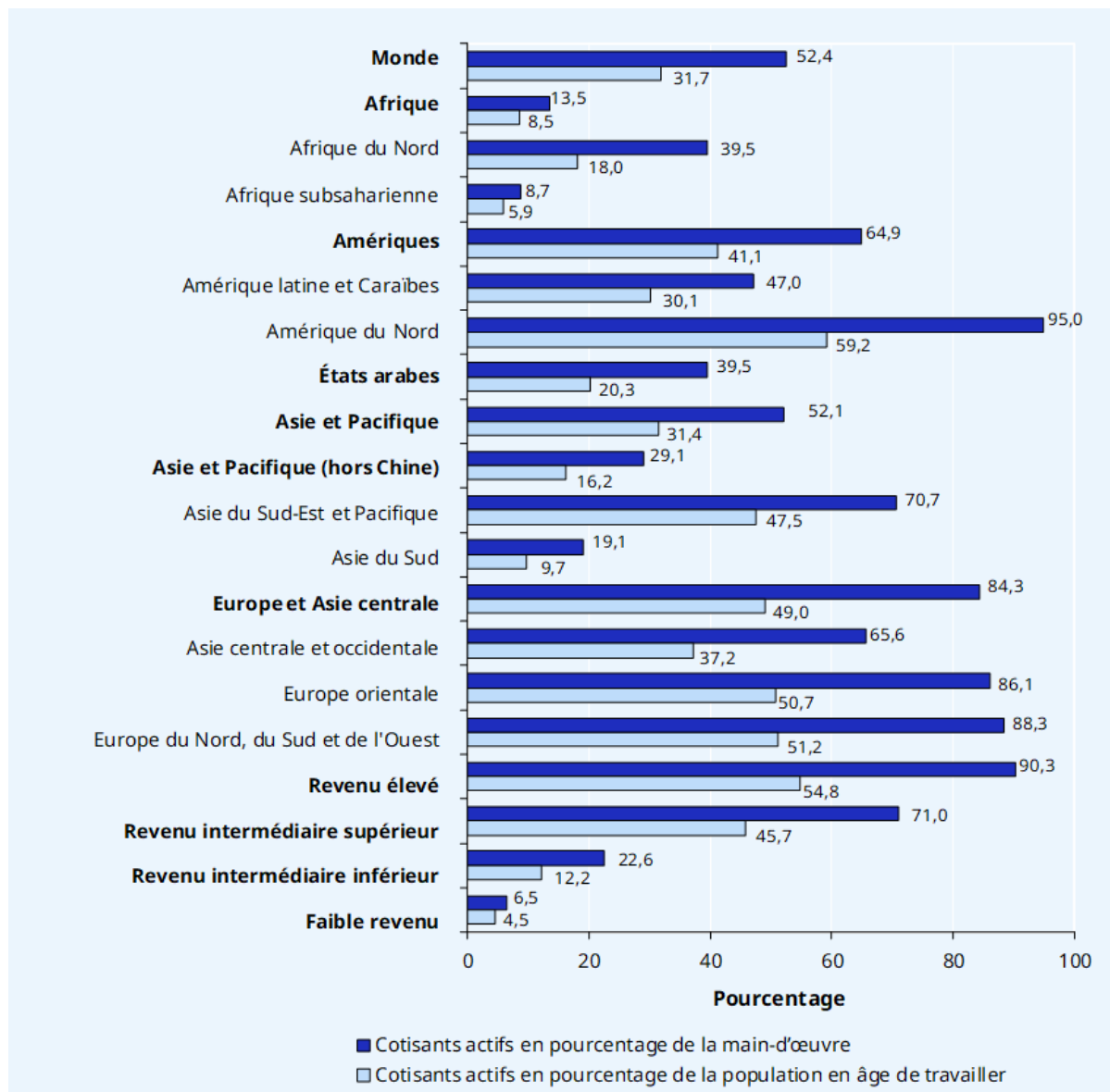


Note: Proportion de personnes âgées recevant une pension: nombre de personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite qui reçoivent une pension de vieillesse rapporté au nombre de personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite. Estimations mondiales et régionales pondérées en fonction de la population ayant atteint l'âge de la retraite.

Sources: BIT, [Base de données sur la protection sociale dans le monde](#), à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; ILOSTAT; Base de données de l'OCDE sur les bénéficiaires de prestations sociales; sources nationales.

55. En raison de la forte proportion d'emplois informels, seule la moitié de la main-d'œuvre mondiale, soit 32 pour cent de la population en âge de travailler, cotise à un régime de pension qui assure un niveau de protection plus élevé que les pensions financées par l'impôt. Ce pourcentage de la main-d'œuvre n'atteint cependant que 9 pour cent en Afrique subsaharienne, 19 pour cent en Asie du Sud et nettement moins que 50 pour cent dans les États arabes, en Afrique du Nord et en Amérique latine et dans les Caraïbes (voir figure 2.6).

► **Figure 2.6. Pensions de vieillesse, couverture effective: cotisants actifs aux systèmes de retraite en pourcentage de la main-d'œuvre et de la population en âge de travailler par région, dernière année pour laquelle des données sont disponibles**



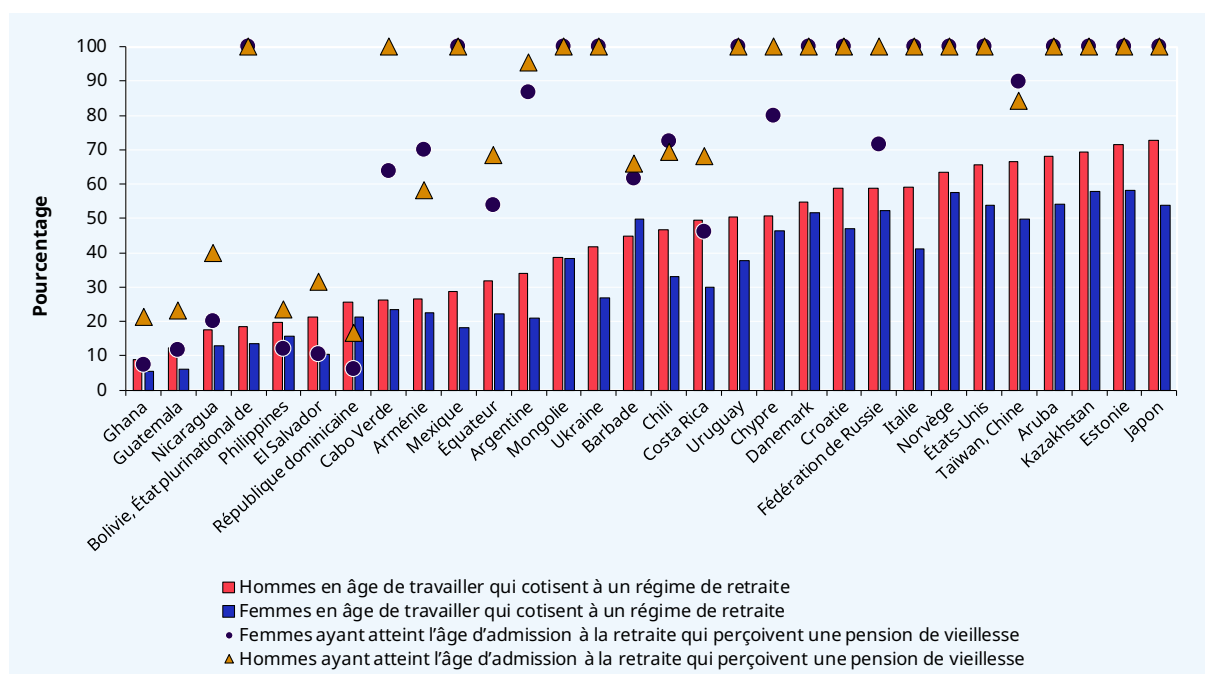
Note: Estimations mondiales et régionales pondérées en fonction de la population en âge de travailler.

Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*, à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; ILOSTAT; sources nationales.

56. La sécurité du revenu des personnes âgées et l'accès à des prestations de retraite sont étroitement corrélés aux inégalités sur le marché du travail et dans l'emploi. Les femmes sont généralement sous-représentées dans les régimes contributifs, souvent parce qu'elles sont moins bien rémunérées, qu'elles sont plus nombreuses à occuper un emploi à temps partiel, qu'elles interrompent davantage leur carrière pour des raisons liées aux soins et qu'elles sont surreprésentées dans les formes précaires et informelles de travail, notamment dans l'agriculture. De fait, 55 pays au total appliquent encore un âge d'admission à la retraite inférieur pour les femmes ou manquent de mécanismes permettant d'accorder des crédits de cotisations pour tenir compte des périodes passées à

prendre soin de personnes à charge ²⁸. Les systèmes de retraite non contributifs peuvent jouer un rôle clé en donnant aux femmes la possibilité de bénéficier d'une pension de retraite de base, mais le niveau des prestations est souvent faible et ne permet pas de répondre pleinement aux besoins essentiels, ce qui fait que, souvent, elles ne compensent que partiellement l'absence de couverture contributive. Comme on le voit à la figure 2.7, la proportion d'hommes en âge de travailler qui cotisent à un régime de retraite est souvent supérieure à celle des femmes, ce qui se traduit par une couverture de retraite moindre pour les femmes âgées.

► **Figure 2.7. Proportion d'hommes et de femmes en âge de travailler qui cotisent à un régime de retraite et proportion d'hommes et de femmes ayant atteint l'âge d'admission à la retraite qui reçoivent une pension (contributive et non contributive) dans un certain nombre de pays, dernière année pour laquelle des données sont disponibles**



Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*, à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; ILOSTAT; sources nationales.

Protection sociale de la santé

57. Dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour instaurer une protection sociale universelle de la santé ²⁹, de nombreux pays, tous niveaux de revenu confondus, ont fait des progrès notables en ce qui concerne l'accroissement du nombre d'affiliations aux régimes de protection sociale de la santé (contributifs, non contributifs ou mixtes), ce qui explique que les deux tiers de la population mondiale soient affiliés à un tel régime (voir figure 2.8). La

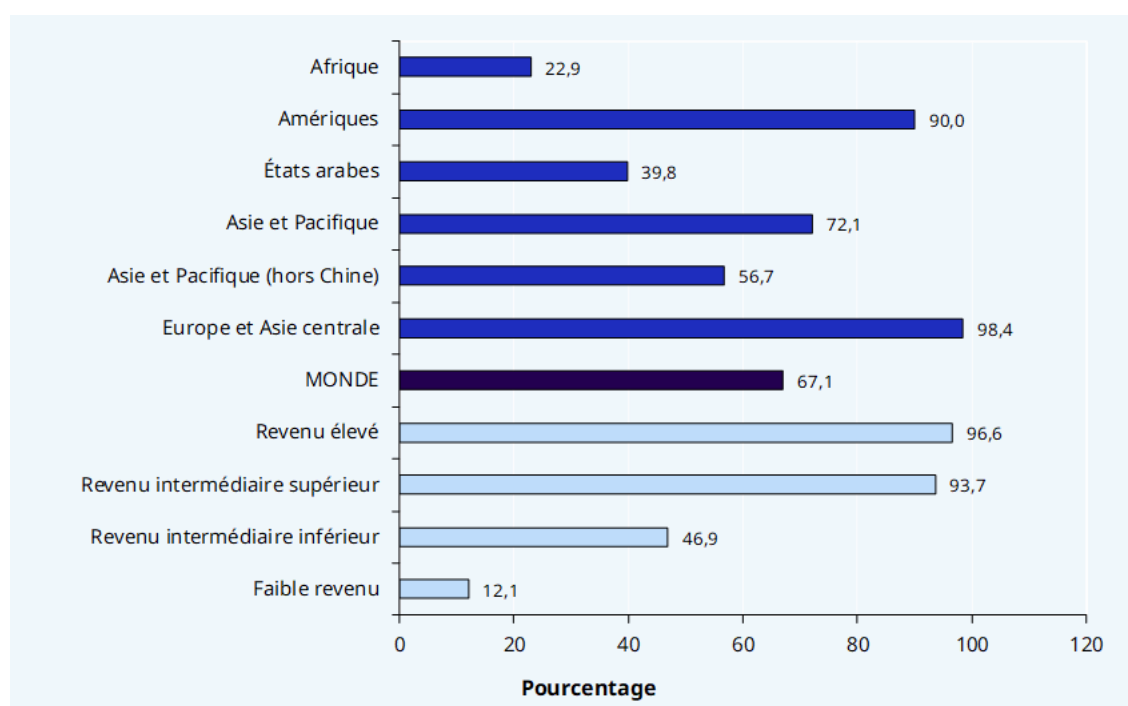
²⁸ Estimations fondées sur les informations fournies par l'AISS.

²⁹ La couverture universelle en matière de protection sociale de la santé comprend l'accès effectif à des soins de santé de qualité et d'un coût abordable et une protection financière en cas de maladie. Voir BIT, *La protection sociale de la santé. Stratégie de l'OIT pour un accès universel aux soins de santé*. Document de politique de sécurité sociale, document 1, 2009.

couverture universelle de la population a été notamment atteinte en Colombie, au Rwanda et en Thaïlande.

58. Toutefois, la pandémie de COVID-19 a fait apparaître d'importantes lacunes en ce qui concerne les indemnités de maladie et la protection sociale de la santé, et a rappelé la nécessité de prendre des mesures pour combler les lacunes qui existent à la fois en matière de couverture et d'adéquation. En réaction à la crise, 104 pays ont adopté des mesures d'urgence à court terme dans les domaines de la protection de la santé et des indemnités de maladie ³⁰.

► **Figure 2.8. Couverture en matière de protection sociale de la santé (personnes affiliées à un régime de protection en pourcentage de la population totale)**



Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*, à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; ILOSTAT; sources nationales.

59. Les soins de longue durée sont surtout nécessaires aux personnes lourdement handicapées, ainsi qu'aux personnes âgées qui perdent en autonomie du fait de leur condition physique ou de leur état mental. Seulement 5,6 pour cent de la population mondiale a accès à des soins de longue durée et dans la plupart des pays, de nombreuses personnes en sont exclues en raison des strictes conditions de ressources qui sont imposées ou de l'absence de législation dans ce domaine. En l'absence de prise en charge des soins de longue durée, ce sont souvent les membres de la famille, en particulier les femmes, qui dispensent ces soins sans être rémunérés, ce qui nuit à leur bien-être et restreint leur possibilité d'exercer un travail rémunéré ³¹.

³⁰ De février 2020 à janvier 2021, estimations établies à partir des données du portail du BIT *Social Protection Monitor*.

³¹ BIT, *Prendre soin d'autrui: un travail et des emplois pour l'avenir du travail décent*, 2018.

60. Le COVID-19 a aggravé la crise qui touche l'ensemble du secteur des soins, et révélé au grand jour une situation de sous-investissement chronique dans les services de soins, ainsi que les graves déficiences liées aux faibles niveaux de rémunération et aux conditions de travail insatisfaisantes du personnel de santé sollicité à l'excès. Les services prodiguant des soins de longue durée, en particulier, ont été des lieux à haut risque pendant la pandémie, tant pour les personnes âgées, chez qui les taux de maladies graves et de mortalité ont été beaucoup plus élevés, que pour les soignants, qui ont été très exposés aux risques d'infection et de décès ³².

2.3. Adéquation des prestations de protection sociale

61. Outre la couverture, l'exhaustivité et l'adéquation de la protection sociale sont essentielles pour la réalisation de l'ODD 1 sur l'élimination de la pauvreté. Malgré les importants progrès accomplis, beaucoup de pays ont encore de la difficulté à assurer une protection complète et adéquate.

Prestations à l'enfance et allocations familiales

62. Malgré l'évolution positive observée dans de nombreux pays en ce qui concerne l'extension de la couverture sociale aux enfants, les programmes de protection sociale souffrent d'une insuffisance des niveaux de prestations, de leur fragmentation et d'une faible institutionnalisation. Plusieurs pays ont réduit les allocations dans le cadre de mesures d'assainissement budgétaire, plongeant ainsi 385 millions d'enfants dans l'extrême pauvreté ³³. La pandémie a montré combien il est important de garantir des prestations à l'enfance et des allocations familiales adéquates; 73 pays ont adapté le niveau et la durée des prestations existantes ou en ont mis en place de nouvelles en nature ou en espèces ³⁴.

Maternité et paternité

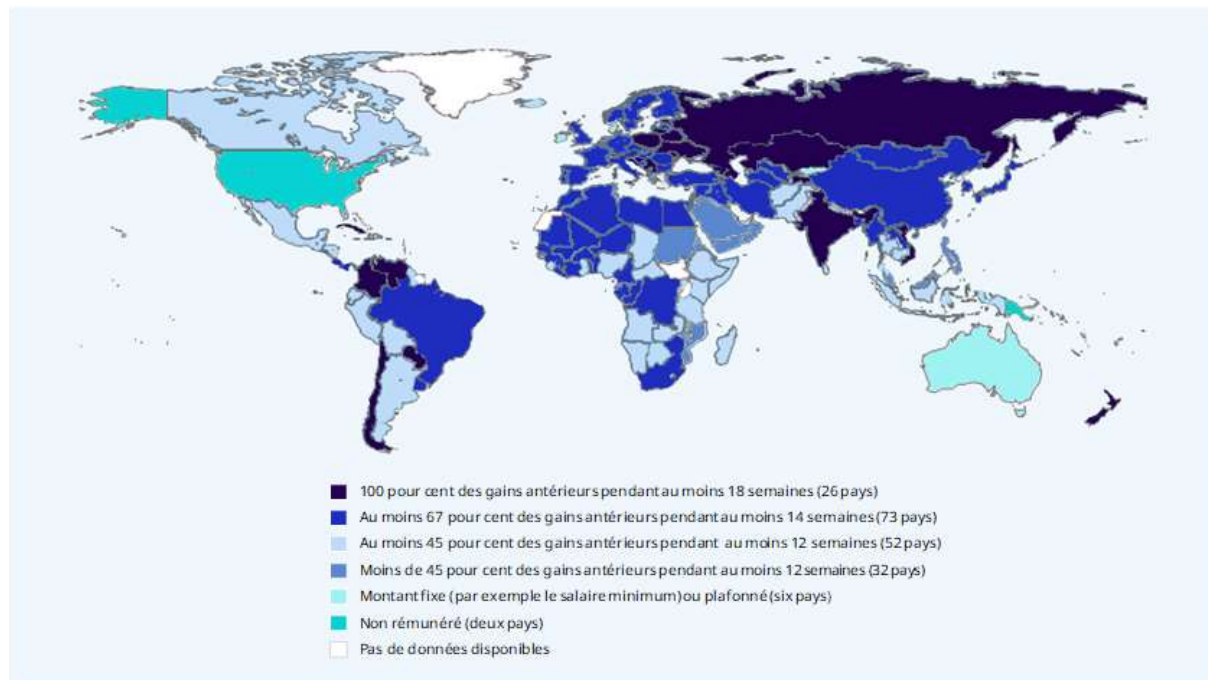
63. L'adéquation des prestations de maternité en espèces dépend de leur niveau et de leur durée et varie considérablement d'un pays à l'autre (voir figure 2.9). Dans 26 pays, les femmes ont droit à 100 pour cent de leur salaire régulier pendant au moins 18 semaines, conformément à la recommandation (n° 191) sur la protection de la maternité, 2000. Dans 73 pays sur 191, les femmes ont droit à un congé de maternité rémunéré à hauteur d'au moins deux tiers de leur salaire régulier pendant une période minimale de 14 semaines, ce qui correspond aux exigences de la convention n° 183. Dans 52 pays, les femmes ont droit à des prestations équivalant à 45 pour cent au moins de leurs gains antérieurs pendant au minimum 12 semaines, ce qui satisfait aux exigences minimales de la convention n° 102. Toutefois, dans 32 pays, les prestations de maternité en espèces restent en deçà de cette norme, avec des prestations inférieures à 45 pour cent du salaire antérieur pour une durée minimale de 12 semaines. Enfin, 6 pays offrent des prestations d'un montant fixe (correspondant par exemple au salaire minimum).

³² Mary Daly, «COVID-19 and Care Homes in England: What Happened and Why?», dans *Social Policy and Administration*, 54(7) (2020).

³³ BIT et UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children, 2019.

³⁴ Au mois de février 2020, estimations fondées sur BIT, «Réponses de la protection sociale à la crise COVID-19 dans le monde», *Social Protection Monitor*, 2020.

► **Figure 2.9. Niveau et durée du congé de maternité rémunéré en pourcentage des gains antérieurs et en nombre de semaines, dernière année pour laquelle des données sont disponibles**



Note: En cas d'échelonnement du montant des prestations (par exemple 100 pour cent des gains antérieurs pendant les quatre premières semaines et 80 pour cent par la suite), le montant retenu est le montant moyen des prestations servies pendant toute la période du congé de maternité.

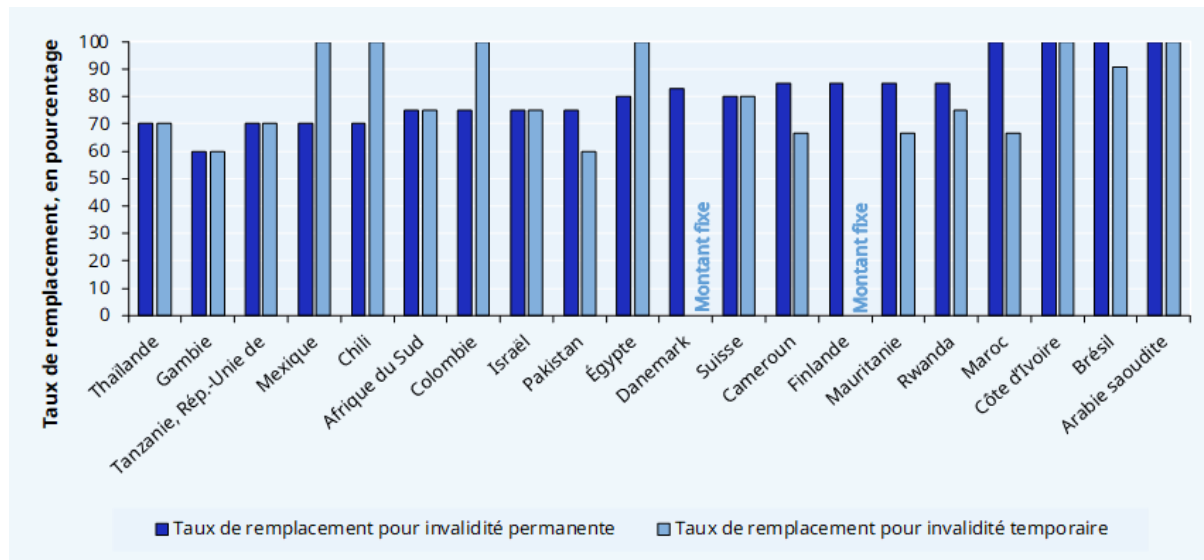
Sources: BIT, [Base de données sur la protection sociale dans le monde](#); AISS/SSA, [Social Security Programs Throughout the World](#).

64. Après l'adoption de la convention n° 183 en 2000, plusieurs pays ont inscrit une extension de la durée du congé de maternité rémunéré dans leur législation afin de se conformer à cette convention, y compris la Chine, la Colombie et Malte, qui ne l'avaient pas encore ratifiée. Le Bangladesh, le Chili, l'Inde et le Viet Nam sont même allés au-delà du critère de référence fixé par cet instrument. Un certain nombre d'autres pays (dont la Finlande et l'Irlande) ont relevé le taux minimal du montant des prestations.

Protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles

65. Les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles sont généralement servies sous la forme de pensions, c'est-à-dire de paiements périodiques ajustés en fonction du coût de la vie. Les taux de remplacement, définis comme un pourcentage des gains antérieurs à l'invalidité, varient considérablement (voir figure 2.10). Selon la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau modifié en 1980], les prestations périodiques devraient atteindre au moins 60 pour cent des gains antérieurs en cas d'incapacité temporaire ou permanente de travail et au moins 50 pour cent des gains antérieurs pour une veuve ayant deux enfants en cas de décès du soutien de famille.

► **Figure 2.10. Taux de remplacement pour une invalidité permanente ou temporaire appliqués par les régimes de protection en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans un certain nombre de pays, 2019 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles (pourcentage)**



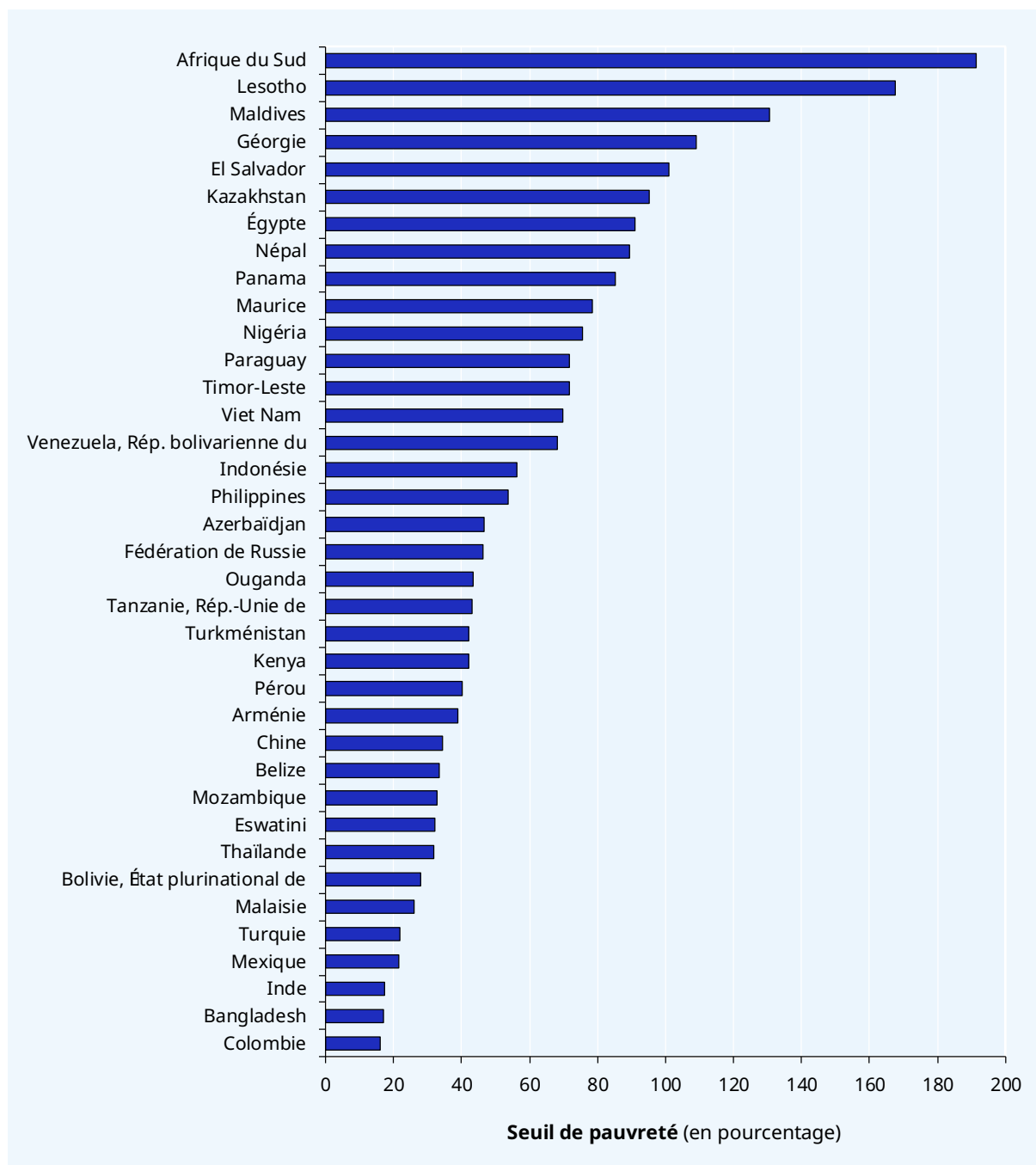
Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*; AISS/SSA, *Social Security Programs Throughout the World*.

66. Certains pays abandonnent les mécanismes fondés sur la responsabilité de l'employeur pour adopter et mettre en œuvre des régimes d'assurance en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles respectant les principes de la sécurité sociale qui sont énoncés dans les conventions n^{os} 102 et 121; cette démarche devrait améliorer la couverture effective, augmenter la prévisibilité et élever les niveaux de protection.

Pensions de vieillesse

67. Malgré les progrès réalisés au niveau mondial dans le domaine de la protection sociale des personnes âgées, l'adéquation des prestations reste un enjeu majeur. Dans de nombreux pays, le niveau des pensions non contributives reste bien inférieur au seuil national de pauvreté et aux critères de référence minimaux énoncés dans la convention n^o 102 et dans la convention (n^o 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967 (voir figure 2.11).

► **Figure 2.11. Pensions de vieillesse non contributives en pourcentage du seuil national de pauvreté pour une personne seule, dernière année pour laquelle des données sont disponibles**



Sources: BIT, [Base de données sur la protection sociale dans le monde](#), à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; HelpAge International; sources nationales.

68. Si les niveaux de prestations assurés par les systèmes de retraite ne permettent pas de garantir un niveau de vie minimal – correspondant au moins au niveau du seuil national de pauvreté –, celles-ci ne peuvent remplir leur fonction de prévention et de réduction de la pauvreté des personnes âgées. De plus, dans certains pays, les pensions de vieillesse jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté des ménages formés par des personnes

âgées vivant avec leurs enfants et petits-enfants (comme au Mozambique et en Ouzbékistan, par exemple ³⁵).

69. Même s'il existe suffisamment de données pour évaluer l'étendue de la couverture, les évaluations comparatives de l'adéquation des prestations de vieillesse soulèvent des difficultés liées à la nécessité de déterminer des méthodes et des critères de référence comparables qui puissent être appliqués dans le monde entier (voir les exemples donnés dans l'encadré 2.3).

► Encadré 2.3. Contrôle de l'adéquation des prestations de retraite

La réforme des systèmes de retraite a entraîné un relèvement du niveau des prestations dans certains pays, mais aussi une réduction des prestations de retraite dans d'autres pays. Il convient de noter que les mesures d'assainissement budgétaire prises dernièrement ont eu une incidence négative sur l'adéquation des prestations de retraite dans de nombreux pays.

Pour parvenir à une meilleure adéquation des prestations de retraite destinées aux personnes à faible revenu, le **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord** a fusionné la pension uniforme de base et une pension complémentaire liée aux gains afin de servir une nouvelle pension uniforme de base assurant une prestation de retraite minimale améliorée.

En **Slovaquie**, une nouvelle formule d'indexation adoptée en 2018 a dissocié les pensions de vieillesse de la valorisation des gains moyens. Des ajustements similaires ont aussi été apportés à la formule d'indexation en **Azerbaïdjan**, en **Tchéquie**, au **Honduras** et en **Espagne** dans le cadre de la réforme la plus large de leurs systèmes nationaux de retraite.

Le **Bélarus**, la **Chine**, la **Géorgie**, l'**Irlande**, **Maurice**, la **Namibie**, le **Nicaragua**, le **Panama**, les **Philippines**, le **Portugal**, la **Fédération de Russie**, les **Seychelles**, la **Turquie** et le **Zimbabwe** ont récemment fait état d'ajustements à la hausse des prestations de retraite. En **Arménie**, le système national de pensions sociales a également augmenté les prestations de retraite de 15 pour cent en 2014 et 2015.

En 2019, dans un souci de pérennité, l'**Espagne** a commencé à utiliser des facteurs d'ajustement, qui permettent d'ajuster automatiquement les prestations de retraite des nouveaux pensionnés en tenant compte de l'accroissement de l'espérance de vie. En **Finlande**, un ajustement analogue apporté au régime de retraite public devrait réduire les prestations de retraite de 21 pour cent d'ici à 2060.

Source: BIT, «[Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019](#)», *Social Protection Monitor*, 2019.

70. Alors que, dans la plupart des pays en développement, l'accent est mis sur l'extension de la couverture, les débats engagés dans les pays à revenu élevé ou intermédiaire (tranche supérieure) portent sur l'équilibre à trouver entre l'adéquation du niveau des pensions de vieillesse et la viabilité financière à long terme des systèmes de retraite parvenus à maturité dans un contexte de vieillissement de la population ³⁶. De nombreux pays développés ³⁷ ont mis en œuvre des mesures de réduction des coûts à visée budgétaire, qui consistent à relever l'âge de la retraite, à remanier les formules de calcul des pensions, à réduire le niveau général des prestations et à diversifier les sources de financement afin d'assurer la sécurité du revenu pour les personnes âgées, y compris par des réformes structurelles

³⁵ OIT, UNICEF et Banque mondiale, *An Assessment of the Social Protection System in Uzbekistan, based on the Core Diagnostic Instrument (CODI)*, 2020.

³⁶ Un système national de retraite parvient à maturité lorsque sa structure démographique – c'est-à-dire le rapport du nombre de cotisants au nombre de retraités – se stabilise dans un environnement où la population est largement couverte par le système.

³⁷ BIT, «[Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019](#)», *Social Protection Monitor*, 2019.

telles que la création de comptes individuels. Les politiques d'assainissement budgétaire dominent les débats sur les systèmes de retraite, l'accent étant souvent mis sur la pérennité financière de ces systèmes au détriment des autres principes énoncés dans les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale (universalité, solidarité, financement collectif, adéquation et prévisibilité des prestations, etc.). Ces autres principes jouent un rôle important, en ce qu'ils visent à ce que les systèmes de retraite puissent garantir la sécurité du revenu pour les personnes âgées, laquelle est et doit rester l'objectif premier de tout système de retraite.

Protection sociale de la santé, y compris les soins de maternité

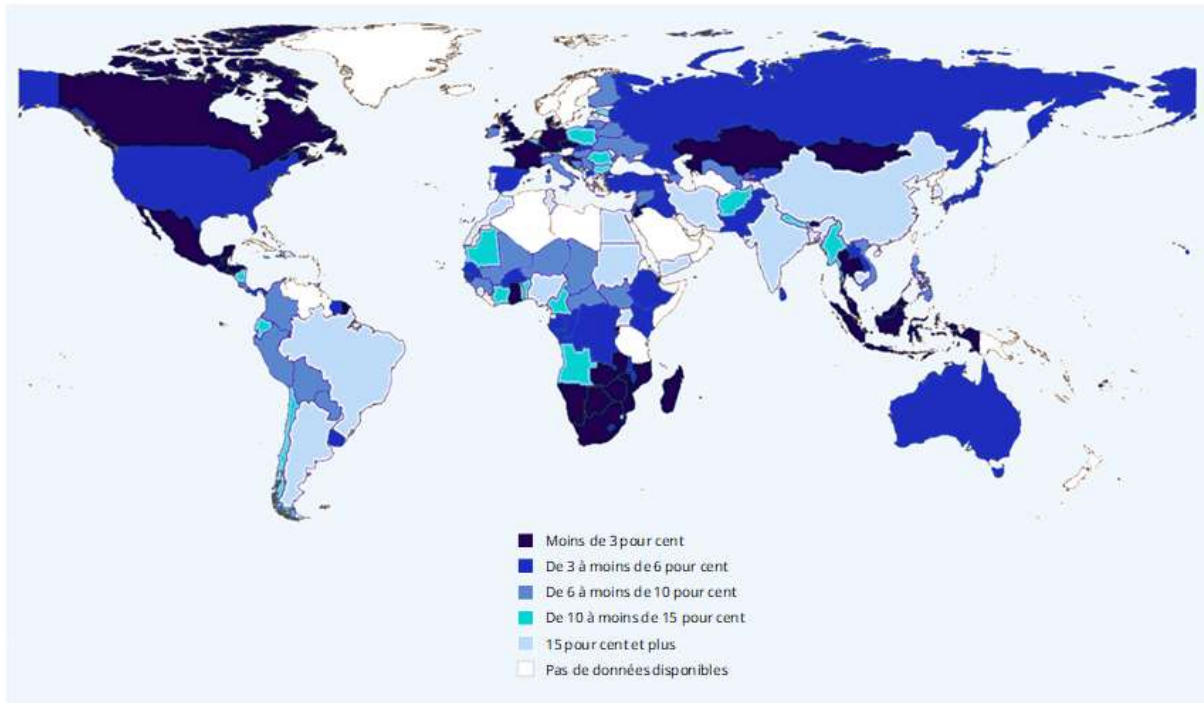
71. L'adéquation des prestations de santé englobe: i) l'étendue des services de santé nécessaires auxquels les personnes ont effectivement accès; et ii) la proportion du coût des services de santé que les personnes doivent prendre en charge, conformément aux indicateurs 3.8.1 et 3.8.2 des ODD.
72. La moitié des habitants du globe ne reçoivent pas les services essentiels dont ils ont besoin, l'accès effectif aux interventions sanitaires essentielles variant considérablement selon les pays ³⁸. La plupart des pays ont fait des progrès pour ce qui concerne l'accès effectif aux services de santé procréative, maternelle, néonatale et infantile, ainsi qu'aux traitements et à la prévention des maladies infectieuses (en particulier la tuberculose, le VIH/sida et le paludisme) ³⁹. Un élément central de l'accessibilité des services de santé est le recrutement durable d'une main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de la santé. Cela suppose notamment la création d'emplois décents dans ce secteur, qui fait face aujourd'hui à un déficit de 17,4 millions de travailleurs (2018) – déficit qui devrait encore s'accroître d'ici à 2030.
73. Chaque année, au niveau mondial, 808 millions de personnes (estimations pour 2018) engagent des dépenses de santé considérées comme catastrophiques, c'est-à-dire des dépenses à leur charge qui représentent plus de 10 pour cent de la consommation ou du revenu du ménage et les exposent à un risque majeur de pauvreté (voir figure 2.12). Une analyse récente a montré que même des dépenses de santé non catastrophiques ont un effet d'appauvrissement prononcé, spécialement dans les zones rurales ⁴⁰. La situation actuelle présente à la fois des défis et des possibilités pour la promotion d'une protection sociale de la santé fondée sur les principes d'équité et de solidarité. En particulier, sachant que les personnes du quintile de revenu le plus bas et vivant en zone rurale sont toujours laissées pour compte, leur assurer une couverture devrait être une priorité. Faire progresser la protection sociale de la santé au sein des systèmes de protection sociale, en coordination et en lien avec les autres garanties de protection sociale tout au long du cycle de vie, offre la possibilité de mieux prendre en compte les principaux facteurs déterminants de la santé.

³⁸ Daniel R. Hogan et coll., «Monitoring universal health coverage within the Sustainable Development Goals: development and baseline data for an index of essential health services», *Lancet Global Health* 6, No. 2 (2018), e152-e168.

³⁹ OMS et Groupe de la Banque mondiale, *Rapport mondial de suivi 2017: la couverture-santé universelle*, 2017.

⁴⁰ Adam Wagstaff et coll., «Progress on Impoverishing Health Spending in 122 Countries: A Retrospective Observational study», *Lancet Global Health* 6, No 2 (2018), e180-e192.

► **Figure 2.12. Incidence des dépenses de santé catastrophiques, pourcentage de la population (indicateur 3.8.2 des ODD), dernière année pour laquelle des données sont disponibles**



Note: Dépenses de santé catastrophiques: dépenses de santé représentant plus de 10 pour cent de la consommation ou du revenu des ménages.

Sources: OMS et Groupe de la Banque mondiale, *Rapport mondial de suivi 2017: la couverture-santé universelle*, 2017.

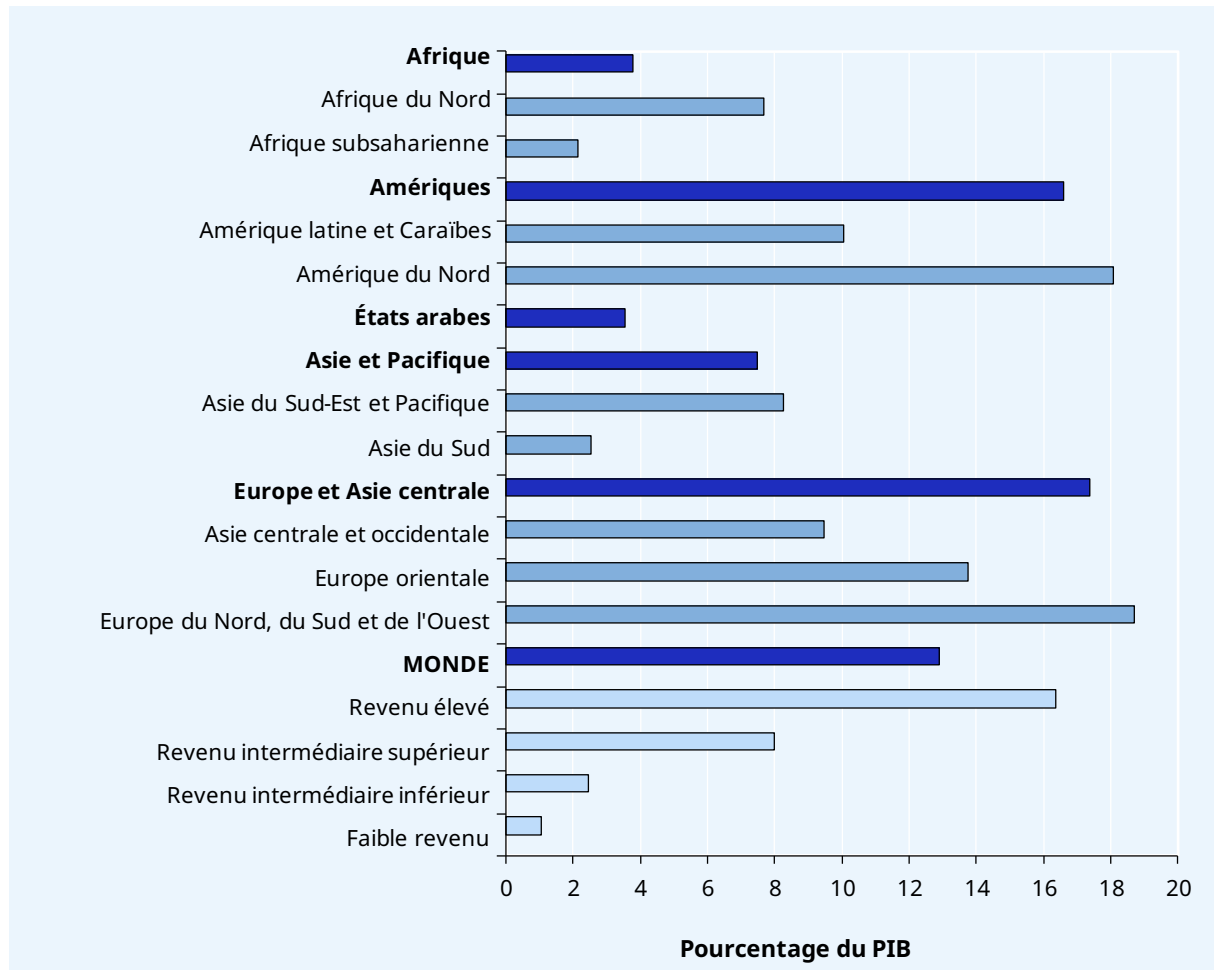
2.4. Investissement dans la protection sociale

74. Il faut disposer des ressources nécessaires pour combler les lacunes en matière de couverture et d'adéquation de la protection sociale (voir figure 2.13). Le sous-investissement dans la protection sociale, particulièrement en Afrique, en Asie et dans les États arabes, constitue l'un des obstacles à la croissance inclusive et à la réalisation des ODD⁴¹. La crise du COVID-19 a montré que des lacunes inacceptables en matière de couverture et des investissements insuffisants dans la protection sociale pouvaient avoir des conséquences dramatiques. Cette situation a en effet contraint les pays en développement à investir 1,2 milliard de dollars des États-Unis (dollars É.-U.) supplémentaires – soit l'équivalent de 3,8 pour cent de leur produit intérieur brut (PIB) – pour combler le déficit de financement annuel qu'a entraîné la mise en place d'un socle national de protection sociale en 2020. Ce déficit de financement est de 77,9 milliards de dollars É.-U. pour les pays à faible revenu, soit 15,9 pour cent de leur PIB⁴².

⁴¹ BIT, *Résumé du rapport sur la protection sociale dans le monde 2014/15: Vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale*, 2014; BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

⁴² BIT, «Déficits de financement de la protection sociale: estimations mondiales et stratégies à l'intention des pays en développement dans le contexte de la crise du COVID-19 et au-delà», 2020.

► **Figure 2.14. Part des dépenses publiques consacrées à la protection sociale (hors santé) par région du monde, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, en pourcentage du PIB**



Note: Les estimations régionales et mondiales sont pondérées en fonction du PIB.

Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*, à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; FMI.

Investissement dans la protection sociale des enfants

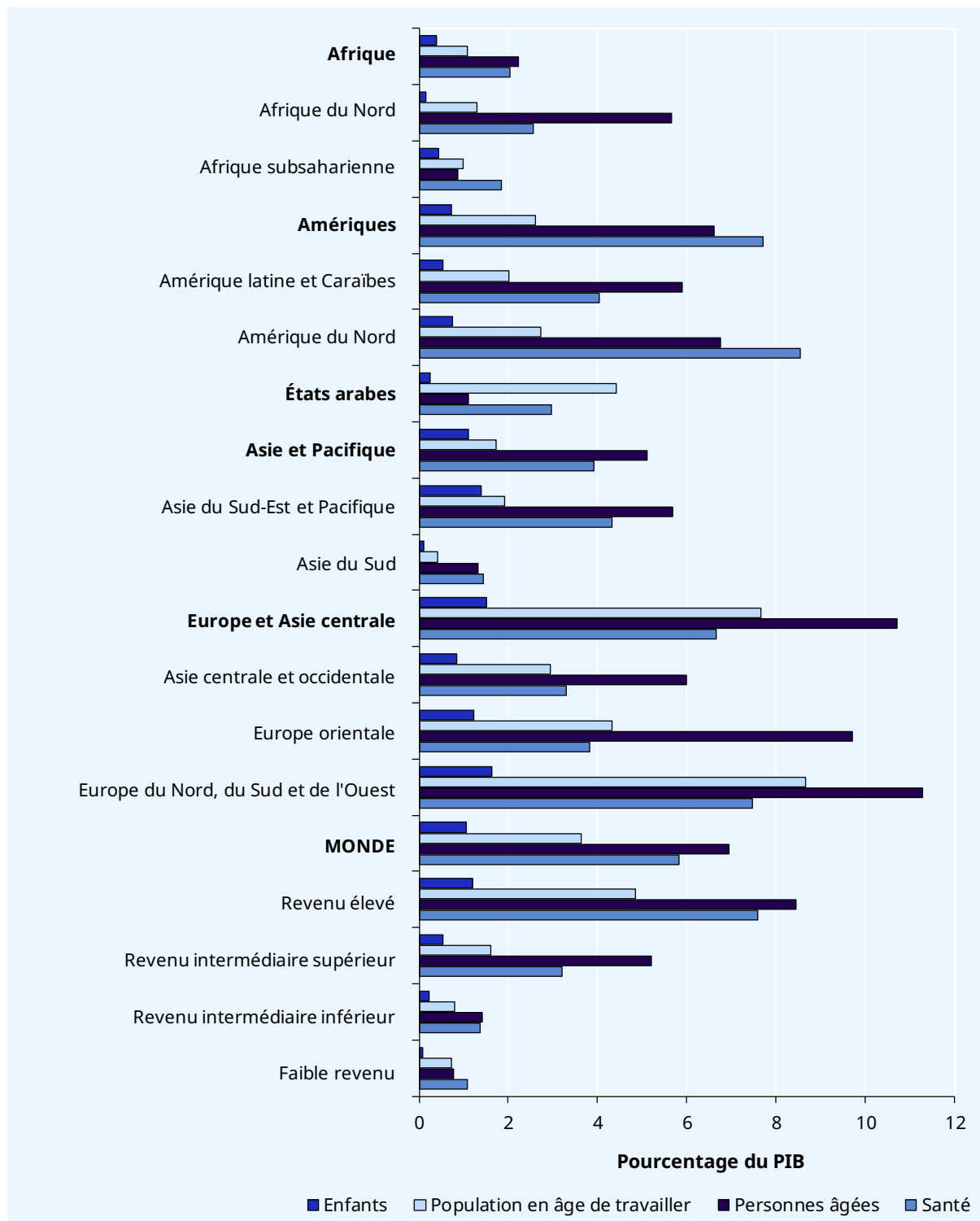
76. En moyenne, 1,1 pour cent du PIB est consacré aux prestations à l'enfance et aux allocations familiales au profit des enfants de 0 à 14 ans; ce sous-investissement marqué dans la protection sociale des enfants a une incidence non seulement sur le bien-être général des enfants (un enfant sur cinq vit dans l'extrême pauvreté)⁴³ et leur épanouissement à long terme, mais aussi sur le développement économique et social futur des pays où vivent ces enfants, en particulier dans la perspective de l'élimination du travail des enfants⁴⁴. Si l'Europe du Nord, du Sud et de l'Ouest ainsi que les pays bordant le Pacifique consacrent environ 2 pour cent du PIB aux prestations à l'enfance, la part de ces dépenses demeure très inférieure à 1 pour cent du PIB dans la plupart des autres régions du globe, notamment dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et dans les pays à faible

⁴³ BIT et UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

⁴⁴ Les transferts monétaires pour les enfants et les familles sont l'un des facteurs de réduction du travail des enfants. Voir BIT, *Éradiquer le travail des enfants d'ici à 2025: un examen des politiques et des programmes*, deuxième édition, 2018.

revenu, même si les enfants représentent une partie importante de la population dans ces pays (voir figure 2.15).

► **Figure 2.15. Dépenses par fonction de la protection sociale, dernière année pour laquelle des données sont disponibles**



Note: Les estimations régionales et mondiales sont pondérées en fonction du PIB.

Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*, à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; OMS, *Base de données des dépenses de santé à l'échelle mondiale*.

Investissement dans la protection sociale de la population en âge de travailler

77. À l'échelle mondiale, un tiers environ des dépenses publiques totales de protection sociale hors santé, soit 3,6 pour cent du PIB, sont consacrées aux prestations destinées aux personnes en âge de travailler (voir figure 2.15). Cela comprend les prestations de maternité, les prestations de chômage, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations d'invalidité et l'assistance sociale générale ⁴⁵. Ce chiffre global masque d'importantes variations régionales, allant de 0,4 pour cent en Asie du Sud et 8,7 pour cent en Europe du Nord, du Sud et de l'Ouest. Les dépenses de protection sociale pour les personnes en âge de travailler représentent entre un quart des dépenses de protection sociale hors santé en Afrique et la moitié en Amérique latine et au Moyen-Orient.

Investissement dans la protection sociale des personnes âgées

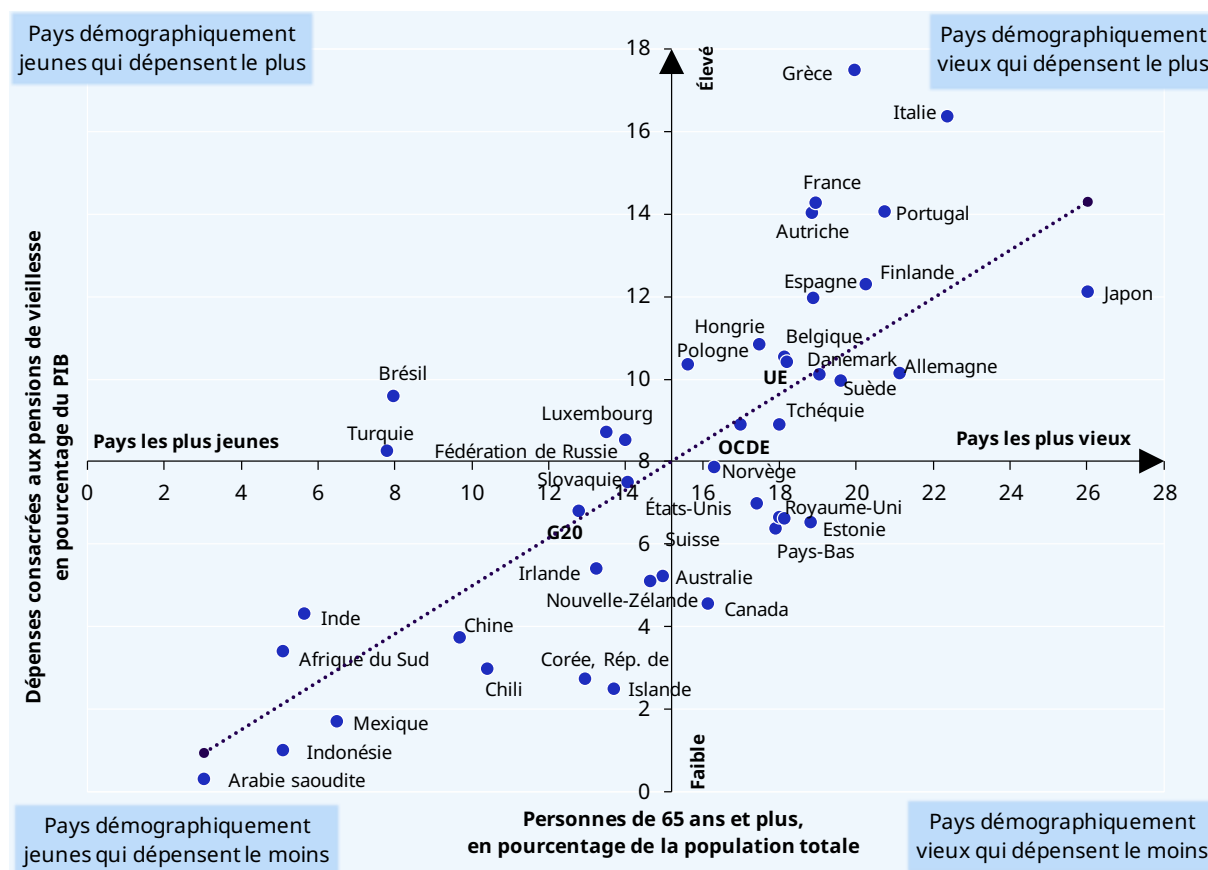
78. À l'échelle mondiale, les dépenses publiques de sécurité sociale consacrées aux pensions de vieillesse et autres prestations hors santé destinées aux personnes âgées représentent en moyenne 6,9 pour cent du PIB (voir figure 2.15). Ce pourcentage varie entre moins de 1 pour cent dans les pays à faible revenu et plus de 8 pour cent dans les pays à revenu élevé. À l'échelle nationale, le niveau des dépenses publiques en matière de retraite est soumis à l'influence de facteurs complexes tels que la structure démographique, la couverture effective, l'adéquation des prestations, le rapport au PIB et les variations dans le dosage des politiques entre offre publique et offre privée en matière de retraite et de services sociaux ⁴⁶.

79. Il existe une forte corrélation entre les dépenses de retraite et la proportion de personnes âgées dans la population (voir figure 2.16). Dans certains cas, un niveau relativement faible de dépenses indique des lacunes en matière de couverture et d'adéquation, qui peuvent même s'amplifier sous l'effet du vieillissement de la population.

⁴⁵ On ne dispose toujours pas de données sur les dépenses relatives aux indemnités de maladie.

⁴⁶ Les données portent sur les pensions de vieillesse et, dans la mesure du possible, sur les autres prestations en espèces et en nature destinées aux personnes âgées, mais non sur les dépenses pour soins de longue durée.

► **Figure 2.16. Dépenses publiques consacrées aux pensions de vieillesse en pourcentage du PIB et aux personnes âgées en pourcentage de la population totale, dernière année pour laquelle des données sont disponibles**



Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*, à partir de l'enquête sur la sécurité sociale; OCDE; FMI; ONU, *World Population Prospects*.

Investissement dans la protection sociale de la santé

80. Le sous-financement est la cause principale des déficits en matière de soins de santé essentiels. Il en résulte un risque accru de difficultés financières et un manque d'accès effectif à des services de soin adéquats.
81. La protection sociale de la santé s'obtient au moyen de deux mécanismes de financement principaux: les cotisations d'assurance sociale (Bulgarie, Japon et Suriname) et les impôts (Nouvelle-Zélande, Ouzbékistan et République bolivarienne du Venezuela). Dans la pratique, les pays qui sont parvenus à instaurer une couverture universelle ou quasi universelle ont souvent eu recours à plusieurs sources de financement, en combinant cotisations sociales et impôts (Philippines, Rwanda, Thaïlande, Viet Nam et pays d'Europe occidentale).
82. Dans les pays en développement, le financement public au niveau national est la principale source de financement de la santé. Sa part en pourcentage des dépenses totales de santé a augmenté. En conséquence, la part relative des paiements qui restent à la charge des ménages sur le lieu de prestation du service a diminué entre 2000 et 2016, la plus forte réduction ayant été observée en Asie du Sud-Est, suivie par l'Afrique. Cependant, le reste à charge demeure relativement élevé (44 pour cent des dépenses courantes de santé en moyenne), ce qui illustre la nécessité d'investir davantage dans le financement public de la

santé au niveau national. Pendant la même période, la part de la santé dans les dépenses publiques globales a diminué, renforçant par là même le besoin de prôner un accroissement de la marge budgétaire pour la protection sociale de la santé et de trouver des moyens novateurs de mobilisation des ressources au niveau national ⁴⁷. Le financement public reste particulièrement faible dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays à faible revenu, où il est inférieur à 1,5 pour cent du PIB (figure 2.14).

- 83.** Bien que la part du reste à charge dans les dépenses totales de santé ait diminué, sa valeur monétaire s'accroît sous l'effet de l'augmentation du coût des soins de santé. Cette tendance illustre les améliorations qui ont été apportées à l'offre de soins de santé dans de nombreux pays ainsi que la nécessité d'adapter les politiques d'achat propres aux régimes de protection sociale de la santé, en tenant dûment compte de la notion d'équité pour ce qui concerne l'accès à des soins de santé de qualité ⁴⁸.

⁴⁷ Ke Xu et coll., *Public Spending on Health: A Closer Look at Global Trends* (OMS, 2018).

⁴⁸ Ke Xu et coll., *Public Spending on Health; Base de données des dépenses de santé à l'échelle mondiale* (OMS, 2020).

► Chapitre 3

Parvenir à une protection sociale universelle: défis, opportunités et solutions

- 84.** À partir des tendances récentes qui ont été observées, le présent chapitre passe en revue les solutions et les mesures appliquées par les États Membres, en signalant les principaux défis, opportunités, lacunes et besoins dont les mandants tripartites doivent tenir compte pour renforcer leurs systèmes de protection sociale et parvenir à une protection sociale universelle. Le chapitre se concentre sur trois grands défis qui consistent à: 1) combler les lacunes en matière de couverture et d'adéquation; 2) renforcer les systèmes nationaux de protection sociale; et 3) garantir la durabilité des systèmes nationaux de protection sociale.
- 85.** En se fondant sur les résultats de l'Étude d'ensemble de 2019 et le suivi des mesures prises pour faire face à la crise du COVID-19, le présent chapitre examine en particulier la façon dont les pays ont traduit les orientations contenues dans la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et d'autres normes internationales relatives à la sécurité sociale dans leurs politiques nationales et leur cadre juridique. Il présente également les difficultés que rencontrent les pays pour faire appliquer ces normes. Ce faisant, le présent chapitre met l'accent sur le rôle du dialogue social et la participation des partenaires sociaux à la conception et à la mise en place de systèmes de protection sociale, y compris de socles de protection sociale.
- 86.** À la lumière de la Déclaration du centenaire, le présent chapitre souligne la place importante que doivent occuper les systèmes nationaux de sécurité sociale dans une reprise centrée sur l'humain et dans les réponses à apporter à des défis persistants. Ces systèmes facilitent notamment les transformations structurelles induites par les changements démographiques et climatiques, la mondialisation, les progrès technologiques et les transformations du monde du travail qui en résultent. La protection sociale apporte dans ce cadre un soutien essentiel aux personnes qui vivent une période de transition, dans leur vie privée ou professionnelle, et elle contribue à l'adoption d'une approche de l'avenir du travail et du développement durable centrée sur l'humain, en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de laissés-pour-compte.

3.1. Comblent les lacunes en matière de couverture et d'adéquation et parvenir à une protection sociale universelle

- 87.** Malgré les progrès accomplis, la crise du COVID-19 a mis en évidence les conséquences néfastes des lacunes qui continuent d'exister dans la couverture et l'adéquation de nombreux systèmes de protection sociale, pour toute une série de raisons: niveaux élevés d'inégalité et d'informalité (toujours à la hausse dans certains cas), marge de manœuvre budgétaire étroite, fragmentation institutionnelle, priorités dans d'autres domaines et nouveaux défis à relever, comme le changement climatique, la révolution numérique et le renversement des tendances démographiques. L'évolution des relations d'emploi et de travail, dans un contexte d'affaiblissement des institutions du marché du travail, a participé à l'accroissement des inégalités et de l'insécurité dans de nombreuses régions du monde et

au délitement du contrat social implicite dans de nombreuses sociétés. Dans le même temps, les mesures fortes de protection sociale mises en œuvre face à la crise du COVID-19 ont montré que la protection sociale, essentielle pour préserver la santé publique, réduire et prévenir la pauvreté et combattre les inégalités, n'a rien perdu de sa pertinence (cibles 1.3, 5.4 et 10.4 des ODD).

3.1.1. Comblent les lacunes en matière de couverture

- 88.** De nombreux pays ont pu combler leurs lacunes en matière de couverture en établissant des socles nationaux de protection sociale: l'accent a été mis sur l'extension de la couverture aux personnes travaillant dans l'économie informelle et le secteur rural; la sécurité sociale a été garantie aux travailleurs migrants; les écarts entre hommes et femmes ont été comblés, et la couverture des travailleurs a été étendue à toutes les formes d'emploi, y compris quand le travail est obtenu par le biais d'une plateforme numérique.

Extension de la couverture aux personnes travaillant dans l'économie informelle et le secteur rural

- 89.** Le COVID-19 est venu rappeler avec force l'importance de la sécurité sociale pour les travailleurs et les employeurs, et pour la société en général, en période de crise et après. Pour les travailleurs, c'est une garantie d'accès aux soins de santé et à une sécurité de revenu, qui leur permet de sortir du cercle vicieux de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans lequel ils sont enfermés et de promouvoir leurs droits humains, leur dignité et leur bien-être. Pour les employeurs, c'est l'assurance d'une meilleure productivité du travail et d'une compétitivité accrue, car les travailleurs sont en meilleure santé, le taux d'absentéisme diminue et les travailleurs sont fidélisés et davantage motivés. Pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les travailleurs indépendants qui ont des difficultés à maintenir leur activité à flot, ainsi que pour les agriculteurs, principalement les petits exploitants, une protection sociale adaptée peut les aider à mieux gérer les risques, à renforcer leur résilience et à réaliser des investissements productifs ⁴⁹. Pour les employeurs, l'assurance sociale réduit également les risques financiers liés à l'engagement de leur responsabilité en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, comme on l'a vu pendant la crise du COVID-19 ⁵⁰, mais aussi en cas de maternité et de licenciement d'un employé ⁵¹. Enfin, pour la société en général, l'extension de la couverture sociale contribue à faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle; elle facilite la transformation structurelle de l'économie afin d'améliorer la productivité; elle permet de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité; et elle favorise une transition juste vers une économie durable.
- 90.** La crise du COVID-19 a montré qu'il était possible – et nécessaire – d'apporter aux travailleurs de l'économie informelle la protection dont ils ont besoin et de les aider à passer

⁴⁹ Les employés travaillent majoritairement (à raison de 70 pour cent environ) dans des petites et microentreprises qui, pour beaucoup, ne sont pas suffisamment – ou pas du tout – couvertes par la loi ou des dispositions formelles. Voir BIT, *Les petits comptent aussi: Données mondiales sur les contributions des travailleurs indépendants, des microentreprises et des PME à l'emploi [Résumé]*, 2019.

⁵⁰ BIT, *Indemnités de maladie dans le cadre d'un congé de maladie ou d'une quarantaine: Réponses apportées par les pays et considérations politiques dans le contexte de la pandémie de COVID-19*, 2020.

⁵¹ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*; Arvo Kuddo et coll., *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits*, Washington, DC, Groupe de la Banque mondiale, 2015.

dans l'économie formelle⁵². Pour aller au-delà des mesures d'urgence et parvenir à une extension durable de la couverture à ces travailleurs, il faut élaborer une stratégie efficace afin de surmonter les différents obstacles qui les empêchent de bénéficier d'une protection, parmi lesquels leur exclusion de la couverture légale, le contournement des règles, des capacités contributives limitées, des revenus faibles et aléatoires, l'absence d'incitation à s'affilier et la complexité des procédures administratives. En ce qui concerne les travailleurs ruraux, il faut trouver des solutions prenant en considération le caractère saisonnier de leurs revenus, le fait qu'ils vivent dans des régions reculées ou qu'ils pratiquent une agriculture de subsistance pour leur permettre d'accéder à la sécurité sociale⁵³. Quant aux travailleurs des populations autochtones et tribales, il faut tenir compte en outre de possibles obstacles culturels⁵⁴. Les stratégies doivent tenir compte de la diversité des situations dans l'économie informelle et des capacités contributives limitées de certaines catégories de travailleurs.

91. Les exemples d'extension réussie de la couverture sociale aux travailleurs de l'économie informelle sont une illustration des deux approches complémentaires suivies⁵⁵.

Extension de la couverture par l'assurance sociale et d'autres mécanismes contributifs

- De nombreux pays ont étendu la couverture de l'assurance sociale à des travailleurs qui n'étaient pas protégés auparavant en élargissant progressivement le champ d'application de la législation du travail et de la sécurité sociale à de nouvelles catégories de travailleurs, en encourageant le respect des obligations légales et en adaptant les procédures d'affiliation, les systèmes de perception des cotisations et d'autres procédures administratives à la situation particulière de ces catégories de travailleurs.
- On citera à titre d'exemple les modalités contributives prenant en compte le caractère saisonnier des activités des producteurs et travailleurs ruraux mises en place dans le cadre du régime de pension pour les populations rurales au Brésil; les partenariats conclus avec des coopératives et des associations professionnelles au Costa Rica et aux Philippines; la création de nouvelles catégories contributives pour faciliter la couverture sociale des travailleurs indépendants à Cabo Verde et en Mongolie; l'instauration d'un régime pour les travailleurs non salariés en Algérie; des mesures visant à faciliter la couverture des travailleurs domestiques par les assurances chômage et maternité en Afrique du Sud; l'extension de la protection de la santé grâce à des cotisations adaptées au Rwanda, et, enfin, l'application de mécanismes simplifiés – «monotributo» en Argentine et en Uruguay, «Simples Nacional» au Brésil – pour faciliter l'enregistrement des microentreprises et le recouvrement des cotisations et des taxes.
- Si la priorité a été donnée à la couverture obligatoire dans les exemples susmentionnés, d'autres pays ont fait le choix d'élargir l'assurance sociale aux travailleurs et microentrepreneurs de l'économie informelle sur une base volontaire, avec un succès plus limité cependant.

⁵² BIT, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

⁵³ FAO et OIT, *Étendre la protection sociale aux populations rurales: Perspectives pour une approche commune entre la FAO et l'OIT*, 2021; BIT, *Étendre la protection sociale à l'économie rurale*, 2019.

⁵⁴ BIT, *La protection sociale des peuples autochtones*, 2018.

⁵⁵ BIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019.

- Dans le cadre d'une stratégie d'extension de la couverture sociale, la sensibilisation à l'importance de la sécurité sociale ainsi qu'aux droits et obligations en la matière est essentielle. En Uruguay, par exemple, l'éducation à la sécurité sociale a été intégrée aux programmes scolaires de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, ainsi qu'aux programmes de formation professionnelle et d'entrepreneuriat. Des partenariats avec des organisations de travailleurs et d'employeurs, y compris avec des organisations de travailleurs ruraux, sont également fondamentaux.
- L'extension des mécanismes d'assurance sociale à de larges catégories de travailleurs qui jusque-là n'étaient pas couverts permet aussi d'assurer au système de protection sociale un financement plus durable et plus équitable. La charge financière est en effet répartie selon les capacités de ceux qui y contribuent, et l'assiette fiscale s'élargit progressivement grâce à la formalisation, à terme, de l'économie. Dans un premier temps, cependant, il peut s'avérer nécessaire de soutenir par des ressources budgétaires l'intégration des travailleurs dont les capacités contributives sont limitées.

Extension de la couverture par des régimes financés par l'impôt et d'autres mécanismes

- De nombreux pays ont étendu la couverture sociale moyennant des prestations financées par l'impôt, principalement sur des fonds publics provenant des recettes fiscales, des taxes sur les ressources minérales et de subventions extérieures. Même si de nombreux travailleurs de l'économie informelle ne peuvent pas bénéficier de programmes de lutte contre la pauvreté dont les critères d'application sont stricts, des dispositifs plus inclusifs ancrés dans la législation nationale et s'adressant à de larges catégories de la population peuvent apporter un complément de revenu et un accès aux soins de santé à des personnes qui en ont cruellement besoin.
 - À titre d'exemple, on peut citer les prestations à l'enfance et aux familles en Argentine, au Brésil et en Mongolie; les pensions sociales en Afrique du Sud, au Lesotho, à Maurice, en Namibie, au Népal et au Timor-Leste; l'extension de la couverture maladie financée à la fois par l'impôt et par des cotisations en Colombie, au Gabon, au Ghana, au Mexique, au Rwanda et en Thaïlande; et des programmes d'emploi public en Éthiopie et en Inde. En outre, de nombreux pays ont apporté une aide aux travailleurs informels dans le cadre des mesures mises en place face à la crise du COVID-19 ⁵⁶.
 - Si de telles approches ont été adoptées, c'est parce que, en investissant dans les personnes en leur accordant une protection sociale, on contribue au développement économique et on permet aux travailleurs et aux entrepreneurs de tirer parti des possibilités offertes par un monde du travail en mutation.
- 92.** Comme le préconisent la recommandation n° 202 et la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, la plupart des pays qui ont réussi à étendre de façon significative la couverture sociale aux personnes travaillant dans l'économie informelle ont combiné ces deux approches en mettant en œuvre des politiques de protection sociale et en les inscrivant dans le cadre de stratégies plus larges visant à faciliter les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle ⁵⁷. De telles

⁵⁶ BIT, *Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-contributory Provision During the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2021.

⁵⁷ BIT, *Towards Solid Protection Floors?*, encadré 2; BIT, *Independent High-level Evaluation: ILO's Strategy and Actions towards the Formalization of the Informal Economy, 2014-2018*, Bureau de l'évaluation, 2019.

stratégies élargies sont essentielles, car elles permettent de créer un environnement propice à la formalisation des entreprises et de l'emploi, de promouvoir des gains de productivité, mais aussi le développement des compétences, le progrès technologique, des modèles inclusifs de transformation rurale, un meilleur accès aux marchés et aux chaînes de valeur, en particulier pour les petites entreprises et les travailleurs indépendants, et elles renforcent la cohérence des politiques relatives à la protection sociale, au développement rural et aux politiques sectorielles.

Garantir l'accès des travailleurs migrants à la sécurité sociale

- 93.** Pour les travailleurs migrants et leur famille, l'accès à la protection sociale est particulièrement difficile quand le cadre légal et les réglementations administratives sont restrictifs ou en l'absence de coordination entre les pays d'origine et les pays de destination ou au sein de ces pays. En outre, de nombreux migrants, principalement des femmes, travaillent dans des secteurs économiques qui se caractérisent généralement par une couverture sociale relativement faible, comme le travail domestique ou l'agriculture, où le travail est très souvent à temps partiel, temporaire ou saisonnier, ce qui a joué dans le fait qu'ils ont été touchés de manière disproportionnée par la crise du COVID-19⁵⁸.
- 94.** Il est essentiel de garantir aux travailleurs migrants l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux au sein des systèmes de sécurité sociale afin de protéger le droit de ces travailleurs à la sécurité sociale et éviter les répercussions négatives sur le marché du travail. Les normes de l'OIT constituent un cadre juridique international qui permet d'assurer la protection des droits à la sécurité sociale des travailleurs migrants sur la base d'un certain nombre de principes fondamentaux⁵⁹. Bien que de nombreux pays aient conclu des accords bilatéraux ou multilatéraux en matière de sécurité sociale pour garantir la portabilité des droits à la protection sociale et des prestations sociales entre les pays d'origine et les pays d'accueil, le champ d'application des accords existants reste relativement limité⁶⁰. Certains textes internationaux récents soulignent explicitement l'importance de la protection sociale pour les migrants et renouvellent l'appel à un meilleur accès à la protection sociale et à l'amélioration de la portabilité⁶¹. Des mesures complémentaires visant à lever les obstacles pratiques, comme des campagnes de communication, des services juridiques et sociaux, des procédures d'affiliation facilitées, des services de santé prenant en compte la situation des migrants, une formation de préparation au départ et des supports d'information dans les langues des populations concernées, sont également essentielles.
- 95.** Les déficits de travail décent et les difficultés économiques sont parmi les principales causes de la migration. Renforcer les systèmes de sécurité sociale, y compris les socles de protection sociale, dans les pays d'origine et les pays de destination permettra non

⁵⁸ BIT, *Protection sociale des travailleurs migrants. Une réponse nécessaire à la crise du COVID-19*, 2020.

⁵⁹ Ces principes incluent l'égalité de traitement, la conservation des droits acquis, le paiement des prestations à l'étranger (portabilité) et donc la continuité des soins, la détermination de la législation applicable, la conservation des droits en cours d'acquisition (totalisation) et l'assistance administrative.

⁶⁰ Clara van Panhuys et coll., *Migrant Access to Social Protection Under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and Nine Bilateral Arrangements*, Extension of Social Security (ESS) – document de travail n° 57 (BIT, 2017).

⁶¹ BIT, *Résolution concernant une gouvernance équitable et efficace des migrations de main-d'œuvre*, Conférence internationale du Travail, 106^e session, Genève (2017); ONU, *Résolution 71/1 sur la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants* adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, A/RES/71/1 (2016), et Programme d'action d'Addis-Abeba: *Monitoring Commitments and Actions*, Rapport inaugural, 2016.

seulement de réduire les vulnérabilités et l'exclusion sociale, mais aussi de lutter contre une des causes profondes de la migration. L'importance du travail décent (dont la protection sociale est une composante) ainsi que les répercussions du travail décent et d'une migration ordonnée, sûre et régulière sur le développement durable ont été largement reconnues et prises en compte dans les cibles 8.8 et 10.7 des ODD.

96. Même s'il peut être difficile d'obtenir des avancées dans ce domaine, des solutions telles que des instances de dialogue interrégionales et intrarégionales, des consultations tripartites, des capacités institutionnelles renforcées et de meilleures technologies de gestion des données et de l'information sont nécessaires pour pouvoir élaborer et mettre en place des politiques qui aboutiront à un accès à la protection sociale effectif pour tous, sans distinction entre ressortissants nationaux et migrants.

Comblent les lacunes en matière de couverture pour les femmes

97. Les répercussions de la crise du COVID-19 ont été particulièrement fortes pour les femmes, ce qui a mis en évidence quelques-unes des principales causes des lacunes existant dans la protection sociale des femmes, qui continuent d'être importantes. Ces lacunes sont notamment en lien avec des niveaux plus élevés de travail à temps partiel, de travail temporaire ou d'emploi informel (en particulier pour les femmes qui travaillent comme indépendantes) dans des secteurs de l'économie où les travailleurs sont fortement exposés au virus et dans lesquels les niveaux de rémunération sont faibles et la part du travail non rémunéré disproportionnellement élevée, ce qui entraîne pour les femmes un taux d'activité plus faible, des possibilités d'emploi décent insuffisantes et des écarts de rémunération avec les hommes. Ces résultats sont largement associés à des modèles persistants d'inégalité, de discrimination et de désavantages structurels ⁶².
98. Dans de nombreuses régions du monde, l'expansion des pensions financées par l'impôt a permis de garantir un niveau minimum de sécurité de revenu à de nombreuses femmes âgées n'ayant pas eu la possibilité de cotiser quand elles étaient en âge de travailler (en Afrique du Sud, au Kenya, en Namibie et au Népal, par exemple). Malgré cela, pour les femmes qui dépendent uniquement des pensions financées par l'impôt, le montant des prestations perçues est souvent insuffisant. En outre, quand l'octroi des pensions financées par l'impôt est fonction des ressources, de nombreuses femmes âgées en sont privées du fait que les critères d'éligibilité sont restrictifs ou par crainte d'être stigmatisées ⁶³. Les pensions contributives tenant compte des différences entre hommes et femmes et reposant sur un financement collectif et sur la solidarité sont déterminantes pour assurer aux femmes une pension adéquate, surtout quand ces pensions incluent des bonifications pour personnes à charge qui permettent de prendre en compte et de compenser les périodes passées à s'occuper des enfants ou d'autres membres de la famille, et qu'elles garantissent des pensions minimales en accord avec les normes internationales relatives à la sécurité sociale ⁶⁴.

⁶² BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 28; BIT, *Une avancée décisive vers l'égalité entre hommes et femmes: Un meilleur avenir du travail pour tous*, 2019; Conseil économique et social des Nations Unies, *Les systèmes de protection sociale, l'accès aux services publics et les infrastructures durables au service de l'égalité entre les genres et de l'autonomisation des femmes et des filles*, Conclusions concertées de la soixante-troisième session de la Commission de la condition de la femme (E/CN.6/2019/L.3), 2019.

⁶³ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*, 94-98; BIT, *Les Femmes au travail, Tendances 2016*, 2016.

⁶⁴ Elaine Fultz, *Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada and Japan* (Washington, DC, Institute for Women's Policy Research, 2011); Christina Behrendt et John Woodall, «Pensions and

99. Pour que la santé et le bien-être des femmes et de leurs bébés soient garantis, l'extension des soins et des allocations de maternité aux femmes qui jusqu'à présent n'en bénéficiaient pas est essentielle. De nombreuses femmes pourtant, en particulier parmi les travailleuses indépendantes et celles qui occupent un emploi précaire, ne sont pas suffisamment couvertes. Dans plusieurs pays, la réduction des lacunes en matière de couverture et d'adéquation de la protection sociale a progressé, et des mesures ont été prises pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans l'emploi: par exemple, en Jordanie, les systèmes reposant sur la responsabilité de l'employeur ont été remplacés par l'assurance sociale; en Afrique du Sud et au Viet Nam, la couverture par l'assurance sociale a été étendue à de nouvelles catégories de travailleurs, et, au Mozambique, les aides sociales ont été augmentées pour les personnes non couvertes par l'assurance sociale⁶⁵. L'introduction de congés paternité et de congés parentaux à égalité de droits entre le père et la mère contribue en outre à ce que les pères s'occupent davantage de leurs enfants et assument une part plus équitable des responsabilités familiales.
100. Des progrès notables ont été accomplis dans le domaine de la protection sociale de la santé; pour un certain nombre de pays, il est ainsi devenu prioritaire que des soins prénataux et postnataux de qualité soient dispensés gratuitement ou à un coût abordable et que la santé reproductive soit assurée. Des barrières subsistent pourtant, empêchant les femmes d'accéder, comme elles le devraient, aux soins de santé, en particulier lorsque les dispositions sont insuffisantes pour garantir une couverture aux personnes, y compris celles qui ont une capacité contributive limitée, indépendamment de leur situation en matière d'emploi ou de la mesure dans laquelle les décisions qu'elles peuvent prendre concernant leur santé sont influencées par les normes sociétales.
101. En outre, les déficits de couverture, notamment pour les soins de longue durée, pénalisent souvent de façon disproportionnée les femmes, et ce à deux égards: elles sont plus nombreuses à avoir besoin de soins du fait qu'elles vivent plus longtemps, et elles assument une plus grande part de la charge des soins non rémunérés, ce qui est un obstacle de plus à la possibilité pour elles d'avoir un emploi rémunéré et une couverture sociale.

Assurer la protection de tous les travailleurs dans toutes les situations d'emploi

102. La discussion sur l'avenir du travail et le COVID-19 a encouragé le débat sur la nécessité de combler sans attendre les lacunes en matière de couverture et d'adéquation pour les travailleurs, notamment ceux qui travaillent sur les plateformes numériques et, de façon plus générale, ceux qui ont un emploi temporaire ou un travail à temps partiel, ceux qui sont recrutés via des agences de travail temporaire ou qui sont parties à d'autres relations d'emploi multipartites, ainsi que les travailleurs indépendants. Même si ces formes d'emploi peuvent offrir une plus grande souplesse aux entreprises et aux travailleurs, elles vont souvent de pair avec des revenus plus bas et plus aléatoires, une plus grande insécurité de revenu, des conditions de travail inadéquates et des droits à la sécurité sociale nuls ou limités. Le différentiel de coût du travail entre les différentes formes d'emploi peut avoir des effets pervers en encourageant le recours à des modalités d'emploi apparemment moins coûteuses pour recruter des travailleurs, ce qui peut conduire à une concurrence déloyale

other social security income transfers», Janine Berg (dir. de publication), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Edward Elgar, 2015), 242-262.

⁶⁵ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*, chapitre 3.2; BIT, *Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy*, Social Protection for All Issue Brief, 2016; BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 441-444.

entre les entreprises. Les lacunes en matière de couverture par l'assurance sociale entraînent également une augmentation des dépenses actuelles et futures au titre des programmes d'assistance sociale et de lutte contre la pauvreté, qui risquent de ne pas pouvoir être maintenus à long terme.

- 103.** Plusieurs options font actuellement l'objet de discussions dans le cadre de la réflexion sur l'adaptation des systèmes et des politiques de protection sociale aux mutations du travail, et sur les moyens de combler les lacunes en matière de couverture et d'adéquation. Certains observateurs avancent que la protection sociale devrait être dissociée de l'emploi, limitée à des filets de sécurité pour les plus démunis, remplacée par un revenu de base universel ou par des assurances maladie et des fonds de pension ou d'autres dispositifs individuels ⁶⁶. On peut cependant se demander si une telle dissociation serait une option viable ⁶⁷. Même si les régimes financés par l'impôt sont importants pour atténuer la pauvreté, les prestations offertes sont souvent modestes et permettent difficilement aux travailleurs de maintenir leur niveau de vie par un effet de lissage du revenu et de stabilisation de la demande globale. Si l'on affaiblit les formes de protection existantes pour privilégier les régimes fonctionnant sur une base individuelle (des comptes individuels ou des assurances privées), au faible potentiel de mutualisation des risques et de redistribution, cela entraînera probablement davantage d'inégalités, y compris entre les hommes et les femmes, et un risque accru de pauvreté. En conséquence, pour répondre pleinement aux besoins de la population en matière de sécurité sociale et atteindre les cibles 1.3, 3.8, 5.4, 8.5 et 10.4 des ODD, les régimes d'assurance sociale inclusifs, qui reposent sur les principes de mutualisation du risque, de solidarité du financement et d'équité, devraient continuer d'occuper une place essentielle, avec les prestations financées par l'impôt, afin de garantir une protection et une couverture adéquates.
- 104.** Pour l'avenir du travail et la reprise économique après la crise du COVID-19, il nous faut disposer de systèmes de protection sociale, y compris des socles de protection sociale, justes, inclusifs et durables, qui nous permettront de construire une économie plus inclusive et plus forte pour faire face aux chocs à venir. De nombreux pays se sont engagés à adapter leurs systèmes pour tenir compte de l'évolution du travail et de l'emploi et ont pris des mesures dans ce sens: ils ont garanti une protection adéquate aux travailleurs dans toutes les formes d'emploi, facilité la portabilité des droits et préservé la durabilité et une part suffisamment importante de la redistribution grâce à des systèmes combinant l'impôt et les cotisations; la crise du COVID-19 rend plus urgent encore le renforcement de ces initiatives ⁶⁸. Les pays du G20 ont ainsi convenu de promouvoir un niveau adéquat de protection sociale et de couverture par la sécurité sociale à tous les travailleurs, y compris à ceux qui sont engagés dans des formes d'emploi différentes, et à procéder à une catégorisation correcte des relations de travail ⁶⁹. La Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2019 invite les États membres de l'UE à «garantir un accès à

⁶⁶ Voir, par exemple, Groupe de la Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2019: Le travail en mutation, Abrégé*, 2019.

⁶⁷ BIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, Commission mondiale sur l'avenir du travail, 2019; BIT, *Approches innovantes pour garantir une protection sociale universelle pour l'avenir du travail*, Note d'information n° 12, préparée pour la 2^e Réunion de la Commission mondiale sur l'avenir du travail, Genève, 2018.

⁶⁸ Voir, par exemple, OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019: L'avenir du travail*, 2019; BIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*.

⁶⁹ G20, *Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work* (Vers un avenir inclusif: façonner le monde du travail), déclaration des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 à leur réunion de 2017; ministres du Travail et de l'Emploi du G20, «*Ministerial Declaration*», 2020.

une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non salariés», en application des engagements pris au titre du socle européen des droits sociaux⁷⁰. Dans le cadre des mesures mises en place face à la crise du COVID-19, de nombreux pays ont étendu temporairement le bénéfice des prestations de maladie et de chômage, ainsi que d'autres mesures de soutien des revenus, à des travailleurs qui en étaient auparavant exclus, notamment les travailleurs des plateformes numériques⁷¹, et envisagent actuellement des solutions plus pérennes. Avant même la pandémie de COVID-19, plusieurs pays, parmi lesquels l'Algérie, la Chine, la France, l'Indonésie, la Slovaquie et l'Uruguay, avaient mis en place des mécanismes adaptés afin d'étendre la couverture aux travailleurs indépendants et à d'autres catégories de travailleurs vulnérables. Les mesures qui ont été prises incluent:

- des systèmes de perception des impôts et des cotisations simplifiés, en vue de fournir une protection à tous les travailleurs et d'assurer des conditions de concurrence loyale entre les entreprises;
- des mesures visant à prévenir la classification erronée des relations de travail, pour que les travailleurs bénéficient d'une protection sociale et professionnelle adéquate⁷²;
- des mesures d'adaptation des systèmes d'affiliation, de perception des cotisations et de paiement des prestations à la situation et aux besoins de certaines catégories spécifiques de travailleurs;
- des mesures permettant d'améliorer la coordination et de réduire la fragmentation au sein des systèmes de sécurité nationale afin de garantir la portabilité et la transférabilité des droits pour les travailleurs géographiquement ou professionnellement mobiles;
- des mesures visant à couvrir les travailleurs ayant plusieurs employeurs ainsi que les travailleurs des plateformes numériques, grâce à des solutions adaptées.

105. La Déclaration du centenaire, qui fait fond sur les normes actuelles de l'OIT en matière de sécurité sociale, représente un cadre solide au sein duquel les États Membres peuvent concevoir et mettre en place de telles mesures coordonnées afin de renforcer leurs systèmes de sécurité sociale en vue d'une reprise centrée sur l'humain et pour l'avenir du travail. Les principes suivants sont particulièrement importants pour la mise en place de systèmes de sécurité sociale, incluant des socles de protection sociale, plus inclusifs et résilients:

- L'universalité de la protection, de la couverture et d'un accès effectif: faire en sorte que les travailleurs, quelles que soient les formes d'emploi, aient un accès effectif et adapté à leur situation et à leurs besoins, tout en réaffirmant que la sécurité sociale est une composante intégrale du coût du travail et non une taxe qui grève le travail.

⁷⁰ Union européenne, «Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale» (2019/C 387/01), *Journal officiel de l'Union européenne*; Commission européenne, *Les vingt principes clés du socle européen des droits sociaux*, principe 12.

⁷¹ BIT, «Réponses de la protection sociale à la crise COVID-19 dans le monde», *Social Protection Monitor*, 2020; BIT, «Indemnités de maladie dans le cadre d'un congé de maladie ou d'une quarantaine: Réponses apportées par les pays et considérations politiques dans le contexte de la pandémie de COVID-19», 2020; BIT, «Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations», 2020.

⁷² BIT, *Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), 2020.

- L'adéquation: faire en sorte que les systèmes de protection sociale ne soient pas uniquement efficaces pour prévenir la pauvreté, mais qu'ils fournissent également une protection financière et un revenu de remplacement adéquats en cas de maladie, de façon équitable et durable.
 - La transférabilité/portabilité: faire en sorte que les systèmes de protection sociale soutiennent et favorisent la mobilité au sein du marché du travail et contribuent à la transformation structurelle du marché du travail et de l'économie.
 - La transparence: faire en sorte que tous les acteurs soient parfaitement informés de leurs droits et de leurs responsabilités, que les cadres juridiques établissent des critères d'éligibilité précis et des prestations prévisibles, et que les procédures administratives soient aussi simples et claires que possible et qu'elles tirent pleinement parti des technologies numériques tout en garantissant la protection des données personnelles et le respect de la confidentialité.
 - Le partage des risques: faire en sorte que le système de protection sociale soit fondé sur un niveau approprié de partage des risques, y compris pour ce qui est de la solidarité, en prévoyant un financement via des mécanismes de financement collectif qui évitent de faire assumer aux travailleurs individuels une trop lourde part financière et économique du risque.
 - Égalité entre hommes et femmes: faire en sorte que les systèmes de protection sociale tiennent compte des réalités que vivent les hommes et les femmes sur le marché du travail, dans l'emploi et dans la société, et qu'ils promeuvent l'égalité entre hommes et femmes.
 - La durabilité financière et la bonne gouvernance: faire en sorte que les systèmes de protection sociale soient financés de façon à être durables et équitables, et qu'ils soient gérés et administrés de façon efficace.
- 106.** La crise du COVID-19 montre clairement qu'il est urgent de renforcer la coordination des politiques pour que les mécanismes de protection soient bien adaptés à la situation et aux besoins des travailleurs et pour que les déficits de couverture et d'adéquation soient comblés. Dans le même temps, l'impact qu'auront ces mesures va également dépendre de l'efficacité de la réglementation du travail, en particulier de sa capacité à éviter que les règles régissant les relations d'emploi, les salaires minima et les conditions de travail soient détournées.

3.1.2. Assurer une protection adéquate

- 107.** Si dans beaucoup de pays l'extension de la couverture a énormément progressé, les prestations sont encore loin d'être adéquates. Il ne sera possible de réaliser les ODD à l'horizon 2030, en particulier les cibles 1.3 et 3.8, que si les prestations sociales sont adéquates et qu'elles répondent aux besoins des personnes à qui elles doivent être fournies, selon les critères fixés par les normes de l'OIT. Cela ne concerne pas seulement le niveau des prestations et leur qualité, mais aussi la capacité des systèmes de protection sociale à répondre de manière durable à des besoins et des défis nouveaux.
- 108.** Les systèmes de protection sociale devraient au moins garantir un niveau élémentaire de sécurité sociale, autrement dit un socle de protection sociale, afin d'assurer une sécurité de revenu et un accès effectif aux soins de santé sans que cela suppose une charge trop lourde. Ils devraient ensuite progressivement atteindre des niveaux de protection plus élevés afin de réaliser pleinement le droit humain à la sécurité sociale pour tous, à partir d'un examen

régulier de la situation réalisé en consultation avec les partenaires tripartites et avec leur participation, en collaboration avec d'autres organisations représentatives de personnes concernées. De nombreux pays n'ont pas encore atteint les niveaux de prestations qui pourraient être considérés comme appropriés au regard des normes de l'OIT⁷³. Certains pays à faible revenu hésitent encore à améliorer la couverture et l'adéquation des prestations, pour des raisons de compétitivité à l'échelle mondiale. Dans certains cas, le niveau des prestations s'est érodé sous l'effet des politiques d'assainissement budgétaire ou parce qu'il n'a pas été adapté régulièrement à l'évolution du coût de la vie, rendant les prestations insuffisantes pour prévenir la pauvreté et nuisant fréquemment à leur prévisibilité. Par exemple, les discussions sur les systèmes de pension ont souvent été dominées par des considérations d'ordre budgétaire, l'accent étant mis sur la pérennité financière des systèmes de pensions au détriment d'autres principes établis dans les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale, comme l'universalité, la solidarité, le financement collectif, l'adéquation et la prévisibilité des prestations. Le respect de ces autres principes est important si l'on veut que les systèmes de pension garantissent une sécurité de revenu aux personnes âgées, ce qui est, et devrait rester, l'objectif premier de tout système de pension. Comme cela a été souligné lors de la table ronde tripartite sur les tendances et les réformes en matière de pensions qui s'est tenue en décembre 2020, il est essentiel de tenir dûment compte de l'ensemble des principes de l'OIT car, si l'un d'entre eux devait être laissé de côté, c'est la viabilité budgétaire, sociale, économique et politique de l'ensemble du système de pensions qui s'en trouverait menacée⁷⁴.

- 109.** Bien qu'il soit essentiel que les systèmes de protection sociale répondent à l'ensemble des besoins en matière de protection et qu'ils fournissent une protection complète, les systèmes de nombreux pays sont incomplets; ils peuvent fournir un accès à des prestations de santé et des pensions de vieillesse, mais n'offrir aucune protection en cas de maternité, de maladie ou de chômage à la population en âge de travailler, comme la crise du COVID-19 l'a cruellement montré.
- 110.** Même dans des pays comparativement plus riches, de nombreuses personnes ont l'impression que les systèmes de protection sociale ne répondent pas à leurs besoins comme ils le devraient. Un sondage récent réalisé dans 21 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a montré que, dans tous ces pays, moins d'un quart des personnes interrogées considéraient qu'elles pourraient aisément recevoir des prestations publiques en cas de besoin, et seule une minorité d'entre elles considérait que l'accès à ces prestations était aisé⁷⁵. Les résultats de l'enquête ont néanmoins montré que, de façon générale, dans les pays où les niveaux d'investissement dans la protection sociale étaient relativement importants, les niveaux de satisfaction avaient tendance à être plus élevés que dans les pays où ces dépenses étaient plus réduites, même si des variations notables ont été observées.
- 111.** Bien que la portée et le champ d'application des mesures de protection sociale et le minimum considéré comme socialement acceptable puissent varier selon les sociétés, il est

⁷³ En particulier les normes minimales pour le niveau des prestations périodiques en espèces des différents types de régimes (y compris l'assurance sociale et l'assistance sociale) ainsi que l'ensemble des services de santé devant être pris en charge sans coparticipation financière, ou avec une coparticipation faible, des normes plus élevées étant fixées dans d'autres conventions et recommandations de l'OIT. Voir BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*, annexe III.

⁷⁴ BIT, *Report on the Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms*, 30 novembre-4 décembre 2020, à paraître.

⁷⁵ OCDE, *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, 2019; et *Annex 2 – A2.1.1 et A2.1.3* en ligne.

indispensable d'assurer une protection adéquate et complète, en conformité avec les normes de l'OIT, pour éliminer la pauvreté et réduire les inégalités de façon durable, pour promouvoir la solidarité intergénérationnelle et pour renouveler le contrat social.

3.1.3. Soutenir les transitions dans la vie privée et professionnelle

112. Étant donné que les systèmes de sécurité sociale seront de plus en plus sollicités à l'avenir, les politiques et les systèmes vont devoir mieux répondre aux besoins de la population et lui apporter un soutien pendant les périodes de transition privée et professionnelle, surtout dans un contexte de transformation structurelle, de crise économique et de catastrophes.
113. Pour de nombreux pays, faire face aux besoins de soins de longue durée d'une population qui vieillit est un défi majeur – et la pandémie de COVID-19 l'a montré de façon particulièrement claire. Dans certains pays, comme le Costa Rica et la Suède, les soins de longue durée font partie des systèmes nationaux de soins et de santé; dans d'autres pays, comme l'Allemagne, le Japon et la République de Corée, une nouvelle branche d'assurance sociale a été créée pour couvrir les soins de longue durée; et dans d'autres encore, comme la Chine, des solutions sont en train d'être mises en place ⁷⁶. Un meilleur accès à des prestations et des services adéquats en matière de soins de longue durée est essentiel pour répondre aux besoins des personnes concernées et aura aussi des répercussions plus larges sur le système de santé et le travail décent. Améliorer la fourniture de soins de longue durée a un effet positif sur la qualité des services, car la responsabilité de fournir ces soins n'incombe plus aux membres de la famille (notamment aux femmes), mais à du personnel qualifié. Cela évite également d'hospitaliser des personnes dans des établissements de santé secondaires ou tertiaires uniquement parce qu'elles n'ont pas d'autre possibilité. Dans le même temps, le secteur du soin offre un large potentiel de création d'emplois décents pour les années à venir, en particulier pour les femmes. L'OIT estime que l'on pourrait créer 30 millions d'emplois supplémentaires dans le secteur des soins de longue durée si les États investissaient suffisamment dans ce secteur ⁷⁷.
114. Il est essentiel d'investir davantage dans les allocations familiales et les prestations à l'enfance pour permettre aux enfants de bien démarrer dans la vie ⁷⁸. La protection sociale conduit à de meilleurs résultats en matière d'éducation et de nutrition et elle a joué un rôle important dans la diminution du travail des enfants, qui a été de 38 pour cent entre l'année 2000 et l'année 2016. Malgré cela, 152 millions d'enfants sont encore astreints au travail et il est donc urgent d'investir davantage dans la protection sociale de l'enfance, en particulier dans les régions où un faible niveau d'investissement coïncide avec une forte prévalence du travail des enfants ⁷⁹.
115. Des services de garde d'enfants de qualité sont importants pour compléter les aides financières pour les enfants et les familles, car ils facilitent l'accès à l'éducation pour les jeunes enfants et suppriment un obstacle à l'obtention d'un emploi productif et décent dans l'économie formelle pour les parents, principalement pour les femmes. En outre, l'introduction de prestations de paternité (en République islamique d'Iran par exemple) et de prestations parentales bien conçues, qui encouragent les pères à les utiliser (en

⁷⁶ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*, chap. 5; et BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*.

⁷⁷ BIT, *Prendre soin d'autrui: un travail et des emplois pour l'avenir du travail décent*, 2018.

⁷⁸ BIT et UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

⁷⁹ BIT, *Estimations mondiales du travail des enfants: résultats et tendances 2012-2016*, 2017.

Allemagne et en Suède, par exemple), contribue à une répartition plus égale des responsabilités familiales entre les parents, dans la mesure où elles reconnaissent que c'est à la fois à la mère et au père qu'il incombe de subvenir aux besoins de la famille et de s'occuper des enfants, en accord avec la cible 5.4 des ODD sur l'égalité des sexes et la recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.

- 116.** Pour accompagner les transitions, tant personnelles que professionnelles, et assurer une transition économique juste dans un contexte de progrès technologique et de changement climatique, il faut que les politiques de protection sociale et de l'emploi soient bien coordonnées. La protection contre le chômage, par exemple, donne aux travailleurs une sécurité de revenu dont ils ont grandement besoin, et, lorsqu'elle est complétée par des services d'aide à l'emploi, des politiques de développement des compétences et d'autres politiques ayant une incidence sur le marché de l'emploi, elle leur permet de se recycler, si besoin, et de changer de travail ⁸⁰. De nombreux pays ont renforcé leurs régimes de protection contre le chômage (c'est le cas de la République de Corée et du Viet Nam) ou introduit de tels régimes (en Malaisie et aux Philippines, par exemple) en les liant avec des services d'aide à l'emploi ⁸¹.
- 117.** Des systèmes de protection sociale prenant en compte les questions de handicap peuvent favoriser l'insertion des personnes handicapées sur le marché de l'emploi, les aider dans leur insertion sociale et compenser de façon appropriée les coûts liés au handicap ⁸².
- 118.** L'adaptation des systèmes de pensions de vieillesse à la transformation du monde du travail et au vieillissement de la population, dans un contexte de mobilité de la main-d'œuvre, nécessite de faciliter la portabilité des droits et des prestations, ce qui peut se faire, par exemple, en harmonisant les régimes de pension, en garantissant leur viabilité financière tout en veillant à l'adéquation des pensions versées, et en accompagnant les décisions relatives au recul de l'âge de la retraite qui seront nécessaires par des mesures facilitant le vieillissement actif, afin d'éviter les répercussions négatives sur les travailleurs et l'ensemble de l'économie.
- 119.** Il est essentiel de mener de front des politiques de l'emploi et de la protection sociale répondant aux besoins spécifiques des hommes et des femmes pour instaurer une reprise plus robuste et garantir un avenir du travail centré sur l'humain, y compris pour les jeunes femmes et les jeunes hommes qui entrent sur le marché du travail. La population étant plus souvent confrontée à des transitions personnelles et professionnelles, elle a besoin d'un éventail complet de prestations sociales mais aussi de programmes et de mesures facilitant l'acquisition de compétences et l'accès à l'emploi et en lien avec le marché du travail, comme un soutien à l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi, à la formation et au recyclage, à l'orientation professionnelle et à l'entrepreneuriat, ainsi que d'un accès à des soins et d'autres services sociaux de qualité, qui sont par ailleurs une importante source d'emploi décent.

⁸⁰ BIT, *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, 2015; BIT, *Emplois et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois*, 2018.

⁸¹ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*; C. Peyron Bista et John Carter, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package: Experiences from ASEAN* (BIT, 2017).

⁸² BIT et International Disability Alliance (IDA), *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*, 2019.

3.2. Renforcer les systèmes de protection sociale

- 120.** Le renforcement des systèmes nationaux de protection sociale est essentiel pour garantir l'accès universel à une protection sociale complète et durable pour tous dans le contexte d'un monde du travail en mutation. En tant qu'interface directe entre les États et leurs citoyens, les systèmes de protection sociale sont importants dans la mesure où ils s'inscrivent dans des cadres institutionnels efficaces, transparents et ouverts à tous, qui méritent la confiance de la population et promeuvent l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable (ODD 16). Pour garantir l'efficacité des politiques et des stratégies nationales de protection nationale, il est fondamental de les mettre en œuvre de manière effective en s'appuyant sur des cadres juridiques cohérents.
- 121.** Pour renforcer les systèmes de protection sociale et les faire évoluer en fonction des besoins qui émergent, il faut définir des politiques et des stratégies nationales de protection sociale efficaces fondées sur le dialogue social, en renforcer la gouvernance et l'administration, améliorer la coordination avec d'autres politiques économiques et sociales et accroître leur résilience ainsi que leur capacité à faire face aux crises.

3.2.1. Formuler et mettre en œuvre des politiques et des stratégies nationales de protection sociale fondées sur le dialogue social, et en assurer le suivi

- 122.** La stratégie bidimensionnelle de l'OIT pour l'extension de la sécurité sociale met l'accent sur l'importance que revêt la formulation de politiques et stratégies nationales de protection sociale fondées sur le dialogue social national. De nombreux États Membres ont formulé et appliqué de telles stratégies ces dernières années en participation avec les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes; ces initiatives constituent une feuille de route claire pour étendre la protection sociale (à la fois horizontalement et verticalement) et améliorer les systèmes nationaux de protection sociale en les rendant plus cohérents et plus complets⁸³. Si on les compare avec la mise en place de filets de sécurité ou d'autres stratégies de réduction de la pauvreté plus limitées, ces politiques de protection sociale globales et systémiques qui englobent la totalité des régimes sociaux contribuent à une approche plus stratégique de la réduction des déficits en matière de couverture et d'adéquation, assurent une cohérence des politiques par le renforcement de la coordination et la suppression des chevauchements, et favorisent les synergies avec d'autres politiques économiques et sociales⁸⁴.
- 123.** La participation des partenaires sociaux à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales de protection sociale est essentielle pour que les politiques répondent véritablement aux différentes situations et aux besoins des personnes et qu'elles soient largement acceptées et soutenues⁸⁵. Pour cela, la qualité du dialogue social est déterminante, comme le montrent les expériences de l'Australie, de l'Allemagne et de l'Afrique du Sud, et l'absence de dialogue social est un obstacle à la mise en place de systèmes de protection sociale inclusifs, justes et pérennes⁸⁶. Un examen récent des politiques et stratégies nationales de protection sociale a montré que seuls 9 documents

⁸³ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 573.

⁸⁴ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 581.

⁸⁵ BIT, *A Synthesis Review*.

⁸⁶ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 566.

sur les 52 qui ont été analysés faisaient état de la participation des partenaires sociaux⁸⁷. Notant que le cadre institutionnel était souvent inadapté et qu'il ne permettait pas de mettre en place des processus de dialogue efficaces et représentatifs au niveau national, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a souligné que «les efforts déployés pour organiser et mettre en œuvre un dialogue social participatif, inclusif et constructif constituent un investissement judicieux. Ce dialogue permet d'obtenir un large soutien social et politique et de parvenir à un consensus sur les choix politiques qui en découlent, donnant ainsi des résultats économiques positifs importants»⁸⁸. Les expériences de dialogues nationaux fondés sur des évaluations qui ont été menées dans différents pays, parmi lesquels le Belize, le Kirghizistan, la Mongolie, le Myanmar, le Sénégal, le Tadjikistan, la Thaïlande, le Togo et le Viet Nam, ont montré que la participation des partenaires sociaux et d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées facilitent la mise en œuvre des objectifs stratégiques et permettent de mieux atteindre les objectifs fixés⁸⁹.

3.2.2. Gouvernance et administration des systèmes de protection sociale

Améliorer la gouvernance et l'administration des systèmes de protection sociale

124. Une bonne gouvernance et une administration efficace des systèmes de protection sociale sont essentielles pour la mise en œuvre de ces systèmes et leur extension à des groupes qui jusque-là en étaient exclus⁹⁰. Promouvoir la responsabilité et la transparence contribue à mieux faire accepter le système par la population qui s'y fiera davantage. De nombreux États Membres ont renforcé leur cadre juridique ces dernières années, en dotant par exemple les prestations financées par l'impôt d'une base juridique, en renforçant et élargissant les prestations de l'assurance sociale et en veillant à ce qu'elles soient viables à long terme, et en améliorant la coordination entre les régimes d'assurance sociale et les régimes financés par l'impôt et entre les prestations en espèces et en nature⁹¹.
125. La bonne gouvernance des systèmes de protection sociale et leur bonne administration ont été largement facilitées par le recours à l'informatique pour les gérer; des systèmes de gestion et d'information et de nouveaux modèles de prestation des services ont notamment été créés, et la crise du COVID-19 a donné un coup d'accélérateur supplémentaire à leur développement. Les avancées technologiques, comme l'informatisation des communications et l'automatisation des procédures, peuvent largement contribuer à améliorer les procédures administratives, à faciliter l'accès et à rapprocher les services de la population. Ce faisant, il faut cependant veiller à protéger les données personnelles et à garantir la confidentialité des données, en particulier dans les pays où le cadre juridique en la matière n'est pas complètement en place. Il est important également de préserver des options d'accès aux services qui ne passent pas par l'informatique de sorte que les

⁸⁷ BIT et ONU-Femmes, *Towards Universal, Gender-Responsive Social Protection? A Global Review of National Social Protection Policies*, 2019.

⁸⁸ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 568-569.

⁸⁹ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 566.

⁹⁰ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*; AISS, *Lignes directrices de l'AISS: Bonne gouvernance*, 2019 (accès pour les membres de l'AISS).

⁹¹ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 173.

personnes ayant un accès limité à Internet ou n'y ayant pas accès, ainsi que celles dont les compétences en informatique sont limitées, ne soient pas exclues ⁹².

Réduire la fragmentation, améliorer la coordination et fournir des services plus efficaces

126. Dans de nombreux pays, un des principaux points faibles des systèmes de protection sociale est leur niveau élevé de fragmentation; ils comptent de multiples régimes d'assurance sociale et d'assistance sociale gérés par des institutions différentes, et des mécanismes de coordination souvent déficients. Il est essentiel d'assurer une coordination efficace entre ces mécanismes et ces institutions pour garantir une cohérence interne et une approche systémique qui permettront de fournir des services plus efficaces, faciliteront la portabilité et la transférabilité des prestations d'un régime à un autre, et éviteront les doublons et les lacunes dans la couverture ⁹³. De nombreux pays, parmi lesquels le Bangladesh, le Canada, la Croatie et le Ghana, ont pris des mesures pour réduire la fragmentation, pour renforcer les mécanismes de coordination internes entre les différentes institutions et entre le gouvernement central et les autorités locales, et pour garantir une approche globale et mieux intégrée. Au Ghana par exemple, les bénéficiaires des transferts d'espèces au titre du programme «Livelihood Empowerment Against Poverty» (Programme de revenus de subsistance contre la pauvreté) sont automatiquement affiliés au régime national de sécurité sociale, ce qui leur permet d'accéder plus facilement aux soins de santé. D'autres pays, dont l'Afrique du Sud, l'Azerbaïdjan, la Chine, l'Inde, la Mongolie et le Tadjikistan, ont établi des mécanismes de fourniture de services intégrés, comme des guichets uniques, pour faciliter l'accès aux services, en particulier pour les populations rurales, offrir un ensemble plus complet de prestations sociales et de services à un coût réduit, et orienter les bénéficiaires vers des services complémentaires d'aide à l'emploi ou autres. La CEACR a souligné le rôle important des entités de coordination, qui devraient avoir «la capacité de fixer les priorités du système de protection sociale, mais également de participer au processus d'intégration des politiques et des pratiques en matière de protection sociale dans le cadre général de planification du développement, comme le préconise le paragraphe 15 de la recommandation» ⁹⁴.

Suivre les progrès dans la mise en place de systèmes complets de sécurité sociale

127. La mise en place de systèmes complets de sécurité sociale nécessite qu'un suivi des progrès accomplis en matière d'extension de la couverture et d'adéquation des prestations sociales soit effectué par le biais de mécanismes efficaces, comme le préconise la recommandation n° 202 (partie IV), en incluant dans ce suivi la participation des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, la nécessaire ventilation des données par sexe, ainsi que l'établissement d'un cadre juridique visant à sécuriser et à protéger les informations personnelles privées enregistrées dans les systèmes de données de la sécurité sociale, et en s'appuyant sur les échanges d'informations entre États Membres et avec le BIT.

⁹² Magdalena Sepúlveda Carmona, *Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection*, ESS – document de travail n° 59 (BIT, 2018).

⁹³ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, section 11.2; ONU, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté* (A/74/493), 2019.

⁹⁴ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 661.

- 128.** Si dans de nombreux États Membres de l'OIT des progrès importants ont été réalisés et que les cadres de suivi des systèmes de protection sociale ont été renforcés, des difficultés demeurent: il y a trop peu de données comparables pour certains régimes et programmes (en particulier pour les régimes non contributifs), la fragmentation des données est trop importante et leur comparabilité est limitée, et il n'y a pas de mécanismes de coordination ni de méthodologies normalisées⁹⁵. En outre, il y a relativement peu de pays qui disposent des moyens d'analyse nécessaires pour pouvoir évaluer systématiquement la capacité du système de sécurité sociale à atteindre les objectifs des politiques nationales et à répondre aux besoins de la population, ni son impact social et économique pour réduire par exemple la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Ces difficultés limitent la capacité des États Membres à suivre de façon systématique les progrès réalisés au fil du temps, pour repérer les lacunes, formuler d'autres politiques appropriées pour la protection sociale et évaluer l'impact des réformes.
- 129.** De nombreux États Membres manquent de données relatives aux cotisants et aux bénéficiaires ventilées par sexe, par groupe d'âge et par lieu de résidence (en zone rurale ou urbaine), tout comme de données sur les dépenses, ventilées par fonction et par type de dépense. Des données ventilées sont essentielles pour constituer une base de connaissances détaillées à partir desquelles les décisions peuvent être prises au niveau national, et pour alimenter la base de données nécessaire pour le cadre de suivi des ODD. La résolution concernant l'élaboration des statistiques de la sécurité sociale, adoptée par la neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail, en 1957, fournit des orientations détaillées utiles sur la façon de classer et de ventiler les données qui peuvent être mieux utilisées à cette fin⁹⁶.
- 130.** L'harmonisation progressive des données sur la protection sociale et la normalisation des concepts et définitions associés sont essentielles, principalement au vu des changements apportés au cadre de suivi international à la suite de l'adoption des ODD. Cette harmonisation passe par la mise au point de normes communes de collecte des données, la systématisation et le classement des données, et un cadre statistique commun qui permettront d'assurer la comparabilité des données et faciliteront l'utilisation des statistiques par les gouvernements, les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes⁹⁷. Reconnaisant le rôle important qui incombe à l'OIT en tant qu'organisation internationale responsable de la cible 1.3 de l'ODD 1, la CEACR a considéré que «les mandats de l'OIT pourraient juger nécessaire et opportun de commencer à réfléchir sur les moyens possibles par lesquels l'OIT pourrait continuer à orienter l'élaboration de statistiques de la sécurité sociale à l'avenir», soulignant «qu'un cadre statistique international à jour et harmonisé pourrait largement contribuer à la réalisation de l'objectif de mettre en place des systèmes universels plus complets et plus adéquats de protection sociale»⁹⁸.

3.2.3. Coordination avec les politiques économiques et sociales

- 131.** Les mesures prises face à la pandémie de COVID-19 ont montré combien il était important, en particulier en période de changement, de coordonner la protection sociale avec d'autres politiques économiques et sociales, y compris des politiques de l'emploi et des politiques sectorielles, pour améliorer la cohérence et l'impact des politiques, ainsi que les synergies.

⁹⁵ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, section 11.2.

⁹⁶ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, section 12.3.

⁹⁷ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 694.

⁹⁸ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, paragr. 696.

Avant la pandémie, des progrès notables avaient été accomplis en Belgique, au Cambodge, aux Philippines et au Portugal pour faire en sorte que les politiques économiques et sociales se soutiennent mutuellement dans les réponses qu'elles apportent à la transformation des économies et des sociétés ⁹⁹. La CEACR considère en particulier qu'il est important d'intégrer des mécanismes de coordination clairs dès la phase de conception des politiques, et de les inscrire dans des cadres juridiques et institutionnels, et que la participation et la consultation tripartites d'autres organisations pertinentes et représentatives des personnes concernées sont essentielles.

- 132.** Une meilleure coordination peut produire de meilleurs résultats, mais les pays devraient néanmoins veiller à ce que les connexions ainsi établies n'entraînent pas de discrimination, d'exclusion ou d'autres effets secondaires imprévus. Pour les programmes de transferts d'espèces soumis à conditions, par exemple, l'imposition de certaines conditions comportementales en matière de fréquentation scolaire qui peuvent faire obstacle au droit à la sécurité sociale, principalement pour les plus démunis au sein de la société, et renforcer une répartition traditionnelle des rôles entre les hommes et les femmes a été jugée préoccupante ¹⁰⁰. Ces préoccupations ont conduit de nombreux pays à opter pour des programmes qui ne sont pas soumis à des conditions et qui, cependant, sont bien coordonnés grâce à des mesures complémentaires facilitant l'accès aux services.
- 133.** Les politiques actives du marché du travail, y compris les programmes d'emploi publics, sont essentielles dans la mesure où elles facilitent l'entrée, ou le retour, sur le marché du travail pour les personnes qui sont à la recherche d'un emploi. Néanmoins, dans certains cas, on a constaté avec préoccupation des restrictions non justifiées à un accès effectif aux prestations qui portent atteinte aux droits acquis en matière de sécurité sociale et sont contraires aux principes énoncés dans les normes internationales sur la sécurité sociale. Pour que les politiques sociales et les politiques de l'emploi portent leurs fruits, il faut trouver le juste équilibre entre les mesures visant à garantir une sécurité du revenu et l'aide au retour à l'emploi, dans le respect des principes consacrés par les droits de l'homme et les normes internationales du travail. Ces principes comprennent en particulier le libre choix de l'emploi et la notion d'emploi convenable, le but étant de garantir que le droit de la personne à la sécurité sociale n'est pas subordonné à l'obligation d'accomplir un travail ¹⁰¹.
- 134.** S'il est vrai qu'une meilleure coordination et une plus grande cohérence entre les prestations en espèces, les politiques actives du marché du travail et l'accès aux services peuvent contribuer à faire en sorte que les besoins de la population soient mieux pris en compte, il conviendra d'être vigilant dans la conception des politiques et des mécanismes de prestation des services de manière à garantir qu'ils contribueront à la pleine réalisation du droit de la personne à la sécurité sociale et qu'ils seront conformes aux normes internationales du travail.

3.2.4. Renforcer la résilience

- 135.** Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, la mise en place de systèmes de protection sociale complets, incluant des socles de protection sociale, occupe une place importante

⁹⁹ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, section 11.3.

¹⁰⁰ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, section 11.3.3; voir aussi BIT, *Résumé du rapport sur la protection sociale dans le monde 2014/15*, et BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

¹⁰¹ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, section 11.3.

dans les stratégies nationales de gestion des risques de catastrophes, pour prévenir les crises, faciliter le redressement et renforcer la résilience après une crise ¹⁰². Le rôle important que joue la protection sociale à cet égard est clairement établi dans la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, qui prévoit que: «[d]ans leur réponse aux situations de crise, les Membres devraient, aussi rapidement que possible: a) s'efforcer de garantir une sécurité élémentaire de revenu, en particulier aux personnes que la crise a privées de leur emploi ou de leurs moyens de subsistance; b) élaborer, rétablir ou améliorer des régimes complets de sécurité sociale et d'autres mécanismes de protection sociale en tenant compte de la législation nationale et des accords internationaux; et c) s'efforcer d'assurer l'accès effectif à des soins de santé et autres services sociaux essentiels, en particulier aux catégories de population et individus que la crise a rendus particulièrement vulnérables» (paragraphe 21). La recommandation n° 205 appelle également les États Membres à «établir, rétablir ou maintenir des socles de protection sociale et s'efforcer de combler les lacunes de leur couverture, en tenant compte de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, et des autres normes internationales du travail pertinentes» (paragraphe 22).

136. Dans les situations de crise et de vulnérabilité, les liens stratégiques entre les opérations de secours d'urgence, dans lesquelles s'inscrit l'aide humanitaire, et les efforts de développement à long terme, sont essentiels pour promouvoir une approche continue, par étapes et multidimensionnelle, qui utilise au mieux les ressources et les mécanismes institutionnels pour faire face aux risques et aux conséquences des catastrophes. Les systèmes de protection sociale sont maintenant largement reconnus comme étant un élément constitutif de cette continuité dans les approches ¹⁰³:

- **Adapter les systèmes de protection sociale existants afin d'améliorer leur résilience et leur capacité à faire face rapidement et de façon adéquate à de futurs chocs.** Il est crucial de prévoir et d'appliquer des plans d'urgence et de poursuite des activités pour permettre aux systèmes de protection sociale de réagir rapidement et de façon adéquate aux aléas et aux augmentations de la demande, en réduisant les délais et en augmentant l'efficacité des mesures prises localement. Le Mexique et le Mozambique ont renforcé leur capacité à fournir des prestations supplémentaires et complémentaires dans les situations de crise, et à étendre de façon efficace la couverture à de nouveaux bénéficiaires. Il peut de ce fait s'avérer nécessaire d'augmenter les budgets alloués à la protection sociale et de renforcer les capacités administratives, comme cela a été le cas au Népal par exemple, après le tremblement de terre de 2015.
- **S'appuyer sur les systèmes de protection sociale existants pour les secours fournis après une crise.** Dans les pays où il existe un système de protection sociale, les régimes et programmes existants peuvent être adaptés pour distribuer des aides financières et en nature aux populations touchées. Un soutien externe fourni par le biais du système existant peut également être apporté pour transférer de nouvelles technologies et moderniser les capacités, comme cela a été fait, par exemple, en El Salvador où la

¹⁰² BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*. BIT, *Normes de l'OIT et COVID-19 (coronavirus), Questions fréquentes*, 2020.

¹⁰³ Union européenne, *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: A Game Changer in Supporting People through Crises*, Collection outils et méthodes de la Commission européenne, Document de référence n° 26, 2019.

Estrategia de Erradicación de la Pobreza a été étendue verticalement et horizontalement pendant les périodes de sécheresse.

- **Soutenir la mise en place d'un système national de protection sociale durable progressivement institutionnalisé par le gouvernement.** Après une crise survenue soudainement, les secours risquent d'être fournis sous forme de programmes disparates financés par différents donateurs internationaux. Une meilleure coordination peut servir à jeter les bases d'un système national de protection sociale pérenne, pouvant être administré par les pouvoirs publics. En Somalie, par exemple, l'assistance financière à court terme est en train d'évoluer vers des mécanismes de protection sociale à plus long terme relevant de l'État.
- **Étendre la protection sociale ou les services aux populations déplacées de force.** En 2015, on comptait plus de 65 millions de personnes qui étaient soit des réfugiés, soit des demandeurs d'asile à l'étranger, ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. L'assistance humanitaire aux populations déplacées vise à répondre aux besoins les plus immédiats, mais quand elle est combinée à d'autres formes de soutien, elle peut également aboutir à des solutions plus pérennes. Il faut envisager des politiques à plus long terme qui vont compléter les services d'urgence par d'autres formes de soutien, notamment pour le développement des compétences et la participation à des programmes nationaux de protection sociale sélectionnés. En outre, l'extension des systèmes de protection sociale aux réfugiés est conforme à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son protocole de 1967¹⁰⁴ qui confie aux États la responsabilité d'étendre la protection et l'assistance aux réfugiés pour que ceux-ci puissent accéder aux services de santé et à la sécurité sociale dans les mêmes conditions que la population du pays d'accueil.

3.3. Garantir la viabilité des systèmes de protection sociale

137. Lors de la conception ou de la réforme des systèmes de sécurité sociale, il est important de prendre soigneusement en compte la couverture, l'adéquation des prestations, la viabilité financière et la solidarité. La solidarité dans le financement n'est pas seulement un impératif éthique, c'est aussi le moyen le plus efficace pour parvenir en même temps à l'universalité de la couverture, l'adéquation des prestations et la viabilité financière du système de protection sociale.

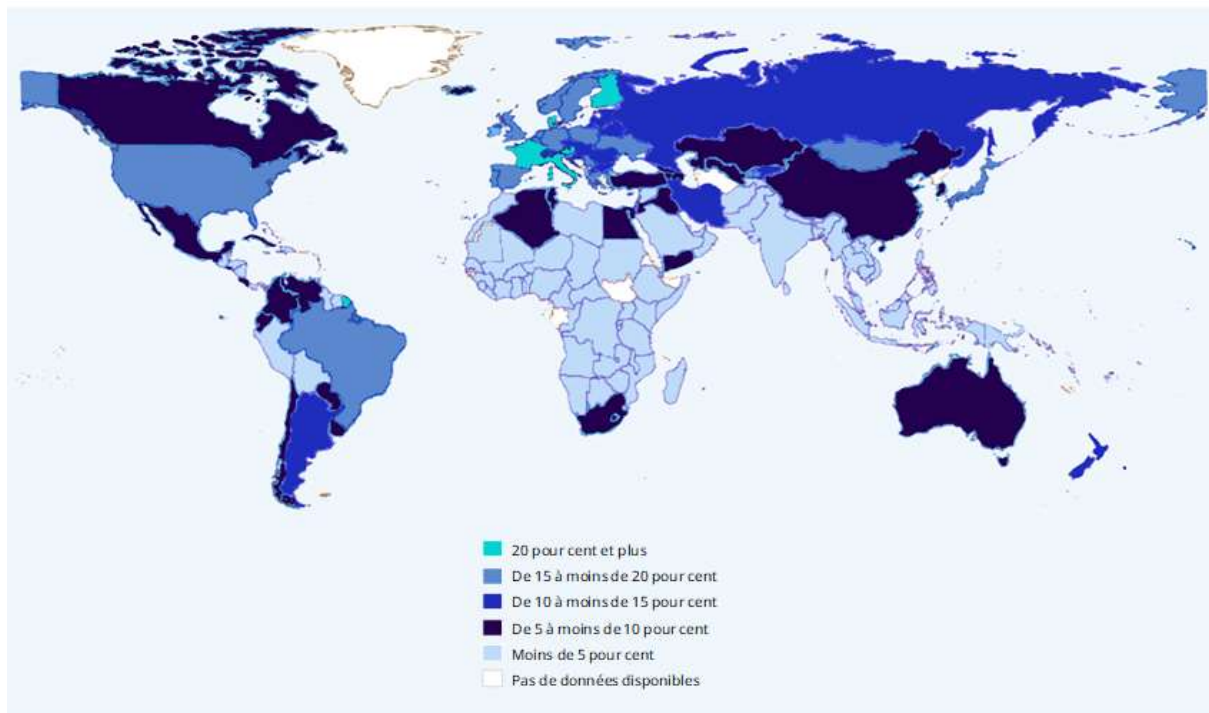
3.3.1. La viabilité financière

138. Les dépenses consacrées aux systèmes de protection sociale constituent un investissement à long terme dans les êtres humains, et l'absence d'investissement dans la protection sociale peut faire obstacle au progrès économique et social et avoir comme conséquence un manque de main-d'œuvre productive et en bonne santé, des troubles sociaux, l'exclusion sociale et l'insécurité économique, comme la crise du COVID-19 l'a rappelé à tous. Cet investissement par le biais des systèmes de protection sociale exige des ressources qui doivent être apportées par les entreprises, les travailleurs, les ménages ainsi que d'autres cotisants et contribuables. La recommandation n° 202 exhorte les États Membres à «envisager de recourir à un ensemble varié de méthodes pour mobiliser les ressources nécessaires afin d'assurer la viabilité financière, budgétaire et économique» des systèmes nationaux de protection sociale; ces méthodes de financement peuvent consister à veiller

¹⁰⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), [Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés](#).

au respect effectif des obligations en matière fiscale et de cotisations sociales ou à mettre en place une assiette de prélèvements plus large et suffisamment progressive ¹⁰⁵, ainsi qu'à redéfinir les priorités en matière de dépenses ou à en améliorer la qualité.

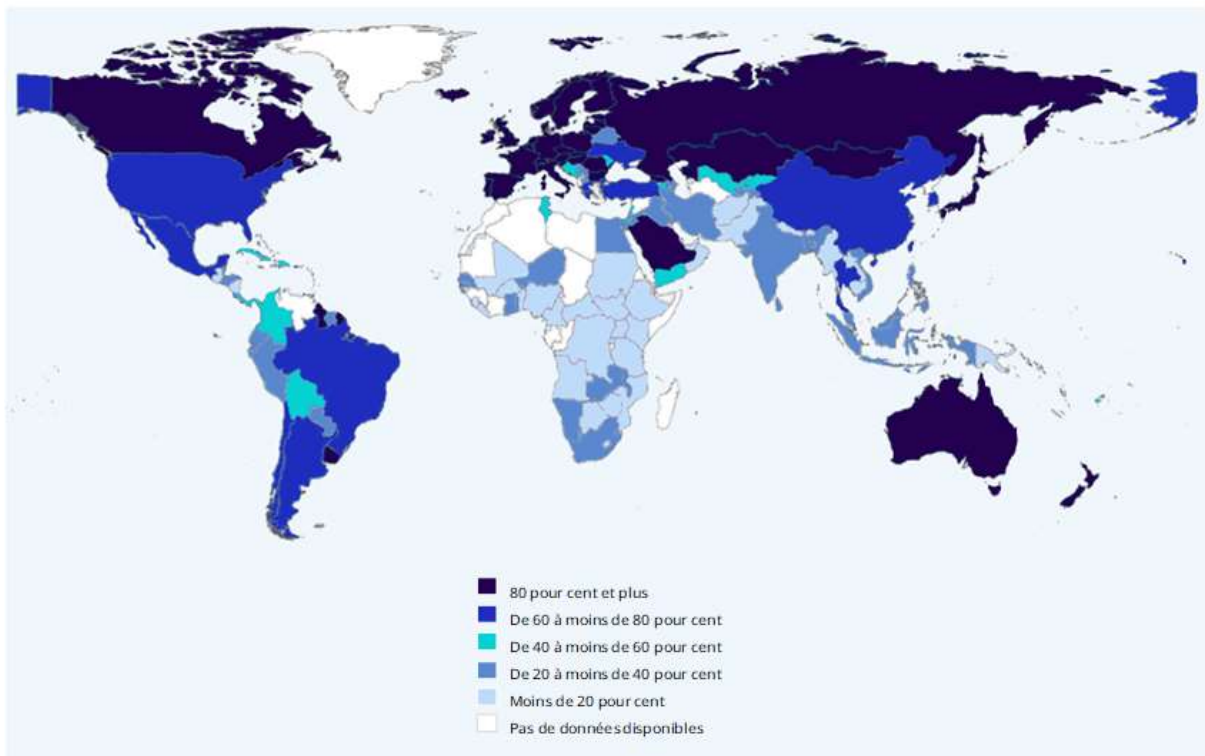
► **Figure 3.1a. Part des dépenses publiques consacrées à la protection sociale (hors santé) en pourcentage du PIB (dernières données disponibles)**



Sources: BIT, [Base de données sur la protection sociale dans le monde](#), à partir de données de l'enquête sur la sécurité sociale; OCDE; ILOSTAT, FMI.

¹⁰⁵ Recommandation n° 202, paragr. 11. Cette disposition consacre l'obligation qui est faite aux États parties du [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) d'assurer progressivement le plein exercice du droit à la sécurité sociale par tous les moyens appropriés et, si besoin, par la coopération internationale (art. 2).

► **Figure 3.1b. Pourcentage de la population couverte par au moins une prestation de protection sociale en espèces (dernière année disponible)**



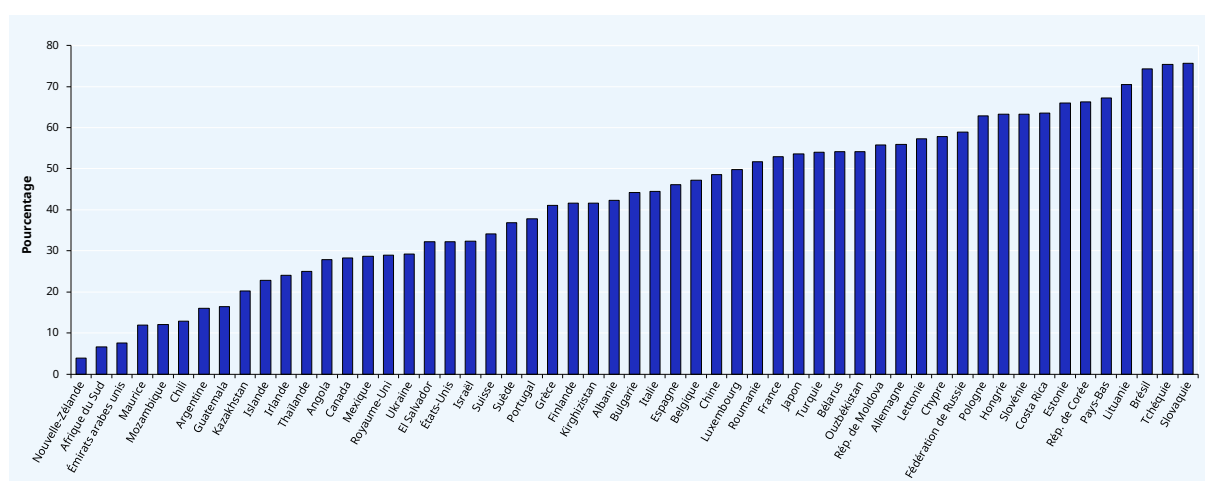
Sources: BIT, [Base de données sur la protection sociale dans le monde](#), à partir de données de l'enquête sur la sécurité sociale; OCDE; ILOSTAT, FMI.

- 139.** Même s'il y a eu des progrès, d'importantes lacunes subsistent, à la fois dans le financement de la protection sociale et dans la couverture, ces deux aspects étant étroitement liés (voir figures 3.1a et 3.1b). Pour que ces lacunes soient comblées, il faudrait se centrer davantage sur les conditions budgétaires à mettre en place pour assurer le financement des systèmes de protection sociale, et en particulier garantir un socle de protection sociale, dans les pays en développement.
- 140.** Selon les pays, différentes approches ont été suivies afin de créer la marge budgétaire requise pour financer la protection sociale, comme le montrent les exemples décrits ci-après.
- 141. L'augmentation des recettes fiscales** grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale, en privilégiant des méthodes plus efficaces de perception des impôts et en améliorant l'observation des règles fiscales, en veillant à imposer de façon équitable les différents types de revenus (bénéfices des entreprises, activités financières, propriété, importations et exportations, ressources naturelles), et en assurant la progressivité du système fiscal. L'État plurinational de Bolivie, la Mongolie et la Zambie financent des régimes universels de pensions, d'allocations familiales et d'autres régimes avec les impôts sur l'activité minière et le gaz. Le Libéria et les Maldives ont introduit un impôt sur le tourisme pour financer des programmes sociaux. Le Gabon a utilisé des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés des compagnies de téléphonie mobile pour financer son régime de soins de santé pour les plus démunis et vulnérables. D'autres pays, comme l'Algérie, Maurice et le Panama, ont complété les recettes de la sécurité sociale par des taxes élevées sur le tabac. De la même façon, le Ghana, les Philippines et la Thaïlande ont affecté le produit des taxes sur le tabac et l'alcool au financement des dépenses de santé de la sécurité sociale. Quant au Brésil, il a

introduit une taxe temporaire sur les transactions financières pour étendre la couverture de la protection sociale. D'autres pays, comme la Chine et l'Espagne, utilisent des recettes de la loterie pour couvrir une partie des dépenses de sécurité sociale. Les impôts régressifs en revanche, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), peuvent représenter une charge supplémentaire pour la population, notamment pour les personnes les plus démunies et vulnérables qui ne bénéficient pas toujours des programmes de protection sociale (dans le cas des transferts en espèces très ciblés, par exemple).

142. L'extension de la couverture sociale et des recettes provenant des cotisations est un moyen fiable de financer la protection sociale. Le fait que de nombreux pays financent leur système national de protection sociale en premier lieu par les cotisations (voir figure 3.2) montre l'importance de cette option pour augmenter les recettes budgétaires, indépendamment du niveau du revenu national. Dans de nombreux pays, parmi lesquels l'Allemagne, le Brésil, Chypre, le Costa Rica, la Fédération de Russie, le Japon, les Pays-Bas, la République de Corée, la Slovaquie et la Turquie, les cotisations à la sécurité sociale représentent plus de la moitié des ressources totales allouées à la protection sociale.

► **Figure 3.2. Cotisations sociales en pourcentage des dépenses publiques consacrées à la protection sociale (soins de santé inclus), 2016, sélection de pays**



Sources: BIT, *Base de données sur la protection sociale dans le monde*; FMI, *Statistiques de finances publiques*; OCDE.

143. Parmi les pays dont le système repose moins sur les cotisations, certains ont recours au traditionnel mode de financement principal par l'impôt (comme le Canada, le Royaume-Uni et la Suède), alors que d'autres (comme le Guatemala et le Mozambique) en sont encore à un stade relativement précoce de leur développement, qui fait que la sécurité sociale contributive ne concerne que les travailleurs ayant un emploi formel. L'adaptation et l'extension des mécanismes contributifs à l'économie informelle (comme en Argentine, au Brésil et en Uruguay) libèrent des ressources de l'assistance sociale et contribuent à formaliser la situation des travailleurs et des entreprises, ainsi qu'à élargir l'assiette fiscale, contribuant ainsi doublement à la création de la marge budgétaire requise pour financer la protection sociale ¹⁰⁶.

144. Mettre un terme aux flux financiers illicites. Chaque année, une part colossale des ressources, estimée à plus de dix fois le volume de toute l'assistance officielle au

¹⁰⁶ BIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*; et BIT, *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, 2019.

développement, est illégalement détournée des pays en développement. Les efforts qui sont menés, en particulier au sein des Nations Unies, de l'OCDE et d'autres forums internationaux, comme le G20 et le G24, s'intensifient pour attirer l'attention sur la nécessité de réprimer le blanchiment d'argent, la corruption, l'évasion fiscale, la falsification des prix et d'autres délits financiers qui non seulement enfreignent la loi, mais privent également les gouvernements des recettes dont ils ont besoin pour la protection sociale et la réalisation des ODD.

- 145. Réaffecter les dépenses publiques**, sur la base d'un examen de la dépense publique, de l'analyse de la budgétisation des dépenses sociales et d'autres analyses du budget; remplacer des investissements coûteux et à faible impact par des investissements ayant un impact socio-économique plus grand; renforcer les cadres de gestion des finances publiques et améliorer la gouvernance financière des régimes de protection sociale afin de réaliser des économies et mettre fin aux dépenses inutiles; lutter contre la fraude et la corruption. Le Costa Rica et la Thaïlande ont réaffecté des dépenses militaires à la protection sociale; l'Égypte, le Ghana, l'Indonésie et de nombreux pays en développement ont diminué ou supprimé les subventions aux combustibles fossiles et ont consacré, en partie ou en totalité, le produit de ces économies à l'extension de leurs programmes de protection sociale.
- 146. Utiliser les réserves budgétaires et les réserves de devises de la banque centrale**, en puisant par exemple dans les économies réalisées sur le budget, dans d'autres recettes publiques investies dans des fonds souverains et/ou en utilisant les réserves excédentaires de devises de la banque centrale pour le développement national et régional. Plusieurs pays, dont le Chili et la Norvège, puisent dans leurs réserves budgétaires pour leurs investissements sociaux; le Fonds de pension gouvernemental-étranger de la Norvège est peut-être l'exemple le plus connu.
- 147. Gérer la dette souveraine: emprunter et restructurer la dette existante** en recherchant activement, à l'intérieur du pays et à l'étranger, des options d'emprunt à bas coût, comme des prêts préférentiels, après avoir vérifié soigneusement que le poids de la dette est supportable, et en renégociant ou en réduisant le service de la dette. En 2017, la Colombie a été le premier pays en développement à émettre une obligation à impact social, et l'Afrique du Sud a émis des obligations municipales pour financer des services essentiels et des infrastructures urbaines. Ces dernières années, plus de 60 pays ont renégocié avec succès leur dette et plus de 20 (dont l'Équateur et l'Islande) se sont mis en défaut ou ont répudié la dette publique, redirigeant les économies réalisées sur le service de la dette vers la protection sociale.
- 148. Adopter un cadre macroéconomique plus souple favorable à l'emploi.** De cette façon, il est possible de laisser le déficit budgétaire se creuser ou l'inflation augmenter sans pour autant menacer la stabilité économique, et de promouvoir l'emploi décent et productif, y compris par des politiques publiques d'investissement ciblant clairement l'emploi. Un nombre significatif de pays en développement ont eu recours à l'endettement et adopté un cadre macroéconomique plus souple pendant la récession mondiale pour faire face à des demandes pressantes alors que la croissance était faible et afin de soutenir la reprise socio-économique.
- 149. Augmenter le soutien financier international en complément des ressources nationales**, quand ces dernières ne suffisent pas encore à couvrir les besoins de la population en matière de protection sociale. La recommandation n° 202 suggère que les pays «dont les capacités économiques et budgétaires sont insuffisantes pour mettre en œuvre les garanties pourront rechercher une coopération et un appui au niveau

international en complément de leurs propres efforts»¹⁰⁷. Madagascar, la Namibie, le Pakistan, le Tadjikistan et le Zimbabwe ont reçu l'appui de partenaires internationaux, par le biais de l'aide publique au développement ou d'autres moyens, pour financer leur système de protection sociale. Le gouvernement du Burkina Faso compte également sur la coopération internationale pour soutenir sa politique nationale de socles de protection sociale, et, en Tchéquie, les plans nationaux ont pu être mis en œuvre grâce à des ressources provenant du budget de l'État et du Fonds social européen¹⁰⁸. Les ressources nationales et internationales mobilisées pour atténuer les répercussions de la crise du COVID-19 sont loin d'être suffisantes pour combler le déficit de financement de la protection sociale dans les pays en développement. Pour mettre en place des socles de protection sociale résilients, il faut accroître encore les efforts de mobilisation des ressources et les protéger contre les mesures d'austérité qui se profilent déjà à l'horizon, avec le recul de la crise. Une étude récente du BIT sur le coût et les déficits de financement des cibles 1.3 et 3.8 des ODD a montré que, dans les pays à faible revenu, il faudrait investir 77,9 milliards de dollars É.-U. en plus par an, soit 15,9 pour cent du PIB de ces pays, pour y mettre en place un socle de protection sociale¹⁰⁹. Pour les pays dont les capacités budgétaires sont insuffisantes, les ressources nationales que l'on s'efforce de mobiliser devraient être complétées par des ressources internationales, en honorant notamment les engagements pris au titre de l'aide publique au développement quand cela n'a pas encore été fait et en envisageant des mécanismes de financement basés sur la solidarité mondiale¹¹⁰.

- 150.** La stratégie qui guide l'engagement du Fonds monétaire international (FMI) en matière de dépenses sociales¹¹¹ reconnaît le rôle important que joue la protection sociale dans la promotion d'une croissance durable et inclusive. Il est essentiel que la mise en œuvre de ce cadre stratégique préserve et étende la dépense nationale consacrée à la protection sociale, dont elle doit être la principale source de financement, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. En temps de crise notamment, les mesures économiques anticycliques agissent en tant qu'amortisseur social et économique et contribuent à maintenir la consommation interne. Malgré cela, même au plus fort de la crise que nous traversons, ce sont des politiques d'assainissement budgétaire et d'autres mesures budgétaires à court terme visant à diminuer les dépenses sociales qui sont envisagées comme moyen d'alléger les pressions budgétaires. L'expérience montre pourtant que ces politiques conduisent souvent à faire chuter l'activité économique et l'emploi, ce qui ne fait qu'aggraver la situation puisque le nombre de personnes pouvant cotiser diminue, alors que le nombre des personnes ayant besoin de protection augmente.
- 151.** En raison de l'évolution démographique, le financement des systèmes de protection sociale va devoir être adapté à l'augmentation de la population, notamment de la population âgée, dans les pays en développement. D'ici à 2050, les trois quarts des personnes âgées de la planète vivront dans des pays en développement et la plupart seront des femmes, mais, dans le même temps, les jeunes en âge de travailler sont nombreux et leur nombre continuera d'augmenter, ce qui va ouvrir de nouvelles possibilités de développement et de financement de systèmes contributifs de protection sociale. Les pays à revenu élevé vont

¹⁰⁷ Recommandation n° 202, paragr. 12.

¹⁰⁸ BIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*.

¹⁰⁹ BIT, «Déficits de financement de la protection sociale: estimations mondiales et stratégies à l'intention des pays en développement dans le contexte de la crise du COVID-19 et au-delà», 2020.

¹¹⁰ BIT, «Déficits de financement de la protection sociale».

¹¹¹ FMI, *Une stratégie pour le FMI en matière de dépenses sociales*, 2019.

devoir se préparer au vieillissement de leur population et être capables de répondre, en particulier, aux besoins du grand âge, c'est-à-dire des personnes de 80 ans et plus, dont le nombre va quadrupler dans les quarante prochaines années, tout en veillant à préserver les investissements nécessaires pour les enfants et les jeunes.

3.3.2. Un financement solidaire

- 152.** L'effectivité du droit à la sécurité sociale dépend des ressources financières disponibles pour couvrir le coût des prestations pour toutes les catégories de personnes, y compris pour celles qui ont une capacité de gain insuffisante voire inexistante. Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale recommandent une juste répartition des cotisations sociales entre employeurs et travailleurs dans le cadre des régimes contributifs, afin de limiter les cotisations des travailleurs à un maximum de 50 pour cent du total des cotisations, et elles recommandent aussi des garanties de protection sociale appropriées pour les personnes qui sont dans l'incapacité de payer des cotisations suffisantes.
- 153.** Bien qu'il existe des systèmes de protection sociale très divers dans le monde, la grande majorité de ces systèmes se fondent sur le «principe de solidarité en matière de financement». De nombreux pays combinent différents instruments pour atteindre les objectifs de redistribution, parmi lesquels l'assurance sociale, des prestations financées par l'impôt, universelles ou sous condition de ressources, des régimes de garantie de l'emploi et des politiques d'impôt négatif sur le revenu. Par exemple, les pays qui fournissent des prestations de protection sociale financées par l'impôt à de larges pans de la population (comme des allocations familiales ou des pensions universelles) ont en général recours à une fiscalité progressive, en prévoyant par exemple, dans le cadre de leur politique redistributive, une «récupération» des transferts par le biais de l'impôt sur le revenu.

3.3.3. Une bonne gouvernance financière sous la responsabilité de l'État

- 154.** Les gouvernements ont la responsabilité d'assurer la solvabilité, la viabilité et la pérennité des systèmes de sécurité sociale, mais aussi d'assurer la cohérence entre les différentes composantes du système de protection sociale aux niveaux normatif et opérationnel, ainsi qu'avec les autres politiques économiques et sociales. La responsabilité générale et principale de l'État consiste notamment à: faire en sorte de disposer de suffisamment de ressources financières pour financer la mise en œuvre des garanties élémentaires de sécurité sociale par le biais de régimes de protection et de droits aux prestations adéquats et prévisibles inscrits dans la législation; fixer le taux des cotisations ou de l'impôt à un niveau suffisant pour financer les coûts des prestations, sans faire peser une charge trop lourde sur les personnes vulnérables; faire en sorte que le coût des prestations soit réparti équitablement entre les salariés, les employeurs et l'État, de manière à parvenir à «une solidarité en matière de financement, allant de pair avec la recherche du meilleur équilibre possible entre les responsabilités et les intérêts parmi ceux qui financent et bénéficient des régimes de sécurité sociale»; mettre en place une «gestion financière et [une] administration saines, responsables et transparentes» pour maintenir un équilibre financier relativement stable du système; et veiller à ce que les systèmes en place «permettent d'améliorer le respect des cadres juridiques nationaux» de manière à réduire au minimum la possibilité que les fonds alloués à la sécurité sociale soient mal utilisés, perdus ou détournés ¹¹².

¹¹² Recommandation n° 202, paragr. 3 et 7.

- 155.** Même si la plupart des pays veillent, par différents moyens, à maintenir une bonne gouvernance financière, un grand nombre de régimes de sécurité sociale, principalement dans les pays en développement, pâtissent d'une mauvaise gestion et d'une mauvaise gouvernance qui conduisent à une perte de confiance de la part des employeurs et des personnes protégées par ces systèmes. Cette perte de confiance se traduit souvent par un faible respect des obligations imposées par ces systèmes, par exemple le non-paiement des cotisations, ce qui limite aussi la capacité de ces régimes à bien fonctionner et à pouvoir étendre leur couverture à ceux qui ne sont pas encore couverts. Il est donc urgent d'améliorer la gouvernance financière de manière à assurer la transparence et le respect des obligations légales et réglementaires, et à disposer de ressources suffisantes pour remplir tous les besoins en matière de prestations.
- 156.** Les mesures permettant d'améliorer la gouvernance financière incluent: la création de bases de données centralisées pour pouvoir croiser et vérifier les informations de l'inspection du travail, les données relatives aux cotisations à la sécurité sociale et d'autres informations (consommation énergétique, par exemple); le prélèvement automatique des cotisations à la sécurité sociale; l'information des travailleurs sur les cotisations payées en leur nom; des campagnes de sensibilisation visant à promouvoir une culture de la protection sociale et à faciliter l'accès aux services, y compris par le biais de services mobiles et en ligne. Par exemple, le guichet unique mis en place au sein du Fonds de sécurité sociale des salariés en Algérie facilite l'accès aux prestations sociales et améliore la gestion financière. En Arabie saoudite et en Jordanie, des applications numériques ont été mises en place pour faciliter l'accès à l'information et la collecte des cotisations. Au Maroc, un comité de réglementation a été créé dans le cadre des réformes en matière de gouvernance du Fonds national pour les retraites. En Oman, l'autorité publique chargée de l'assurance sociale a mis en place un système d'inspection intelligent et, en Tunisie, le Fonds national pour la sécurité sociale utilise la technologie pour améliorer les échanges de données avec les bénéficiaires de la sécurité sociale.
- 157.** Des ajustements paramétriques doivent être apportés au système au moment où cela s'avère nécessaire pour en garantir la stabilité, la viabilité à long terme et la capacité à garantir un niveau approprié de protection. Dans le cadre des prestations d'assistance sociale financées par l'impôt, des mesures doivent être prises pour assurer le droit à des prestations prévisibles et adéquates au fil du temps. Les stratégies mises en place par les différents pays pour réduire les lacunes en matière de protection sociale varient. D'un côté, on a observé, par exemple, une augmentation des fonds alloués sur le budget public (Lettonie et Sri Lanka), une amélioration de la gouvernance financière (Belgique) et un réexamen de l'équilibre entre les cotisations et les prestations (Lettonie et Suisse), et, de l'autre côté, une réduction des prestations, par exemple en repoussant l'âge de la retraite (Biélorus, Brésil, Lettonie, Sénégal et Viet Nam, entre autres) et en augmentant les taux de cotisation (Maroc), et une diminution des dépenses (Lituanie).
- 158.** Il existe également des exemples très clairs de bonnes pratiques qui illustrent l'application du principe de la participation tripartite et en montrent l'importance pour le financement solidaire. Au Costa Rica par exemple, lors des tables rondes de dialogue social organisées afin de promouvoir la viabilité de l'assurance-retraite relevant du Fonds de sécurité sociale, les parties prenantes ont fait 33 propositions visant à améliorer la pérennité du régime public de retraite.

► Chapitre 4

Concrétiser les aspirations: l'appui apporté par le BIT aux mandants

- 159.** Faisant suite à la résolution concernant les mesures visant à faire des socles de protection sociale une réalité au sein de tous les pays du monde, ainsi qu'au Suivi de la discussion sur la sécurité sociale à la 100^e session (2011) de la Conférence internationale du Travail: Plan de travail, approuvé par le Conseil d'administration en 2012 ¹¹³, à la Résolution et aux Conclusions concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) adoptées par la Conférence à sa 100^e session (2011) et au Plan d'action dans le domaine de la sécurité sociale pour la période 2011-2019 adopté par le Conseil d'administration en 2011 ¹¹⁴, le Bureau s'est attaché à aider les pays à mettre en place des systèmes de protection sociale durables, y compris des socles nationaux de protection sociale, ou à renforcer les systèmes existants. Le Conseil d'administration ayant approuvé en 2015 le Programme phare mondial sur la création de socles de protection sociale pour tous (le Programme phare), le Bureau dispose également d'une structure cohérente qui lui permet de fournir un appui technique et consultatif et de mobiliser et affecter les ressources ¹¹⁵.
- 160.** Une évaluation indépendante de haut niveau de la stratégie et des mesures de l'OIT consacrées à la création et à l'extension de socles de protection sociale pour la période 2012-2017 (évaluation de haut niveau de 2017) a été réalisée en 2017 ¹¹⁶. Elle a permis de définir les améliorations qui seront apportées à l'appui fourni par le Bureau aux mandants (encadré 4.1).
- 161.** Le présent chapitre est articulé autour des six domaines d'action ¹¹⁷ différents, mais étroitement liés, qui ont été approuvés par le Conseil d'administration, répondant en cela aux priorités d'action pour l'OIT fixées par la Conférence en 2011 ¹¹⁸. Le Bureau apporte un appui aux neuf branches de la protection sociale définies dans la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952: élaboration des politiques, cadres juridiques, financement, statistiques, analyse actuarielle, gouvernance et administration. Le présent chapitre expose quelques exemples qui donnent une idée de l'appui apporté par le BIT aux mandants dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD).
- 162.** Le présent chapitre met également en évidence la manière dont l'OIT a réagi à la pandémie et à la crise du COVID-19. En tant que mesure stratégique commune aux quatre piliers du

¹¹³ GB.312/POL/2 et décision.

¹¹⁴ GB.316/INS/5/1(&Corr.) et décision.

¹¹⁵ GB.325/POL/7.

¹¹⁶ BIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors, 2012-2017*, Bureau de l'évaluation, 2017.

¹¹⁷ Le dialogue social national est essentiel pour mettre en place des systèmes de protection sociale durables, et il est de ce fait inclus parmi les domaines d'action fondamentaux de l'OIT.

¹¹⁸ Les abréviations utilisées dans le présent document pour désigner les activités renvoient à la structure du tableau figurant à l'annexe I du document GB.312/POL/2: Plan d'action dans le domaine de la sécurité sociale – Tableau d'activités pour la période 2011-2019; par exemple, PAI.1 fait référence à l'activité 1 de la catégorie d'activités I du plan d'action.

cadre d'action de l'OIT ¹¹⁹ et que pilier du «Cadre des Nations Unies pour la réponse socioéconomique immédiate à la COVID-19», la protection sociale est au cœur des mesures de riposte et des efforts de redressement engagés au niveau national. L'OIT a apporté un soutien à ses mandants par l'intermédiaire de son équipe mondiale d'appui technique, en concertation avec les partenaires sociaux et en collaboration avec les institutions des Nations Unies.

► **Encadré 4.1. Quelques points importants de l'évaluation de haut niveau de la stratégie et des mesures de l'OIT consacrées à la création et à l'extension des socles de protection sociale pour la période 2012-2017**

Principales conclusions:

- pertinence des travaux conduits par l'OIT aux niveaux mondial, régional et national par rapport aux résultats attendus à l'échelle mondiale, aux priorités nationales et aux besoins exprimés par les mandants;
- large acceptation des socles de protection sociale à la suite de l'adoption de la recommandation n° 202 et promotion de la protection sociale dans le programme de développement, y compris le Programme 2030;
- meilleur ciblage géographique grâce au Programme phare et reconnaissance de la notion de socle de protection sociale exposée dans sa stratégie et son cadre fondé sur des données factuelles;
- pertinence stratégique, rôle de chef de file et valeur ajoutée de l'OIT dans les actions de sensibilisation et les partenariats;
- atouts de l'OIT fondés sur un ensemble complet de normes internationales du travail, le tripartisme, le partage transnational de connaissances et des services consultatifs techniques spécialisés qui sont dispensés dans une perspective intégrée et de long terme; et
- pérennité des résultats de l'action du BIT, en particulier grâce au dialogue social, au renforcement des capacités institutionnelles et au transfert de connaissances.

Principales recommandations:

- élaborer une stratégie de renforcement des capacités qui s'inscrit dans la durée pour soutenir les mandants;
- intensifier la participation régulière dans une perspective à plus long terme;
- renforcer le soutien aux systèmes de protection sociale intégrés;
- consolider les partenariats;
- renforcer de manière systématique les atouts de l'OIT par l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de politiques;
- améliorer l'efficacité des interventions du BIT grâce à des modèles novateurs de prestation de services; et
- poursuivre les efforts visant à renforcer la gestion des connaissances.

4.1. Élaboration des politiques et activités normatives

163. Si, au cours des décennies précédentes, l'appui aux politiques fourni par le BIT a principalement porté sur le développement de l'assurance sociale pour les travailleurs de l'économie formelle et a exploré de nouvelles voies pour étendre la couverture aux

¹¹⁹ BIT, *Un cadre politique pour affronter les répercussions socio-économiques de la crise du COVID-19*, 2020.

travailleurs de l'économie informelle, le lancement par les Nations Unies en 2009 de l'Initiative pour un socle de protection sociale et l'adoption par l'OIT, en 2011, de la stratégie d'extension bidimensionnelle et, en 2012, de la recommandation n° 202, ont constitué un tournant en donnant la priorité à l'extension de la couverture par la mise en place de socles de protection sociale au niveau national (PAI.1).

- 164.** L'Initiative pour un socle de protection sociale a également donné à l'OIT une nouvelle responsabilité au sein du système des Nations Unies. Co-chef de file de l'initiative, l'Organisation a mis en place une approche guidée par le principe de l'unité d'action des Nations Unies, comprenant de nouvelles méthodes et de nouveaux outils, pour évaluer les situations en matière de protection sociale, accroître la part du budget disponible pour la protection sociale et apporter un appui à la mise en œuvre des socles de protection sociale. Forte d'un nouveau pouvoir fédérateur, l'OIT a vu aussi s'ouvrir des possibilités de promouvoir sa vision et ses principes auprès de ses mandants comme auprès des ministères de la planification et des finances et des cabinets des Premiers ministres.
- 165.** Parallèlement, le Bureau a continué d'encourager la ratification et l'application de la convention n° 102 (PAI.4) et de normes plus élevées, par une action de sensibilisation et en facilitant les évaluations comparées entre, d'une part, les lois et dispositifs nationaux de protection sociale et, d'autre part, les normes pertinentes de l'OIT (voir encadré 2.1).
- 166.** Étant entendu que la mise en place de systèmes – y compris de socles – nationaux de protection sociale doit se faire en cohérence avec les politiques sociales, économiques et sectorielles, ainsi qu'avec les politiques de l'emploi et les politiques de formation, les interventions du Bureau ont été menées dans le but de renforcer les liens entre ces différentes politiques, par exemple en faisant en sorte que les garanties au titre des socles de protection sociale soient accessibles à tous, indépendamment de la situation des personnes au regard de l'emploi, tout en favorisant la formalisation de l'emploi. La mise en place d'approches coordonnées (par exemple l'établissement de liens entre les services s'occupant de la protection contre le chômage, de la formation et de l'emploi, ou la création de guichets uniques) est particulièrement appropriée pour soutenir les transitions familiales et professionnelles dans le contexte de l'évolution du travail.
- 167.** L'intégration de la protection sociale dans cinq des normes internationales du travail adoptées depuis 2011 par la Conférence internationale du Travail – la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, et la recommandation n° 201 qui l'accompagne; la recommandation (n° 203) sur le travail forcé (mesures complémentaires), 2014; et les recommandations nos 204 et n° 205 – est venue renforcer la cohérence des politiques, notamment face aux nouveaux enjeux de la protection sociale pour le monde du travail de demain.
- 168.** En outre, la discussion sur l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique, qui s'est tenue à la session de 2013 de la Conférence, a mis en évidence l'interdépendance qui existe entre les changements démographiques actuels et futurs, l'emploi, les migrations de main-d'œuvre, la protection sociale et le développement économique. C'est pourquoi le Bureau continue de promouvoir le renforcement de la cohérence entre les politiques de protection sociale et les politiques de l'emploi, dans des pays comme le Burkina Faso, le Cambodge et le Honduras ¹²⁰.

¹²⁰ BIT, *ILO/EC Project: Improving Social Protection and Promoting Employment: Final Independent Evaluation*, 2013.

169. Dans une démarche de normalisation de son appui stratégique et technique, de diffusion des connaissances et d'encouragement de l'apprentissage Sud-Sud, le Bureau a élaboré une série de guides, sous forme de modules (voir encadré 4.2) (PAI.3). Ces guides ont été mis au point à partir des expériences conduites dans les pays, et l'élaboration de nouvelles politiques vient à son tour se nourrir des leçons tirées de leur utilisation par les experts et les mandants de l'OIT. Ce sont des documents dont le contenu évolue, s'enrichissant de nouveaux exemples et de méthodes mises en œuvre sur le terrain. Ils font partie d'un ensemble complet comprenant aussi des formations organisées par le Centre international de formation de l'OIT, Turin (Centre de Turin), dans le cadre de divers séminaires et cours (PAIV.2 ii)).

► **Encadré 4.2. Guides de bonnes pratiques en matière de sécurité sociale**

- *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*¹.
- *Unemployment protection: A good practices guide and training package*².
- *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience* (guide doublé d'une plateforme électronique)³.
- *Fiscal space for social protection handbook*⁴.
- *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families* (à paraître en 2021).
- *Legal drafting guide* (à paraître en 2021) et boîte à outils en ligne sur *les normes de sécurité sociale de l'OIT*⁵.
- *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*⁶.
- *Handbook on social health protection for refugees: Approaches, lessons learned and practical tools to assess coverage options*⁷.

¹ BIT, *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide*, 2015. ² BIT, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package, Experiences from ASEAN*, 2017. ³ BIT, *Extending Social Security To Workers In The Informal Economy: Lessons From International Experience*, 2019. ⁴ BIT, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*, 2019. ⁵ BIT, *Les normes de sécurité sociale de l'OIT – Boîte à outils pour les connaître, les ratifier et les appliquer*, 2019. ⁶ BIT et ONU, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*, 2016. ⁷ BIT et HCR: *Handbook On Social Health Protection For Refugees*, 2020.

Enseignements

170. Depuis la dernière discussion récurrente, en 2011, la protection sociale s'est imposée au rang des questions qui font partie intégrante du débat international sur le développement. Cela a conduit de nombreux pays à se lancer dans l'élaboration ou la révision de leurs politiques, stratégies et systèmes nationaux de protection sociale. Le lancement de l'Initiative pour un socle de protection sociale et l'adoption de la recommandation n° 202 sont arrivés à point nommé et ont permis à l'OIT de contribuer de manière décisive par son soutien à l'élaboration, dans le cadre d'un processus de participation tripartite, de politiques reposant sur une solide base factuelle¹²¹.

171. En tant que co-chef de file de l'Initiative pour un socle de protection sociale, l'OIT a en outre pu intégrer son approche de la protection sociale fondée sur les droits, telle qu'inscrite dans la recommandation n° 202, dans les documents techniques et de fond de nombreuses institutions des Nations Unies. La protection sociale est ainsi devenue une composante prioritaire des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), et

¹²¹ BIT, *A Synthesis Review*, chap. 3.

devrait bénéficier du même degré de priorité dans les nouveaux plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Elle a été prise en compte dans les cadres stratégiques de diverses institutions (l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), entre autres). Des efforts doivent encore être faits aux niveaux mondial et national pour mieux intégrer les normes de l'OIT, ainsi que le dialogue social, dans l'approche et les travaux d'autres institutions des Nations Unies, et faire en sorte que les conseils donnés aux pays par les institutions financières internationales n'entrent pas en contradiction avec les dispositions des normes internationales du travail.

172. Le COVID-19 a nécessité l'adoption immédiate de mesures de secours et de soutien aux travailleurs et à leurs familles, ainsi qu'aux entreprises. De ce fait, le Bureau a dû renforcer sa réponse aux chocs, ce qu'il a fait en veillant à ce que les mesures d'urgence prises par les pays tiennent compte des principes directeurs de l'OIT, en particulier des recommandations n^{os} 202 et 205, et conduisent à la mise en place de systèmes de protection sociale durables. Le Bureau a par exemple encouragé la création de nouvelles prestations et de nouveaux régimes dans des pays comme Cabo Verde, le Pérou, le Timor-Leste et la Zambie, l'extension des régimes existants, y compris les prestations d'assurance-chômage, dans des pays comme le Cambodge, l'Équateur et le Nigéria, et l'établissement d'un lien entre les subventions salariales et l'élaboration de régimes de protection contre le chômage dans des pays comme le Bangladesh et l'Éthiopie.
173. La Déclaration du centenaire promeut la stratégie bidimensionnelle de l'OIT dans le contexte de l'avenir du travail, où l'accroissement du nombre de travailleurs occupant un emploi sans protection risque de constituer un obstacle supplémentaire à la mise en place d'une protection sociale universelle, complète et adéquate. Reposant sur la combinaison de prestations financées par l'impôt et de l'assurance sociale, cette stratégie a été réaffirmée par la Commission mondiale sur l'avenir du travail.

4.2. Développement et partage des connaissances

174. En application de ses stratégies en matière de connaissances pour 2010-2015 et pour 2018-2021, le Bureau s'est constitué une base de données empiriques sur laquelle il peut appuyer ses conseils politiques et techniques aux mandants. Il a ainsi contribué à consolider la position de l'OIT en tant que principale source mondiale de connaissance sur la protection sociale, à donner aux mandants et aux parties prenantes les moyens de faire progresser la justice sociale, et à promouvoir la protection sociale pour tous. Les produits de son savoir, parmi lesquels les rapports phares du Bureau, comme le Rapport mondial sur la protection sociale (voir encadré 4.3) et les rapports régionaux ¹²², sont pris en compte pour préparer les conseils stratégiques fournis en amont et assurent la promotion des valeurs et des principes de l'OIT dans le monde entier.

¹²² Par exemple, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et BIT, *The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific* (2020).

► **Encadré 4.3. Le Rapport mondial sur la protection sociale et la base de données sur la protection sociale dans le monde, deux produits phares de l'OIT**

Le *Rapport mondial sur la protection sociale* est un ouvrage de référence mondiale sur la situation des systèmes de protection sociale. Il constitue la source la plus complète de données statistiques comparables sur la protection sociale. Il présente les progrès accomplis et les lacunes restant à combler, la façon dont les systèmes de protection sociale sont organisés ainsi que la couverture et les prestations qu'ils offrent, et enfin les dépenses publiques dans ce domaine. Trois éditions de ce rapport phare ont été publiées depuis 2010. Le dernier rapport, qui couvre la période 2017-2019 et porte notamment sur la protection sociale universelle et la réalisation des ODD, a été traduit en cinq langues. En décembre 2020, il avait été téléchargé près de 70 000 fois (PAII.2 iii)).

Alimentée par les données recueillies dans le cadre de l'enquête sur la sécurité sociale, qui est menée à intervalles réguliers (PAII.2 iv)), la base de données sur la protection sociale dans le monde est la source d'information utilisée pour le suivi de l'indicateur ODD 1.3.1, dont l'OIT est l'institution responsable, et pour les rapports à ce sujet, y compris le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le suivi des ODD *. Bien qu'essentiels, les travaux en rapport avec la base de données sur la protection sociale dans le monde sont insuffisamment financés, ce qui ne permet pas de garantir la mise à jour et l'amélioration constante de cette ressource. Autre problème, de nombreux pays éprouvent toujours des difficultés à produire des données – y compris des données ventilées par sexe – précises, fiables et de qualité sur la protection sociale, en raison principalement de l'insuffisance des ressources et capacités techniques dont disposent les systèmes statistiques nationaux.

* Voir par exemple: Nations Unies, *Rapport sur les objectifs de développement durable*, 2019 (New York, NY).

- 175.** Ces dix dernières années, le Bureau a largement développé ses ressources documentaires en vue d'appuyer la mise en œuvre de la recommandation n° 202 et de répondre à de nouvelles situations appelant de nouvelles mesures – concernant par exemple la conception, l'évaluation du coût et le financement des socles de protection sociale, les soins de longue durée, la protection sociale et le changement climatique, la protection sociale des travailleurs engagés dans les nouvelles formes d'emploi et la protection sociale des réfugiés et des communautés d'accueil. Ces ressources incluent les guides de bonnes pratiques (encadré 4.2) et un certain nombre de documents de travail, notes d'orientation et notes par pays, dont on trouvera le détail ci-après.
- 176.** À la suite de la 102^e session (2013) de la Conférence, le Bureau a examiné les tendances et les effets du vieillissement de la population sur les systèmes de protection sociale, dans le cadre d'une étude sur les soins de longue durée dans 46 pays, représentant 80 pour cent de la population mondiale ¹²³. Ce travail a été utile pour la préparation du rapport de 2016 de la Commission de haut niveau de l'ONU sur l'emploi en santé et la croissance économique ¹²⁴. Il a également été pris en compte dans un document préparé conjointement par le BIT et l'OCDE pour le Groupe de travail du G20 sur l'emploi ¹²⁵ et contribué à la réflexion autour de la Décennie pour le vieillissement en bonne santé, une initiative des Nations Unies qui doit être lancée en 2020.

¹²³ Xenia Scheil-Adlung, *Long-term care protection for older persons: A review of coverage deficits in 46 countries*, Extension de la sécurité sociale (ESS) – document de travail n° 50, xi (BIT, 2015).

¹²⁴ OMS, *S'engager pour la santé et la croissance – Investir dans les personnels de santé*, rapport de la Commission de haut niveau sur l'emploi en santé et la croissance économique, 2016.

¹²⁵ BIT et OCDE, *New job opportunities in an ageing society*, préparé pour la première réunion du Groupe de travail du G20 sur l'emploi, février 2019.

- 177.** Pour répondre aux défis résultant des transformations à l'œuvre dans le monde du travail auxquels font face les mandants, le BIT a mené des travaux de recherche sur le thème de la protection sociale ¹²⁶ qui ont été utilisés pour l'élaboration de l'approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain que la Commission mondiale sur l'avenir du travail s'est attachée à promouvoir ¹²⁷, mais aussi dans le cadre des délibérations du G20 et de réunions du groupe des BRICS ¹²⁸. Ces travaux de recherche vont permettre de définir le soutien en matière d'action publique qui sera fourni au niveau des pays.
- 178.** Face à l'urgente nécessité pour les mandants de parvenir à protéger la population de leur pays et à préserver leur système national de protection sociale des chocs liés au climat, le BIT a réuni des informations permettant de se constituer une base de connaissances sur le rôle de la protection sociale dans la lutte contre les effets du changement climatique et la mise en place d'une transition juste ¹²⁹. Dans le cadre de ces travaux et en partenariat avec l'Agence française de développement (AFD), une documentation a été réunie sur l'expérience de plusieurs pays, qui sert actuellement de base à l'élaboration des futures activités d'appui en matière d'action publique ¹³⁰.
- 179.** Afin de répondre rapidement à la crise du COVID-19 et aux défis urgents auxquels les mandants ont à faire face, le BIT a produit une série de publications rendant compte de la manière dont les pays ont répondu à la crise par des mesures de protection sociale et proposant une réflexion sur les politiques propres à améliorer la résilience des économies et des personnes aux chocs futurs. On trouvera ces publications ainsi que d'autres outils pratiques sur le portail en ligne dédié au COVID-19 ¹³¹.
- 180.** Dans un contexte marqué par les discussions sur le financement du développement qui se tiennent au sein des Nations Unies, le BIT a publié la première estimation des besoins de financement non couverts pour la réalisation de la cible 1.3 des ODD en 2019 et a mis à jour cette estimation en 2020 pour tenir compte de l'incidence du COVID-19. Pour les cibles 1.3 et 3.8 des ODD, il faudrait mobiliser respectivement 707,4 et 484,2 milliards de dollars É.-U. supplémentaires par an, soit en moyenne 2,2 et 1,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) des pays en développement, pour combler ce déficit de financement ¹³². Ce constat explique l'appel lancé à l'échelle mondiale afin que les pays dégagent la marge de manœuvre budgétaire suffisante pour financer la protection sociale en complétant, si besoin est, les efforts qui doivent être faits au niveau national par la solidarité internationale (voir le paragraphe 232), et que les systèmes de protection sociale existants soient protégés des

¹²⁶ Christina Behrendt et Quynh Nguyen, *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work* (BIT, 2018); Isabel Ortiz et coll., *Universal Basic Income Proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing*, ESS – document de travail n° 62 (BIT, 2018); Christina Behrendt et coll., «*Social contract and the future of work: Inequality, income security, labour relations and social dialogue*», *The Future of Work Centenary Initiative*, Collection de notes thématiques, note 4 (BIT, 2016).

¹²⁷ BIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*.

¹²⁸ Par exemple, BIT et OCDE, *Promoting adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment*, document présenté à la première réunion du Groupe de travail du G20 sur l'emploi, 2018.

¹²⁹ BIT, *Emplois et questions sociales dans le monde 2018*.

¹³⁰ BIT, «*Protection sociale et changement climatique: des économies plus vertes et des sociétés justes*», sans date.

¹³¹ Consulter la page «*La réponse de la protection sociale à la crise du COVID-19*».

¹³² BIT, «*Déficits de financement de la protection sociale*», 2020.

réductions de dépenses décidées dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire ¹³³.

- 181.** En outre, le Bureau a récemment mis à jour et étendu sa panoplie de modèles quantitatifs génériques pour l'analyse des politiques (PAII.2 i)). Ces modèles sont utilisés dans les activités de conseil aux mandants, mais aussi par les experts dans les pays, qui bénéficient ainsi d'un transfert de connaissances utile. Les modèles du BIT, par exemple celui concernant les pensions et celui relatif à la santé, sont repris dans de nombreux régimes nationaux de sécurité sociale, notamment en Équateur, en Eswatini, au Mozambique et au Pérou. Le Bureau a également mis au point un outil de calcul rapide des coûts de la protection sociale pour le COVID-19 afin d'aider les mandants à évaluer les possibilités de réponse à la crise dans ce domaine. Cet outil a été traduit en russe et présenté à plus de 60 mandants de la sous-région de l'Asie centrale ¹³⁴; il est disponible en ligne ¹³⁵ et une plateforme quantitative dédiée sera lancée en 2021 pour élargir la diffusion des outils actuariels, entre autres instruments quantitatifs.
- 182.** Depuis le lancement par les Nations Unies de l'Initiative pour un socle de protection sociale, et dans un souci de mieux coordonner les services de conseil, l'OIT a activement contribué à l'élaboration d'outils pour le Système d'évaluation interinstitutions de la protection sociale (ISPA) (voir tableau 4.1), dans le but de mettre en place des cadres communs d'analyse du fonctionnement des systèmes de protection sociale. Elle a également participé à des coalitions thématiques des Nations Unies sur la protection sociale visant à élaborer des approches stratégiques et régionales communes (notes thématiques ¹³⁶ et ensemble d'outils pour la coordination ¹³⁷ du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD)). L'OIT ayant joué un rôle prépondérant dans leur mise au point, elle a pu intégrer dans ces outils, ainsi que dans les travaux réalisés selon l'approche de l'unité d'action des Nations Unies, ses normes et principes, y compris en matière de dialogue social tripartite, ce qui est particulièrement important dans le contexte de la réforme en cours du système des Nations Unies. À l'occasion d'un examen récent des outils ISPA, sur 83 utilisateurs, 87 pour cent ont déclaré qu'ils emploieraient de nouveau ces outils. Ces utilisateurs sont des institutions des Nations Unies, des acteurs du développement (notamment la Banque mondiale) et des acteurs nationaux.

► Tableau 4.1. Outils ISPA et autres outils des Nations Unies

Outils	État d'avancement
Instrument d'évaluation des systèmes clés (CODI)	Publié (anglais, français, espagnol)
Social protection payments (Mécanismes de versement des prestations sociales)	Publié (anglais)
Programmes de travaux publics	Publié (anglais, français, espagnol)

¹³³ BIT, *Semaine mondiale de la protection sociale: Ensemble pour une protection sociale universelle dans le cadre de l'avenir du travail, et pour atteindre l'ODD 1.3*, 2019.

¹³⁴ BIT, *Subregional Webinar "Social Protection Response to Impact of COVID-19 Crisis"*, 2020.

¹³⁵ BIT, *Quantitative Platform on Social Security (QPSS)*.

¹³⁶ GNUD Europe et Asie centrale, *Issue-based coalition on social protection: UNDG Europe and Central Asia: Joint Advocacy Messages*, 2018; GNUD et BIT, *UNDG Asia-Pacific: Social protection issues brief*, 2014; et GNUD, *UNDG Eastern and Southern Africa: Social protection issues brief*, 2016.

¹³⁷ BIT et GNUD Asie-Pacifique, *UNDG social protection coordination toolkit: Coordinating the design and implementation of nationally designed social protection floors*, 2016.

Outils	État d'avancement
Identification systems for social protection (Systèmes d'identification pour la protection sociale)	Publié (anglais)
Social protection coordination toolkit (Ensemble d'outils pour la coordination de la protection sociale)	Publié (anglais)
Food security and nutrition (Sécurité alimentaire et nutrition)	Publié
Social Protection Policy Options Tool (SPPOT) (Outil pour les choix stratégiques envisageables en matière de protection sociale)	Avant-projet disponible
Social assistance cash transfers (Transferts monétaires au titre de l'assistance sociale)	En cours
Social information systems (Systèmes d'information en matière sociale)	En cours
Social protection financing (Financement de la protection sociale)	En cours
Gender-responsive social protection (Protection sociale tenant compte des besoins respectifs des hommes et des femmes)	En cours
Disability-inclusive social protection (Protection sociale tenant compte des besoins spécifiques des personnes handicapées)	En cours

- 183.** Pour permettre aux pays d'échanger des connaissances et d'apprendre les uns des autres et pour alimenter la réflexion sur de nouvelles politiques, le Bureau a aussi rédigé des études sur les expériences menées dans différents pays dans le cadre de la collaboration Sud-Sud ¹³⁸. Ces études portent sur les régimes universels, les innovations introduites par les socles de protection sociale pour étendre la couverture, ainsi que la gouvernance et le financement (en 2017) des socles de protection sociale. Un document sur la protection sociale universelle a notamment été réalisé par le BIT en partenariat avec la Banque mondiale et d'autres acteurs ¹³⁹. Un premier volume rassemblant 50 études de cas a été publié à l'occasion du centenaire de l'OIT, et un deuxième devrait suivre en 2021 ¹⁴⁰.
- 184.** Le Bureau s'efforce également de faire mieux connaître, par le biais du *Social Protection Monitor*, les grandes lignes des réformes et leurs effets, notamment quand il s'agit de mesures d'austérité ¹⁴¹. Dans le contexte du COVID-19, une nouvelle édition du *Monitor* permet de suivre les réponses nationales à la crise sanitaire en matière de protection sociale; la page correspondante a été la plus consultée du site socialprotection.org depuis son lancement en mars 2020 ¹⁴².

¹³⁸ BIT, *ILO-China-ASEAN South-South Cooperation for the Promotion of Social Protection Floors*, 2016.

¹³⁹ BIT et Groupe de la Banque mondiale, *Universal Social Protection: Country Cases*, Global Partnership for Universal Social Protection (USP2030), 2016.

¹⁴⁰ Isabel Ortiz et coll., *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Volume I: 50 Country Cases* (BIT, 2019).

¹⁴¹ BIT, «*Social Protection Measures throughout the world: January to December 2019*», *Social Protection Monitor*, 2019.

¹⁴² BIT, «*Réponse de la protection sociale à la crise du COVID-19 dans le monde*», *Social Protection Monitor*, 2020.

- 185.** Une table ronde tripartite sur l'évolution et la réforme des systèmes de pension, qui s'est tenue en décembre 2020 avec le soutien du Bureau, a permis aux représentants tripartites de 13 pays de discuter de l'évolution et de la réforme des systèmes de pension sur la base des principes directeurs de l'OIT. Les débats ont une fois de plus montré que les principes énoncés dans les normes internationales de sécurité sociale constituent une référence essentielle pour la conception des politiques nationales et la mise en œuvre des systèmes de sécurité sociale, mettant ainsi en évidence le fait qu'il n'existe pas d'approche unique en matière de protection sociale.
- 186.** Le BIT diffuse régulièrement ses études et ses publications sur la plateforme qu'il consacre à la protection sociale ¹⁴³ et sur d'autres sites, comme celui du Centre de Turin, la plateforme commune de l'ONU sur la protection sociale et les droits de l'homme, le site Web d'USP 2030 et le site du GNUM. Ces sites, tout comme la plateforme socialprotection.org (PAII.3), facilitent également les échanges Sud-Sud et triangulaires. La retransmission en ligne de la Semaine mondiale de la protection sociale, en 2019, a permis de toucher un public dix fois plus large qu'auparavant. Décideurs, partenaires sociaux et autres acteurs peuvent être informés des dernières parutions par le bulletin «Social Protection Outlook», qui compte plus de 6 000 abonnés, et par les réseaux sociaux. Des partenariats contribuent aussi au développement et au partage des connaissances et à la formation dans le cadre de la coopération Sud-Sud; le BIT collabore par exemple en Asie avec le centre régional sur la protection sociale de la santé, qui réunit des instituts de recherche, des gouvernements et des universités. En 2020, en raison du COVID-19, de nombreux événements se sont déroulés entièrement en ligne, notamment un cours de formation sur la protection sociale dispensé par le Centre de Turin, une série de webinaires sur le COVID-19 en collaboration avec socialprotection.org et d'autres partenaires, et la quatrième réunion du Réseau sur la protection sociale, la liberté et la justice pour les travailleurs.
- 187.** Au total, depuis 2011, le Bureau a publié 106 rapports sur la coopération pour le développement à l'intention des gouvernements; 55 documents dans la collection *Extension de la sécurité sociale (ESS)*; deux éditions du *Rapport mondial sur la protection sociale*; 36 rapports et documents d'orientation; 25 notes de synthèse; 95 notes concernant des pays spécifiques, et toute une série d'articles (PAII.2 vi)). La base de données des publications sur la protection sociale enregistre en moyenne 133 000 téléchargements de documents tous les ans. Il ressort d'une enquête conduite dans le cadre de l'évaluation de haut niveau de 2017 que plus de 96 pour cent des partenaires et donateurs des Nations Unies interrogés connaissaient les produits mondiaux de l'OIT et que 90 pour cent des institutions et des donateurs des Nations Unies, du personnel du BIT, des mandants et d'autres partenaires de l'Organisation considéraient que la qualité des produits mondiaux de l'OIT sur la protection sociale (sites Web, manuels, lignes directrices, documents d'orientation et autres publications) étaient de bonne ou d'excellente qualité ¹⁴⁴.

Enseignements

- 188.** Pour nourrir la réflexion accompagnant l'élaboration des politiques, dispenser des conseils techniques sérieux et renforcer les capacités des mandants, il est essentiel de disposer de produits du savoir et d'outils techniques pertinents et fondés sur des données factuelles. La

¹⁴³ Que l'on appelait auparavant plateforme sur l'extension mondiale de la sécurité sociale (GESS).

¹⁴⁴ BIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 48 et figure 13.

diffusion des résultats des travaux de recherche et des expériences nationales éclairer les décideurs, les représentants des travailleurs et des employeurs ainsi que le grand public.

- 189.** Les résultats des évaluations ont montré que les activités menées par l'OIT pour favoriser les échanges et les réseaux Sud-Sud ont contribué au renforcement des partenariats, aux échanges de connaissances et à l'amélioration des actions de formation concernant la mise en place ou l'extension de la protection sociale ¹⁴⁵. Des notes consacrées à des pays ont été utilisées dans le cadre d'échanges Sud-Sud et diffusées au Centre de Turin et ont permis au Bureau de renforcer ses services consultatifs fondés sur des données factuelles. Des notes de synthèse sur la protection sociale universelle ont aussi été diffusées pour démontrer que le droit à la sécurité sociale peut devenir une réalité.
- 190.** Il est nécessaire de poursuivre les travaux de recherche et de collecte d'informations sur ce que font les pays pour combler les lacunes de la sécurité sociale en matière de couverture et de financement afin de soutenir l'élaboration de stratégies visant à assurer une protection sociale universelle et d'adapter la protection sociale aux transformations du monde du travail, des économies et des sociétés. Le Bureau doit défendre l'excellence de son savoir, réunir des éléments probants pour démontrer que la protection sociale est un investissement et plaider pour l'accroissement et l'amélioration des investissements nationaux et internationaux dans la protection sociale. Il est nécessaire de promouvoir les principes directeurs de l'OIT en tant que moyens d'évaluer les systèmes de protection sociale, de mettre en place une protection sociale universelle et d'encadrer l'adaptation des systèmes de protection sociale aux nouvelles réalités que sont, par exemple, l'avenir du travail, y compris dans le contexte du changement climatique, des chocs environnementaux et des pandémies, afin de préparer des transitions justes.

4.3. Dialogue social national

- 191.** Dans les conclusions de la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) et la recommandation n° 202 qui ont été adoptées à la 100^e session de la Conférence internationale du Travail (2011), il est demandé au Bureau de promouvoir le dialogue social dans la conception, la gouvernance et la mise en œuvre des systèmes de sécurité sociale, y compris des socles de protection de sociale ¹⁴⁶ (PAI.5). À cette fin, le Bureau s'est fixé comme priorité d'intégrer le dialogue social dans toutes ses activités. Le dialogue social national a été un élément essentiel du cadre de résultats du programme et budget des cinq dernières périodes biennales.
- 192.** Pour qu'il soit plus facile, au sein de chaque pays, de parvenir à un consensus en faveur de l'élaboration de systèmes durables de protection sociale, le Bureau a encouragé le dialogue national (voir encadré 4.4) entre les différents ministères concernés, les organisations d'employeurs et de travailleurs et la société civile, avec la participation d'autres institutions des Nations Unies et de partenaires du développement.

¹⁴⁵ BIT, *A Synthesis Review*, section 4.4.

¹⁴⁶ BIT, *Conclusions concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale)*, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011, paragr. 35 h).

► Encadré 4.4. Intégrer dans l'élaboration des politiques de protection sociale un processus efficace de dialogue social au niveau national

La méthode du dialogue national fondé sur des évaluations ¹, mise au point par le BIT et adoptée par les institutions du système des Nations Unies et les membres de l'Initiative pour un socle de protection sociale, facilite l'élaboration, le chiffrage et le financement de stratégies nationales de protection sociale, y compris de socles de protection sociale, de façon tripartite. Cette méthode, qui a ensuite été intégrée aux outils ISPA, offre aux institutions des Nations Unies une occasion privilégiée de mettre en œuvre le principe de l'unité d'action et d'exploiter les synergies créées pour renforcer l'efficacité et la portée de leurs activités. Elle a été utilisée jusqu'à présent par plus de 25 équipes de pays des Nations Unies. L'étude de synthèse réalisée a considéré que les dialogues nationaux fondés sur des évaluations constituaient «un instrument utile de promotion du tripartisme» et «une composante positive de différents projets» ².

Au **Tadjikistan**, la méthode du dialogue national fondé sur des évaluations a joué un rôle moteur dans le dialogue participatif multipartite organisé au niveau national afin de déterminer les grandes priorités du pays en matière de protection sociale dans une perspective à moyen et long terme, et elle a été jugée utile pour mobiliser et consolider les efforts des parties prenantes en ce qui concerne les questions de protection sociale. Des constats équivalents ont été formulés au **Kirghizistan**, où il est apparu que le dialogue et la coopération entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs avaient été renforcés au niveau national ³.

¹ Voir le dossier d'information en ligne de l'OIT, «[Social protection assessment based national dialogue: A good practices guide](#)», sans date; et BIT, *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*, 2015. ² BIT, *A Synthesis Review*, 5. ³ BIT, *A Synthesis Review*, 5.

- 193.** Afin de promouvoir le dialogue social en vue de l'extension de la sécurité sociale auprès des parties prenantes concernées au niveau national, l'OIT a resserré son partenariat avec l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires (AICESIS). À cette fin, des activités de renforcement des capacités ont été organisées, suite à quoi l'AICESIS s'est engagée plus avant en faveur de la promotion des socles de protection sociale. C'est ainsi qu'en 2014 les Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires ont adopté la Déclaration de Séoul sur la promotion des socles nationaux de protection sociale pour tous ¹⁴⁷. Ces institutions partenaires du monde entier sont convenues par cette déclaration de donner la priorité à l'action dans le domaine de la protection sociale dans l'esprit de la recommandation n° 202 et d'encourager la tenue de consultations en cas d'introduction de réformes de la sécurité sociale et d'ajustements budgétaires pour assurer des prestations adéquates et la sauvegarde de systèmes de protection sociale justes.
- 194.** Prenant en considération le cadre institutionnel de chaque pays, le Bureau s'est attaché à donner aux partenaires sociaux les moyens de participer effectivement à l'élaboration des politiques et des réformes dans le domaine de la protection sociale (voir encadré 4.5). Il s'est également attaché à renforcer les capacités des mandants par des cours sur mesure élaborés en collaboration avec le Centre de Turin (voir aussi la partie 4.5). Un module sur le dialogue social dans le cadre de l'élaboration des politiques de protection sociale et des réformes en la matière a été intégré dans le séminaire sur la sécurité sociale du Centre de Turin, et est en passe d'être adapté pour répondre à de nouveaux problèmes (tels que des mutations à l'œuvre dans le monde du travail ou la crise du COVID-19). De même, dans le module sur la protection sociale qui a été intégré dans le séminaire sur le dialogue social et les relations professionnelles, le rôle crucial du dialogue social dans la promotion de

¹⁴⁷ Voir le communiqué de presse [ici](#) et la Déclaration de Séoul [ici](#).

politiques durables de sécurité sociale et d'une bonne gouvernance des régimes de sécurité sociale est mis en avant.

195. Le Bureau s'est aussi employé à faire en sorte que l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'urgence visant à répondre à la crise du COVID-19 soient fondées sur des consultations avec les partenaires sociaux. Grâce à un projet financé par le gouvernement de l'Allemagne, il soutient le revenu de plus de 260 000 travailleurs du secteur de l'habillement au Bangladesh, au Cambodge, en Éthiopie, en Indonésie et en République démocratique populaire lao. Il a veillé à ce que les partenaires tripartites jouent un rôle central dans la conception et la mise en œuvre des décaissements de fonds.

► Encadré 4.5. Exemples de soutien aux partenaires sociaux pour le renforcement de la protection sociale

Argentine: L'OIT a soutenu la création, par l'intermédiaire d'un accord tripartite, du comité de coordination chargé d'élaborer le PPTD et du groupe de suivi responsable de la mise en concordance du plan stratégique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale avec le PPTD. Cette plateforme a été considérée comme déterminante dans les progrès réalisés en matière de sécurité sociale, parmi lesquels l'extension de la protection sociale à des groupes vulnérables, la signature avec le Paraguay d'un accord bilatéral sur les travailleurs domestiques migrants et la ratification des conventions n^{os} 102 et 189, entre autres ¹.

Cambodge: L'OIT a soutenu la mise en place d'un régime d'assurance-maladie obligatoire en facilitant un dialogue suivi entre le gouvernement, la Fédération des employeurs et des associations commerciales du Cambodge et la Confédération des syndicats du Cambodge et d'autres représentants des travailleurs. Ce processus a permis de parvenir progressivement à un consensus sur la conception du régime au cours d'une phase pilote qui a duré sept ans (2009-2016), puis à la mise en place complète de ce régime en 2016 par un sous-décret. En 2020, 2,6 millions de travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, bénéficiaient d'une assurance-maladie. Le processus a aussi été appliqué pour les pensions, et le régime en résultant devrait être mis en place au début de 2021 ².

Cameroun: En collaboration avec les organisations d'employeurs – le Groupement inter-patronal du Cameroun –, un guide sur la sécurité sociale destiné aux PME a été élaboré, distribué et utilisé dans des cours de formation. Ce guide est également utilisé et diffusé par les organisations de travailleurs ainsi que par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Des guides conçus de façon similaire avec des organisations d'employeurs devraient voir le jour dans des pays voisins. Un soutien est en outre apporté aux organisations de travailleurs dans le cadre de la mise en œuvre du système de couverture santé universelle, ce qui leur a permis de formuler des recommandations au gouvernement sur le fonctionnement du système et, en particulier, sur un avant-projet de loi de 2018 relatif à l'assurance-santé, et d'être représentées au conseil d'administration de la caisse de couverture santé universelle.

République démocratique du Congo: En réponse à une demande de la Fédération des entreprises du Congo (FEC) et de l'Intersyndicale des travailleurs transmise par le Conseil national du travail (une instance tripartite), l'OIT a aidé à résoudre le désaccord qui opposait l'Institut national de la Sécurité sociale (INSS) aux partenaires sociaux à propos du mode de calcul des pensions. Le BIT a notamment organisé une réunion tripartite en mai 2016 et réalisé une étude actuarielle du régime géré par l'INSS. Les réformes proposées par le BIT ont été adoptées par le Conseil national du travail en juillet 2018, et les recommandations sont entrées en vigueur en janvier 2019, à la satisfaction de toutes les parties.

Équateur: En 2017, craignant pour la pérennité financière et actuarielle de l'Institut équatorien de sécurité sociale (IESS), trois syndicats – le Front unique des travailleurs (FUT), l'Union nationale des éducateurs (UNE) et l'Internationale des services publics (ISP) – ont sollicité l'appui technique du BIT. Les partenaires sociaux ont ainsi pu participer au dialogue en s'appuyant sur de solides éléments factuels et sur les recommandations du Bureau, ce qui a favorisé l'adoption par le conseil d'administration de l'IESS de mesures correctives visant à améliorer la viabilité financière des régimes gérés par l'IESS.

Mexique: Les capacités en matière de dialogue social ont été renforcées en 2016 grâce à une série de neuf cours sur la sécurité sociale et la formalisation de l'emploi qui ont été dispensés à 470 responsables syndicaux de 27 États, en collaboration avec le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et la Confédération révolutionnaire des ouvriers et des paysans (CROC). Un deuxième cycle de huit cours a été organisé avec la CROC en 2017, pour quelque 400 autres dirigeants de section. Cette formation a permis aux responsables syndicaux de devenir des champions en matière de règles d'affiliation des travailleurs, ce qui a contribué à faire passer le nombre de travailleurs affiliés à l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) de 17,6 millions en décembre 2016 à 20,4 millions en juillet 2019.

¹ BIT, *A Synthesis Review*, 25. ² BIT, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, Genève, 2018.

Enseignements

- 196.** L'étude de synthèse met en évidence les résultats positifs du dialogue social, qui constitue une composante essentielle du processus d'élaboration des politiques et des programmes de protection sociale. Les dialogues sociaux ont en outre permis aux parties prenantes de travailler ensemble à l'obtention d'un consensus et d'unir les efforts et les ressources pour étendre la couverture sociale ¹⁴⁸. Les processus de dialogue facilités par le BIT ont fortement influencé les priorités nationales en matière de protection sociale. Il est toutefois nécessaire de développer encore la représentation tripartite, en garantissant la participation effective des représentants des employeurs et des travailleurs à la gouvernance des systèmes de protection sociale, y compris des socles de protection sociale.
- 197.** Si l'action menée par le Bureau pour promouvoir le dialogue social sur la protection sociale a donné de bons résultats dans certains pays, comme nous l'avons vu plus haut, elle s'est révélée relativement difficile dans d'autres. Certaines institutions nationales de dialogue social mises en place ou relancées avec l'appui du Bureau ont, encore maintenant, des difficultés à faciliter des discussions et des consultations tripartites sur la protection sociale, en particulier sur les réformes des régimes de retraite et des régimes d'assurance-maladie, sur la conception et la mise en œuvre de socles de protection sociale et sur le suivi de l'extension de la protection sociale. L'approche associant l'ensemble des instances gouvernementales concernées, qui a été utilisée dans les dialogues nationaux fondés sur des évaluations, devrait être renforcée dans le contexte des réformes des retraites et des discussions sur la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour la protection sociale. Dans certains pays, ces questions sont toujours considérées comme étant du ressort exclusif du ministère des Finances, et les partenaires sociaux n'y sont pas associés. Une tendance similaire était manifeste dans la gestion des mesures d'urgence visant à répondre à la crise du COVID-19, où les contributions des partenaires sociaux ont souvent été laissées de côté pour des raisons de commodité ¹⁴⁹. Il est essentiel de garantir la consultation des partenaires sociaux et de renforcer leurs capacités afin de lier les mesures à court terme à l'élaboration à plus long terme de systèmes de protection sociale durables.

4.4. Services consultatifs techniques: appui apporté aux mandants dans le cadre des PPTD

- 198.** Les services consultatifs techniques que le Bureau fournit sur demande sont essentiels pour répondre aux besoins des mandants, notamment à ceux qui ont été mis en évidence dans l'Étude d'ensemble de 2019, et tiennent compte des recommandations formulées par les

¹⁴⁸ BIT, *A Synthesis Review*, section 4.3.

¹⁴⁹ BIT, «Le rôle du dialogue social dans la formulation des réponses de protection sociale à la crise du COVID-19», 2020.

organes de contrôle (notamment la CEACR et la Commission de l'application des normes). Le Bureau s'est employé à apporter un appui technique rapide et de qualité aux mandants, conformément aux PPTD et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement/plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, afin de réaliser un état des lieux complet de leurs systèmes de sécurité sociale et de certaines réformes permettant de renforcer les régimes ou programmes existants ou d'en instaurer de nouveaux.

- 199.** Compte tenu de la nécessité d'adopter une approche cohérente et ciblée de la coopération pour le développement dans le domaine de la protection sociale, le BIT y a consacré le Programme phare qu'il a lancé en 2016 ¹⁵⁰. Ce programme s'articule autour de quatre axes: 1) appui au niveau des pays pour les aider à définir leur stratégie nationale de protection sociale, concevoir des régimes ou les modifier, les mettre en œuvre ou en améliorer le fonctionnement; 2) appui thématique dans le cadre de services consultatifs fournis «à la demande» sur des questions techniques ou de politique générale précises; 3) développement de connaissances pratiques pour renforcer les capacités des mandants, normaliser l'approche du Bureau et accroître l'impact produit; 4) nouer des partenariats stratégiques pour amplifier l'action de l'OIT. Le Programme phare a réussi à lever 100 millions de dollars É.-U. en moins de cinq ans au moyen de partenariats internationaux et décentralisés avec différentes sources: donateurs habituels ou nouveaux (44 pour cent), Union européenne (16 pour cent), fonds communs des Nations Unies (31 pour cent), et secteur privé, fonds publics nationaux et banques de développement (respectivement 3 pour cent). Cet effort s'est traduit par l'élargissement de l'expertise technique sur le terrain, l'équipe mondiale d'appui technique fournissant un appui direct aux mandants, et par la création d'un centre d'appui technique dans divers domaines d'expertise: services actuariels, protection sociale de la santé, gestion des finances publiques, élaboration de politiques et de mesures juridiques, extension vers l'économie informelle, systèmes de gestion informatisée et autres services. Un pôle d'expertise sur la protection sociale de la santé et une unité régionale de services actuariels ont été créés en 2019 dans la région de l'Asie et du Pacifique en vue de fournir un soutien aux États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).
- 200.** Grâce à son Programme phare, le BIT a contribué à introduire des changements institutionnels qui ont étendu la couverture des populations vivant dans les pays bénéficiaires du programme, mesurée et consolidée grâce à un outil de mesure des résultats en ligne qui peut démontrer la contribution de l'OIT à la réalisation des ODD relatifs à la protection sociale. Ce programme a également permis de mobiliser des ressources en dehors des pays prioritaires, notamment dans le cadre des programmes uniques de pays des Nations Unies mis en œuvre dans une trentaine de pays.
- 201.** En 2016, le BIT a créé le Programme mondial sur les régimes d'assurance et de protection contre les accidents du travail et maladies professionnelles pour aider les mandants dans la période qui a suivi la tragédie du Rana Plaza au Bangladesh. Cette catastrophe avait en effet mis en lumière les conditions de travail des ouvriers et l'insuffisance de l'accès à des prestations adéquates, qu'elles soient financières ou médicales, ainsi qu'à d'autres services de soin.

¹⁵⁰ BIT, «Building Social Protection Floors for All: ILO Global Flagship Programme», sans date.

4.4.1. Stratégies d'extension de la sécurité sociale

202. L'élaboration des stratégies de protection sociale est un processus itératif qui fait intervenir des compétences techniques à ses différents stades: analyse de la couverture, en droit et dans la pratique, et de l'adéquation des prestations, détermination des lacunes dans les politiques existantes et des problèmes de mise en œuvre, recherche d'un consensus autour des scénarios envisageables pour concevoir des régimes ou modifier ceux déjà en place, estimation du coût de ces scénarios et de leurs effets escomptés, détermination des possibilités de financement, adaptation des scénarios retenus et, enfin, adoption de la stratégie elle-même. Parmi les partenaires du développement, le BIT s'est distingué par la stratégie bidimensionnelle (voir figure 1.1) qu'il a promue et qui consiste à tirer parti d'une combinaison d'approches et de mécanismes de financement (mesures contributives et mesures financées par l'impôt) pour obtenir des résultats tangibles en ce qui concerne l'extension de la couverture et l'élargissement de l'accès à une protection complète et adéquate. À cette fin, le Bureau soutient les efforts déployés par les pays pour élaborer des stratégies et des feuilles de route nationales consacrées à la protection sociale.

Égalité entre hommes et femmes et prise en compte des besoins spécifiques

203. Pour contribuer à résoudre les difficultés auxquelles se heurtent les femmes, qui représentent très souvent une part disproportionnée des travailleurs de l'économie informelle, touchent des salaires inférieurs à ceux des hommes et ont davantage d'interruptions de carrière parce qu'elles assument une plus grande part des activités de soin non rémunérées au sein du ménage, les systèmes de protection sociale doivent tenir compte des questions de genre tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre. Le Bureau a aidé les pays, d'une part, à améliorer leurs régimes financés par l'impôt et leurs régimes d'assurance sociale, notamment en modifiant les modes de calcul des pensions, en prévoyant des bonifications pour enfants et personnes à charge et des prestations minimales, en élargissant la protection de la maternité et en introduisant le congé de paternité et le congé parental et, d'autre part, à renforcer les garanties offertes par les socles de protection sociale ¹⁵¹.

204. Au nombre des contributions du Bureau dans ce domaine, on citera notamment: l'élaboration de politiques de protection de la maternité, par exemple au Ghana (2015) et en Zambie (2015); l'élaboration de régimes de prestations de maternité, comme au Népal où la loi sur la sécurité sociale financée par les cotisations, n° 2074, a été promulguée en 2017, ou encore au Lesotho (2012) avec la création de l'Organisation nationale de la sécurité sociale; des conseils stratégiques et juridiques concernant des réglementations qui ont permis d'élargir l'accès aux prestations prévues par les régimes de protection de la maternité, notamment pour les travailleuses domestiques comme en Argentine (loi n° 26.844, adoptée en 2014); l'amélioration des prestations prévues par les régimes de protection de la maternité, comme au Viet Nam qui a porté à six mois la durée du congé de maternité et a créé un congé de paternité; la transformation des régimes fondés sur la responsabilité de l'employeur en régimes d'assurance sociale, comme en Jordanie (2016-17) et au Rwanda (2015); l'adoption de règles favorables à l'égalité entre hommes et femmes, comme l'égalisation de l'âge de départ à la retraite dans les régimes de pensions, qui a pour

¹⁵¹ Elaine Fultz, *Strengthening Gender Mainstreaming in the International Labour Organization's Social Protection Advisory Services* (2017), document de recherche non publié.

effet d'allonger la durée de cotisation des femmes, comme cela a été fait en Pologne (2012); et la création d'une allocation de paternité, comme à Chypre (2017).

Extension de la protection aux travailleurs de l'économie informelle et aux travailleurs ruraux

205. Par ses interventions au niveau des pays, le BIT a apporté un appui spécialisé permettant d'étendre la couverture aux travailleurs et aux employeurs de l'économie informelle, notamment dans les PME, et de faciliter leur transition vers l'économie formelle, conformément à la recommandation n° 204. Ainsi, ces interventions font entrer les employeurs et les travailleurs de l'économie informelle dans le champ d'application des lois pertinentes et adaptent les régimes à leurs besoins, compte tenu en particulier de leurs capacités contributives et administratives limitées (voir encadré 4.6).

► Encadré 4.6. Extension de la protection sociale en Zambie: appui du BIT

Le BIT apporte de longue date son concours au gouvernement de la Zambie pour l'aider à étendre la couverture sociale, notamment aux travailleurs de l'économie informelle. En 2014 et en 2015, en collaboration avec le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, la Fédération des employeurs de Zambie et des organisations de travailleurs du pays, et, dans le cadre d'une coopération plus large, avec les entités des Nations Unies, des représentants de la société civile et d'autres parties prenantes, le BIT a contribué à l'élaboration de la politique nationale de protection sociale, qui reprend les principes consacrés dans les normes internationales du travail, notamment la recommandation n° 202 et la recommandation n° 204. En 2017, un projet de loi sur la politique nationale de protection sociale a été établi sous sa forme définitive avec l'appui stratégique du BIT. Ce projet de loi prévoit l'instauration, par des réformes institutionnelles, d'une protection sociale de base à caractère non contributif, la mise en place au niveau national d'un système de sécurité sociale obligatoire et contributif, qui couvrira les pensions, la protection de la maternité, la protection contre les risques professionnels et l'assurance-maladie, ainsi que l'extension de la couverture aux travailleurs de l'économie informelle, y compris les travailleurs domestiques. Le BIT a aussi soutenu des activités de communication spécialement destinées aux employeurs de travailleurs domestiques. Ces interventions ont permis d'élargir la couverture des pensions, dans le cadre révisé de l'Autorité responsable du régime national de pension, à 850 000 travailleurs du secteur formel et 30 000 travailleurs de l'économie informelle.

En outre, le BIT a apporté un appui à la rédaction juridique pour l'élaboration de la loi sur l'assurance-maladie nationale, processus qui a abouti à la promulgation de la loi en 2018. Cette loi est destinée à étendre la couverture santé, y compris aux travailleurs de l'économie informelle.

Le BIT a également facilité la conception du Cadre intégré pour les programmes de protection sociale de base. Mis en place en 2019, ce cadre constitue la première politique gouvernementale en faveur de l'extension et de la coordination des programmes d'assistance sociale administrés par les pouvoirs publics en Zambie.

En réponse à la crise du COVID-19, le gouvernement, avec le soutien de l'OIT et de l'ONU, a mis en œuvre un programme de transferts d'urgence en espèces ciblant 249 200 ménages (environ 1,2 million de personnes), l'accent étant mis sur les enfants orphelins et vulnérables, les personnes âgées, les personnes handicapées et les travailleurs de l'économie informelle.

206. Le fait d'inclure les travailleurs et les PME dans le champ d'application de la législation sur la sécurité sociale et sur le travail est une étape essentielle sur la voie qui mène à l'extension de la couverture. Le soutien du BIT comprend aussi des mesures complémentaires visant à simplifier les processus administratifs, à adapter la collecte des cotisations et à améliorer l'information. En soutenant la coordination des politiques relatives à l'emploi, à la fiscalité et la protection sociale, le Bureau a favorisé l'instauration d'un cadre de politiques

macroéconomiques propices à l'emploi pour promouvoir la création d'emplois formels, faciliter la transition vers la formalité et améliorer la viabilité financière des régimes contributifs de sécurité sociale (voir encadré 4.7)¹⁵².

- 207.** La pandémie de COVID-19 a montré clairement qu'il fallait d'urgence combler les lacunes de la couverture de protection sociale, et concevoir des régimes de protection sociale ainsi qu'étendre et renforcer ceux qui sont déjà en place. En particulier, de nombreux pays prennent des mesures visant à instaurer une protection contre le chômage qui soit coordonnée avec des politiques actives du marché du travail et des services de l'emploi soutenant la promotion de l'emploi, ou à étendre la protection existante. Le Bureau a reçu 23 demandes d'appui dans des pays qui mettent en place ce type de mesures combinant des dispositions à court terme avec la mise en place à plus long terme d'une protection sociale. Parmi les actions actuellement menées par le BIT, on peut citer: l'appui apporté au Mexique pour la mise au point d'une approche intégrée associant des mesures d'urgence à court terme dans le domaine de la protection sociale et des solutions à long terme pour faciliter une transition juste; l'aide fournie à l'Arménie en vue de l'élaboration de mesures intégrées en matière d'emploi et de protection sociale pour faire face aux incidences de la crise du COVID-19; le soutien apporté au Tadjikistan pour qu'il conjugue et coordonne l'emploi, la protection sociale et la formalisation; l'aide accordée à l'Ouzbékistan, qui renforce son programme de travaux publics tout en l'associant à l'enregistrement des travailleurs dans le système de protection sociale, ou encore la mise en place d'une assurance-chômage en l'Eswatini.

► **Encadré 4.7. Quelques exemples des activités menées par le BIT pour appuyer l'extension de la protection sociale**

Au **Pérou**, le ministère du Travail a adopté la Stratégie sectorielle de formalisation du travail pour 2014-2016, qui vise à réduire l'informalité des salariés du secteur privé. Le BIT a contribué à la définition de cette stratégie et, parallèlement, à l'élaboration de la Politique nationale de sécurité sociale (2015) qui met en avant la nécessité de promouvoir des conditions propices à la création d'emplois productifs et allant de pair avec la sécurité sociale. En outre, les capacités des mandants en matière de sécurité sociale, notamment celles des acteurs tripartites qui composent le Conseil national pour la promotion de l'emploi et du travail, ont été renforcées.

Au **Mexique**, en 2017 et en 2018, le BIT a contribué aux stratégies de formalisation des PME dans le secteur du commerce de détail adoptées par les mandants tripartites. Les enseignements tirés des travaux menés sur le terrain auprès d'un millier de PME ont mis en évidence l'importance de la coordination entre les registres de sociétés, les autorités fiscales et les régimes de sécurité sociale.

Au **Cameroun**, les contributions du BIT ont permis de simplifier les procédures administratives d'affiliation et de paiement des cotisations et d'établir des liens entre le régime de sécurité sociale et les organisations de travailleurs informels et les coopératives pour faciliter l'affiliation de ces travailleurs et des travailleurs ruraux. Plus de 200 000 travailleurs informels bénéficient actuellement de ce régime.

En **Thaïlande**, le BIT a contribué à la révision de la loi sur la sécurité sociale (2015), en vertu de laquelle l'accès aux principales prestations sociales (maladie et accident, maternité, décès,

¹⁵² BIT, *A Synthesis Review*. Cette étude de synthèse a fait ressortir les résultats positifs obtenus par le Bureau dans le cadre des travaux qu'il consacre à l'extension des socles de protection sociale – les produits mis au point par le BIT ont apporté un éclairage utile sur divers instruments, pratiques, normes et législations qui pouvaient contribuer à l'extension des socles de protection sociale dans les pays bénéficiaires du projet et même au-delà de ces pays.

invalidité, vieillesse et chômage) a été étendu à 3 millions de travailleurs indépendants et de travailleurs de l'économie informelle.

Au **Viet Nam**, une étude visant à analyser les raisons pour lesquelles les travailleurs des PME sont moins susceptibles de bénéficier d'une couverture sociale a été lancée en 2019. D'autres études sont également menées dans ce pays et en Indonésie pour comprendre l'incidence de la sécurité sociale sur la productivité des PME. Ces études éclairent le débat politique sur l'extension de la couverture sociale qui a lieu au Viet Nam.

- 208.** Parvenir à une couverture santé universelle et éliminer les déficits de couverture médicale, en particulier dans l'économie informelle, sont des objectifs qui figurent au premier rang des priorités de nombreux États Membres. La pandémie de COVID-19 a montré qu'il était urgent de remédier aux déficits de protection. L'assistance technique apportée par le BIT a notamment permis de faire l'état des lieux de la protection sociale de la santé au niveau des pays, de concevoir des régimes universels d'assurance-maladie et d'informer et de former les mandants. Par exemple, au Cameroun, le BIT a piloté les efforts déployés par un groupe de partenaires (OMS, Banque mondiale, Agence allemande de coopération internationale (GIZ), Agence française de développement et Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)) en ce qui concerne la prise en charge de la santé. Dans le cadre d'activités d'appui technique plus larges, le Bureau a facilité les consultations tripartites tout au long du processus, ce qui a contribué à accroître l'adhésion au niveau national. L'adoption par le gouvernement de ce nouveau système et sa mise en œuvre effective à compter de janvier 2021 constituent une avancée considérable sur la voie de la réalisation des cibles 1.3 et 3.8 des ODD.
- 209.** En République démocratique populaire lao, le BIT a soutenu l'élaboration du système national d'assurance-maladie par diverses activités: réalisation d'études de faisabilité, opérations de sensibilisation, contributions de nature juridique au décret sur l'assurance-maladie nationale adopté en 2012, et élaboration de directives concernant la mise en œuvre d'un régime expérimental. Sur cette base et en tirant parti d'autres avancées, le BIT a créé un centre technique régional dans le but de fournir des services techniques et de conseil en matière d'élaboration de politiques aux pays de l'ASEAN résolus à parvenir à une couverture santé universelle. Ce centre propose un appui au niveau national et des activités d'apprentissage Sud-Sud en vue de renforcer les capacités institutionnelles et la pérennité financière des régimes de protection sociale de la santé au Myanmar, en République démocratique populaire lao et au Viet Nam. En outre, il met en place une base régionale de connaissances sur la protection sociale de la santé. Une fois que ce centre sera intégralement opérationnel dans la région de l'ASEAN, l'objectif sera de reproduire cette expérience en Afrique et dans d'autres régions.
- 210.** L'accès à une protection sociale prenant en compte le VIH est un domaine prioritaire pour les activités d'appui du BIT, qui en la matière se fonde sur un large ensemble de ressources, notamment sur son Recueil de directives pratiques sur le VIH/SIDA et le monde du travail (2011) et son initiative VCT@WORK (2013). Au Kenya, par exemple, la Fédération des employeurs du Kenya et l'Organisation centrale des syndicats, en collaboration avec le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), ont mis en œuvre un programme novateur entre 2013 et 2019 destiné à améliorer l'accès au dépistage du VIH dans l'économie informelle et à faciliter l'accès aux régimes nationaux de protection sociale, notamment en sensibilisant le public à la problématique du VIH et au fait qu'il est important de s'affilier à la Caisse nationale d'assurance-maladie et à la Caisse nationale de sécurité sociale. Ce processus visant à faciliter l'affiliation, sur place ou en ligne, a bénéficié à plus

de 100 000 travailleurs et a joué un rôle déterminant dans l'élargissement de l'accès aux soins et aux traitements pour les personnes séropositives ¹⁵³.

Extension aux travailleurs migrants

- 211.** En ce qui concerne l'appui qu'il fournit en matière d'élaboration de politiques, le BIT a principalement centré ses activités sur les objectifs suivants: assurer l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux et promouvoir l'extension de la couverture et un accès effectif à la protection sociale grâce à la coordination des services de sécurité sociale et à des mesures facilitant la portabilité des droits et des prestations.
- 212.** Ces activités d'appui ont notamment consisté à promouvoir la ratification et la mise en œuvre des conventions pertinentes de l'OIT. Elles ont ainsi contribué, en 2019, à la ratification par le Maroc de la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et à la ratification par Madagascar et la Mauritanie de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.
- 213.** Le Bureau a apporté son soutien à l'élaboration d'accords bilatéraux ou multilatéraux de sécurité sociale entre les pays d'origine et de destination pour garantir l'égalité de traitement des travailleurs et la portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis (PAIII.2). En République de Moldova, par exemple, il a contribué à l'élaboration, à la négociation et à la mise en œuvre d'accords qui ont été conclus avec l'Allemagne, la Hongrie, la Lettonie et la Lituanie, par le biais notamment de campagnes de sensibilisation et de programmes de formation. Afin d'obtenir des engagements au niveau régional pour encourager l'adoption de mesures nationales, le Bureau a contribué, en 2018 et en 2019, à l'élaboration de deux documents. Le premier, une feuille de route relative à la finalisation du projet de directive du Conseil sur la coordination des prestations de sécurité sociale au sein du marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) (instrument consacré à la coordination des systèmes de sécurité sociale et à la portabilité des droits), doit être adopté par les États partenaires de la CAE. Le second, des directives pour la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) sur la portabilité des prestations de sécurité sociale, a été adopté par les ministres de l'Emploi et du Travail et les partenaires sociaux en mars 2020. En 2017, des recommandations favorables au renforcement de la protection sociale des travailleurs migrants dans les pays de l'ASEAN ont été élaborées conjointement avec l'ASEAN et serviront de base aux négociations sur des accords bilatéraux de sécurité sociale. Dans les pays du Golfe, des solutions novatrices destinées à étendre la couverture aux travailleurs migrants ont été examinées avec les pays d'origine et de destination dans le cadre du dialogue d'Abou Dhabi. Il a notamment été proposé de créer un centre international d'enregistrement des droits de sécurité sociale afin d'assurer le maintien de ces droits d'un pays à l'autre et de surmonter les limites inhérentes aux modalités actuelles régissant l'indemnité de fin de contrat. De même, par ses contributions, le Bureau a pu faire en sorte que le Pacte mondial sur les migrations (2018) ¹⁵⁴ prévoie, au nombre de ses objectifs, l'accès à la protection sociale pour les migrants en vertu d'accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre. Il participe en outre à la formulation d'orientations sur les accords bilatéraux relatifs aux migrations de main-d'œuvre pour ce qui concerne la protection sociale des travailleurs migrants.

¹⁵³ ONUSIDA et OIT, *VCT@WORK: Voluntary Confidential Counselling and HIV Testing for Workers*, 2016.

¹⁵⁴ Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, 2018.

- 214.** En outre, le Bureau continue d'appuyer l'extension de la couverture aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille. En El Salvador, il a contribué à l'élaboration du *Régimen de Salvadoreños en el Exterior* (SALEX) en 2017. Ce régime assure la couverture des membres de la famille des travailleurs salvadoriens dans des pays étrangers, le but étant d'en faire progressivement bénéficier, sous l'égide de l'Institut de la sécurité sociale d'El Salvador, deux millions de Salvadoriens vivant et travaillant à l'étranger. En Malaisie, faisant suite aux recommandations de la CEACR, le Bureau a apporté son soutien à l'Organisme de sécurité sociale au sujet de la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925. Une loi adoptée en 2019 a permis d'étendre la prise en charge des accidents du travail aux travailleurs migrants en situation régulière, et elle pourrait servir de modèle pour d'autres pays.
- 215.** Le COVID-19 a mis en relief les déficits flagrants de protection sociale des travailleurs migrants et les conséquences néfastes d'une protection inadéquate. Au Honduras, par exemple, une analyse de l'inclusion (ou de la non-inclusion) des personnes déplacées et des migrants de retour dans le pays au sein du système de protection sociale sert de base à l'élaboration d'un projet visant à renforcer la réponse intégrée apportée au niveau national dans le domaine de la protection sociale. Dans le cadre des activités menées au titre du projet pour la gestion des migrations en Afrique australe financé par la Commission européenne, et en collaboration avec des syndicats et des organisations non gouvernementales, le BIT a apporté une aide financière et alimentaire à environ 1 000 travailleurs domestiques migrants en Afrique du Sud et au Botswana ¹⁵⁵.
- 216.** Dans le cadre de leurs travaux consultatifs conjoints sur la protection de la santé, l'OIT et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont défini des voies et moyens pour permettre aux réfugiés d'être admis au bénéfice des systèmes nationaux de protection sociale de la santé dans neuf pays d'Afrique: Burkina Faso, Cameroun, Djibouti, Guinée, Mauritanie, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal et Soudan. Des études de faisabilité ont abouti à des propositions favorables à l'affiliation des réfugiés aux régimes nationaux de protection sociale de la santé ainsi qu'à la publication par l'OIT et le HCR d'un manuel à jour sur la protection sociale de la santé des réfugiés.

Systèmes de protection sociale incluant les personnes en situation de handicap

- 217.** L'OIT et l'International Disability Alliance ont contribué à une déclaration commune qui demande que les systèmes de protection sociale prennent en compte le handicap, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ¹⁵⁶. Un projet conjoint de l'International Disability Alliance (IDA), de l'OIT et de l'UNICEF, financé par le Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées, soutient l'élaboration d'un ensemble complet de notes d'orientation pratiques et de supports de formation fondés sur l'expérience des pays. Ces supports sont actuellement utilisés à titre expérimental dans sept pays et seront intégrés dans les outils ISPA.

¹⁵⁵ L'OIT a collaboré, en Afrique du Sud, avec IZWI – Alliance des travailleurs domestiques et avec le Réseau pour les droits des migrants en situation de handicap, et, au Botswana, avec le Syndicat des travailleurs domestiques et assimilés du Botswana (BODAU).

¹⁵⁶ OIT et IDA, Joint statement: Towards Inclusive Social Protection Systems.

Extension de la protection dans un contexte de crise et de fragilité

- 218.** Le BIT est amené à travailler de plus en plus fréquemment dans des contextes humanitaires où les systèmes publics de sécurité sociale et d'assistance sociale sont mis à rude épreuve en raison de conflits ou d'autres crises et doivent faire face à une demande accrue avec une capacité administrative réduite. L'approche adoptée par le BIT consiste à travailler avec les institutions nationales et internationales compétentes pour tirer le meilleur parti des systèmes existants, plutôt que de les remplacer, afin d'assurer les prestations et les services voulus et pour orienter les interventions humanitaires vers les objectifs à plus long terme que sont la création d'avantages sociaux liés à l'emploi et à la protection sociale fondés sur les droits, le renforcement des capacités institutionnelles et locales et l'amélioration de la capacité des systèmes de protection sociale à faire face à des crises à l'avenir. Cette approche est mise en avant dans divers outils de formation et d'orientation du BIT, notamment dans le module consacré à la protection sociale qui fait partie de la série de cours en ligne ouvert à tous (MOOC) sur la recommandation n° 205.
- 219.** Le Bureau a également su faire preuve de réactivité face à des situations d'urgence. À la suite de l'épidémie causée par le virus Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014, l'OIT et l'UNICEF ont dirigé conjointement le groupe de travail sur l'infrastructure et les services de base. L'élaboration de l'outil d'évaluation des activités de relèvement après l'épidémie d'Ebola portant sur l'infrastructure et les services de base a démontré la nécessité de concevoir les socles nationaux de protection sociale comme un moyen d'éviter durablement ce type de crises, en particulier dans les pays en situation de fragilité. À la suite du typhon Haiyan qui a frappé les Philippines en 2013, le BIT a contribué, dans le cadre du Programme intégré en faveur de l'emploi d'urgence et des moyens de subsistance (DILEEP), à une action concertée entre le système national de sécurité sociale et l'Organisme d'assurance maladie des Philippines (Philippines Health Insurance Corporation) qui ont fourni une couverture sociale aux bénéficiaires du programme d'emploi d'urgence¹⁵⁷. La crise du COVID-19 a fait la preuve de la capacité du BIT d'adapter son appui technique aux besoins des mandants. Dans les pays déjà dotés de systèmes de protection sociale, le BIT a aidé les institutions de sécurité sociale à adapter ou à élargir les politiques et les régimes existants en vue d'étendre la protection ou d'augmenter le niveau ou la durée des prestations. À Sri Lanka, il pilote un projet financé par le fonds d'affectation spéciale multipartenaires des Nations Unies pour l'action face au COVID-19, dont l'objectif est de protéger les emplois et les revenus dans les micro, petites et moyennes entreprises.
- 220.** La crise du COVID-19 a mis en lumière l'importance d'une action coordonnée avec les autres organismes des Nations Unies et les partenaires de développement pour apporter un appui effectif aux pays. En 2019 et en 2020, le BIT a répondu avec succès aux appels à propositions du Fonds commun pour les ODD, et a ainsi obtenu de mener 31 nouveaux projets dans le domaine de la protection sociale en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, ce qui lui permettra de mieux contribuer à la réponse socio-économique à la crise du COVID-19 (voir encadré 4.8) dans les pays. Au niveau régional, en Asie et dans le Pacifique, le BIT a dirigé deux rapports sur le COVID-19 et la protection sociale dans le cadre de la coalition thématique des Nations Unies pour l'inclusion et l'autonomisation: l'un répertorie les mesures urgentes qui ont été adoptées dans la région au début de la crise, l'autre analyse selon une approche prospective les politiques qui doivent être mises en place sur

¹⁵⁷ BIT, *A Review of Social Protection Practices Through Health Insurance and Social Security Enrolment under the Emergency Employment and Livelihood Recovery Project for Typhoon Haiyan of the ILO*, 2015.

le plus long terme. Ces rapports fournissent aux équipes de pays des Nations Unies des orientations pour leurs interventions liées au COVID-19.

► Encadré 4.8. Appui apporté par le BIT aux mandants dans leur réponse à la crise du COVID-19

Le **Timor-Leste** a mis en place un programme de transferts monétaires qui a alloué 100 dollars É.-U. par mois pendant trois mois à plus de 214 000 foyers. Ce programme, dix fois plus important que tous ceux qui avaient été menés précédemment, a été déployé avec succès avec l'appui et la coordination des partenaires de développement. Le BIT a joué un rôle de premier plan en assurant la coordination entre les organismes participants et en soutenant la mise en œuvre du programme.

À **Cabo Verde**, une allocation de solidarité de 90 euros versés en une fois a été accordée à 30 000 travailleurs de l'économie informelle et travailleurs gagnant moins de 200 euros par mois. Le BIT a contribué à sa mise en place en définissant les critères d'identification des bénéficiaires et en sélectionnant le système approprié de gestion de l'information. Si le gouvernement a pu prendre rapidement des mesures pour faire face aux effets du COVID-19, c'est en grande partie grâce aux activités déjà menées en partenariat avec les organismes des Nations Unies en vue d'instaurer un registre social unique et d'améliorer les modes d'attribution des prestations de tous les programmes d'assistance sociale.

Dans les pays qui ne disposent pas d'un système complet de protection sociale, un appui a été fourni aux fins de la mise en place de mécanismes ponctuels de transferts monétaires d'urgence. Au **Cambodge**, par le biais du projet sur la protection sociale et la gestion des finances publiques financé par la Direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne et de l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, le BIT a apporté son concours à l'élaboration d'un mécanisme de transferts monétaires pour soutenir, dans le contexte du COVID-19, les foyers pauvres identifiés par le programme «IDPoor». Ce mécanisme, établi en juin 2020, a permis d'aider plus d'un demi-million de foyers cambodgiens titulaires d'une carte «IDPoor».

Au **Malawi**, le BIT a participé à l'élaboration du programme d'aide COVID-19 Urban Cash Intervention, en particulier pour en déterminer le nombre de bénéficiaires et définir les critères de sélection, les mécanismes de ciblage et les structures de coordination. Au total, 185 000 foyers des principaux centres urbains du pays bénéficieront de cette intervention. En outre, en vue d'améliorer la fourniture de la protection sociale à plus long terme, le BIT, en collaboration avec la GIZ, mène des activités de renforcement des capacités des fonctionnaires et des responsables de district en matière de gestion des programmes de protection sociale en s'appuyant sur le module d'apprentissage par les pairs TRANSFORM.

Au **Pakistan**, le gouvernement, s'appuyant sur l'analyse des conséquences de la pandémie sur l'emploi et le marché du travail réalisée par le BIT, a élaboré et mis en œuvre un programme de transferts monétaires d'urgence dans le cadre duquel 144 milliards de roupies pakistanaises ont été distribuées à 12 millions de travailleurs occupant des emplois précaires (travailleurs journaliers, travailleurs de l'économie informelle).

4.4.2. Garantir le coût abordable et la viabilité financière à long terme de la sécurité sociale

221. Pour pouvoir étendre la protection sociale et parvenir à une couverture universelle, il est essentiel de commencer par déterminer le coût de l'extension des prestations sociales, puis de trouver des options de financement, et enfin, de veiller à la mise en œuvre efficace, durable et coordonnée de ces prestations. Dans cette optique, le BIT a mis au point et propose aux mandants plusieurs outils qui leur permettent d'effectuer une analyse des dépenses envisagées, de procéder à des évaluations actuarielles et de définir des stratégies

de financement pour des systèmes de protection sociale durables (voir tableau 4.2). Il a également participé à l'élaboration d'outils facilitant le calcul des coûts et le financement de la protection sociale.

- 222.** L'une des grandes étapes des dialogues nationaux fondés sur des évaluations consiste à estimer l'engagement financier nécessaire à la mise en œuvre des recommandations d'extension des socles de protection sociale. Le protocole d'évaluation rapide des coûts et le cadre d'analyse de la marge budgétaire sont deux autres instruments à l'aide desquels les pays peuvent déterminer les solutions de financement possibles pour étendre leurs systèmes de protection et mettre en œuvre la recommandation n° 202.

► **Tableau 4.2. Le soutien technique du BIT au financement durable de la protection sociale: quelques résultats concrets**

Pays	Services consultatifs techniques du BIT	Principaux résultats du soutien apporté par le BIT
Cambodge	Dialogue national fondé sur des évaluations, incluant une estimation des coûts.	Inclusion du socle de protection sociale dans le budget national jusqu'en 2020.
Égypte	Calcul des coûts et analyse de la marge budgétaire.	Contribution à l'élaboration des mesures gouvernementales d'extension de la protection sociale dans le cadre de l'initiative sur la protection sociale lancée en 2017.
Mongolie	Dialogue national fondé sur des évaluations incluant une étude des coûts.	Le coût abordable d'un socle de protection sociale ayant été démontré, les acteurs tripartites se sont prononcés en faveur de sa mise en place.
Thaïlande	Dialogue national fondé sur des évaluations incluant une estimation des coûts et une analyse préliminaire de la marge de manœuvre budgétaire.	Contribution à la mise en œuvre des recommandations issues du dialogue national fondé sur des évaluations, en collaboration avec l'Équipe de pays des Nations Unies. Un deuxième dialogue national est prévu pour mesurer les progrès réalisés et faire le point sur les lacunes persistantes.

Source: Divers rapports du BIT.

- 223.** La méthode de budgétisation des dépenses sociales imaginée par le BIT, qui inclut une analyse des dépenses et des résultats de la protection sociale, a contribué à une meilleure gestion des finances publiques consacrées à la protection sociale dans de nombreux États Membres (PAII.1). Au Burkina Faso, l'analyse des dépenses et des performances de la protection sociale conduite en 2011 a ouvert des perspectives qui ont conduit à l'élaboration d'un programme national de protection sociale incluant un socle de protection sociale pour les jeunes ainsi qu'un programme d'amélioration et d'extension de la couverture sociale aux travailleurs de l'économie formelle comme de l'économie informelle.
- 224.** De plus, afin de faciliter l'analyse des coûts, le BIT a mis au point en 2015 un calculateur des coûts des socles de protection sociale (PAII.2 i) ¹⁵⁸, disponible en ligne, qui a permis de

¹⁵⁸ Pour le calculateur des coûts des socles de protection sociale, voir [ici](#).

démontrer, dans un document de travail publié en 2017¹⁵⁹, la faisabilité financière de ces socles dans la majeure partie des pays en développement. Les résultats de simulations peuvent être utilisés pour des analyses financières, actuarielles et stratégiques plus poussées.

- 225.** Le Bureau est aussi l'auteur de plusieurs publications, parmi lesquelles un guide dans lequel il propose aux États Membres un cadre d'analyse de la marge budgétaire pour la protection sociale (voir encadré 4.2)¹⁶⁰. Au Mozambique, les «notes budgétaires» annuelles qui sont préparées conjointement avec l'UNICEF depuis 2013 à l'intention des parlementaires, partis politiques, ministre des Finances et médias constituent une source d'information essentielle qui nourrit les débats sur la capacité de financement budgétaire de la protection sociale¹⁶¹. De plus, dans le contexte du débat qui est engagé à l'échelon mondial sur les progrès réalisés au regard des ODD, le Bureau apporte régulièrement sa contribution au rapport du Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement (IATF). Les nouvelles estimations mondiales des déficits de financement dont souffre la protection sociale, auxquelles il a été fait allusion plus haut, devraient plaider en faveur d'une solidarité accrue dans ce domaine, à l'échelle nationale et internationale, en vue de la réalisation des cibles 1.3 et 3.8 des ODD.
- 226.** En ce qui concerne la gouvernance et la planification financières, le BIT a fourni aux États Membres des services actuariels et un soutien au renforcement de leurs capacités et de celles des institutions de sécurité sociale. Depuis 2011, le BIT a apporté son soutien à 52 projets dans 32 pays, pour mettre en place des régimes contributifs, notamment des régimes de retraite (voir tableau 4.3). Tous les rapports actuariels du BIT contiennent des recommandations sur des paramètres à modifier dans les régimes et, très souvent, sur les politiques d'investissement et l'administration ou la gouvernance, conformément aux principes établis dans les normes pertinentes. Beaucoup de rapports présentent différentes options quant aux coûts et à la conception des systèmes ainsi que des recommandations et des conseils en ce qui concerne l'extension de la couverture aux travailleurs indépendants. Ces projets ont, dans de nombreux cas, débouché sur des mesures législatives qui ont amélioré la viabilité financière à long terme des régimes existants et conduit à l'adoption de nouveaux régimes. Au Népal, par exemple, le Bureau a contribué à l'élaboration de la loi sur la sécurité sociale contributive, n° 2074, de 2017, qui a porté création de huit régimes de sécurité sociale. Il a soutenu les actions de sensibilisation menées auprès des parties prenantes, alimenté les dialogues sociaux, contribué à la rédaction du projet de loi, et conduit une évaluation actuarielle de cinq nouveaux régimes, y compris le régime de retraite contributif pour les salariés du secteur privé affiliés à la Caisse de prévoyance des travailleurs, dont il a également contribué à rédiger la réglementation.

¹⁵⁹ Isabel Ortiz et coll., *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, ESS – document de travail n° 58 (BIT, 2017), xi, paragr. 1.

¹⁶⁰ Isabel Ortiz et coll., *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, ESS – document de travail n° 48 (BIT, 2017).

¹⁶¹ UNICEF et coll., *Mozambique – Budget Brief 2018: Social Action*, 2018.

► **Tableau 4.3. Le soutien apporté par les services actuariels du BIT aux systèmes de sécurité sociale contributifs: quelques résultats concrets**

Pays et année	Principal résultat auquel le BIT a contribué
États arabes	
Jordanie (2012-2014)	Réforme du système de retraite et adoption de la nouvelle loi sur la sécurité sociale (n° 1) en 2014
Arabie saoudite (2014)	Adoption d'une législation sur l'assurance-chômage du secteur privé et création d'un nouveau régime d'assistance chômage
Asie	
Timor-Leste (2016)	Création du premier régime de retraite de la fonction publique
Thaïlande (2016)	Réformes conduisant à une amélioration de la pérennité du système (par exemple, recul de l'âge de départ à la retraite)
Afrique	
Égypte (2018-19)	Adoption en 2019 d'une réforme visant à garantir la viabilité financière à long terme du régime de retraite tout en maintenant un niveau adéquat de prestations définies
Lesotho (2013)	Création d'un régime de sécurité sociale contributif pour gérer les prestations de la sécurité sociale aux salariés du secteur privé et à leur famille
Malawi (2018)	Conversion du régime de prise en charge des accidents du travail par l'employeur en un régime d'assurance
Amérique latine	
Costa Rica (2017)	Adoption d'une réforme visant à améliorer la viabilité financière et actuarielle du système de retraite pendant 25 ans au bénéfice de près de 1,6 million d'actifs cotisants et leur famille
Mexique (2019)	Création d'un régime de retraite universel non contributif comptant 8 millions de bénéficiaires en juillet 2019

Source: BIT, «[Rapports sur les résultats: Rapports sur l'exécution du programme](#)», sans date.

227. Alors que les pressions budgétaires incitent à réduire drastiquement les prestations et même à supprimer les assurances sociales pour les remplacer par des garanties de revenu minimum et des régimes à cotisations définies, le soutien du BIT aux gouvernements et aux partenaires sociaux a aidé les pays à maintenir en place des régimes de retraite à prestations définies financièrement et socialement viables, qui leur permettent de respecter l'obligation qu'a l'État de servir des prestations correspondant aux droits acquis.

4.4.3. Gouvernance de la sécurité sociale

228. Une bonne gouvernance est essentielle pour que le système de protection sociale reste viable et remplisse ses objectifs sociaux et économiques. Celle-ci porte à la fois sur la conception des dispositions institutionnelles, le cadre juridique sous-tendant le système, la gestion financière et l'administration, y compris les activités de sensibilisation et de formation à la protection sociale, la mise en œuvre et le suivi des différents régimes et programmes, la gestion des plaintes et le fonctionnement du système dans son ensemble.

Le travail du BIT dans ce domaine repose sur une coopération étroite avec l'AISS, dont les lignes directrices¹⁶² complètent les normes de l'OIT auxquelles elles se réfèrent. Le soutien du BIT a permis de renforcer l'administration de la protection sociale de manière intégrée en améliorant simultanément: i) l'affiliation et le paiement des cotisations quand il y en a; ii) la coordination, par exemple grâce à la mise en place de guichets uniques ou de systèmes d'orientation vers les services appropriés; iii) la gestion des systèmes d'information; iv) la fourniture des services; et v) le suivi.

- 229.** En Indonésie, depuis 2011, le Bureau apporte son soutien au développement d'un système d'orientation intégré, incluant une base de données des bénéficiaires et des programmes, et d'un système de gestion de l'information destiné à faciliter l'affiliation, la gestion des dossiers individuels, l'accès aux services sociaux et aux programmes d'emploi existants, et le suivi. Le déploiement au niveau national a commencé en janvier 2015 et progresse de manière échelonnée. Au Timor-Leste, le BIT a contribué à la conception des processus opérationnels et du cadre institutionnel du nouvel Institut national de la sécurité sociale, qui gère la mise en œuvre du système de sécurité sociale établi en 2016. Au Mozambique, entre 2012 et 2019, le BIT a fourni une assistance technique pour la conception, l'élaboration et le déploiement du système de gestion de l'information destiné aux programmes de l'Institut national d'action sociale (INAS). Ce système électronique est pleinement opérationnel au niveau central et au niveau décentralisé depuis juillet 2019¹⁶³. En 2019, le BIT a également participé à la mise en place d'un système global et intégré de suivi et d'évaluation pour tous les programmes de l'INAS, notamment par des interventions dans le domaine de la formation. Ces systèmes se sont révélés indispensables pour le versement effectif des prestations pendant la crise du COVID-19.

Enseignements concernant les services de conseils techniques du BIT

- 230.** Le Programme phare du BIT a permis d'organiser le soutien technique apporté aux pays en trois phases: la conception tripartite des stratégies et politiques nationales de protection sociale; la conception et la réforme des régimes de protection sociale et leur ancrage dans la législation; la mise en œuvre des systèmes de protection sociale et l'amélioration de leurs mécanismes de gouvernance. Grâce à d'importants efforts de mobilisation des ressources, les projets engagés au sein des pays ont permis au BIT de fournir le soutien technique et stratégique nécessaire. Une assistance technique relative aux systèmes juridiques, de santé et de gestion de l'information, aux travaux actuariels, aux questions financières et à la communication est apportée sur demande, par le biais d'une structure technique disposant de spécialistes dédiés. Le BIT s'appuie aussi sur son expérience pour réunir des connaissances pratiques susceptibles d'intéresser de nombreux pays, et par conséquent d'accroître la portée de son action. De ce point de vue, les partenariats stratégiques avec des organismes des Nations Unies et d'autres acteurs aux niveaux national et mondial sont également des instruments efficaces.
- 231.** L'expérience de l'OIT a permis d'intégrer le droit universel à la sécurité sociale dans les politiques, les lois, les instances de gouvernance et les structures institutionnelles nationales, ainsi que dans les cadres mondiaux et régionaux. Le fait que la protection sociale fasse partie des cibles du Programme 2030 a renforcé l'engagement des mandants de l'OIT à faire de ce droit une réalité pour tous. Toutefois, il faudrait recueillir plus de

¹⁶² AISS, «Les Lignes directrices de l'AISS», sans date.

¹⁶³ Victoria Arboleda et coll., *Best Practices: The Case of e-INAS in Mozambique: Development of Management Information System for Social Protection* (BIT, 2019).

données – y compris grâce à des recherches concrètes dans le cadre des projets de coopération pour le développement – pour démontrer que la protection sociale est aussi un investissement judicieux dont les retombées sociales et économiques sont considérables.

- 232.** Les lacunes observées en matière de couverture sont liées aux déficits de financement. En s'appuyant sur le projet sur la protection sociale et la gestion des finances publiques financé par la Direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne ainsi que sur d'autres projets, le BIT doit aider davantage les mandants à dialoguer avec les ministères des finances et les institutions financières internationales afin d'élargir la marge de manœuvre budgétaire pour la protection sociale et de mettre au point des solutions stratégiques et de financement fondées sur le principe de solidarité. Il doit aussi continuer à encourager l'attribution d'une assistance financière internationale supplémentaire pour la protection sociale et l'affectation de cette assistance au renforcement durable de la mobilisation des ressources nationales. Il doit en outre continuer de promouvoir l'application des principes directeurs internationaux relatifs à la sécurité sociale afin d'orienter l'aide financière et technique coordonnée apportée aux pays au titre de la mise en place de systèmes de protection sociale définis et gérés au niveau national, qui protègent l'ensemble de la population sans laisser personne de côté, sont financièrement durables et socialement justes et reposent sur une gestion et une gouvernance solides. Par l'appui technique qu'il fournit aux pays dans les domaines de la protection sociale et de la gestion des finances publiques, le BIT facilite le débat actuel sur la nécessité de créer un fonds mondial pour la protection sociale.
- 233.** La pression exercée par certains acteurs internationaux qui prônent des mesures d'assainissement budgétaire et de réduction de la dette publique, parfois au détriment de la protection sociale, est une véritable difficulté pour les pays à la recherche de financements viables et adéquats. C'est pourquoi les décisions relatives aux politiques et aux réformes devraient toujours reposer sur une analyse rationnelle des coûts et de la marge budgétaire. En outre, il serait utile que l'OIT puisse aussi avoir des échanges avec les ministères des finances – par exemple à l'occasion des négociations avec le FMI dans le contexte des consultations au titre de l'article IV des statuts du Fonds, ou encore au stade de la négociation des programmes – afin de fournir des données factuelles concernant les conséquences macroéconomiques et socio-économiques du maintien et de l'accroissement des investissements dans la protection sociale. Les programmes de coopération pour le développement axés sur la protection sociale et la gestion des finances publiques devraient aider le Bureau à obtenir des résultats à cet égard.
- 234.** Le contexte politique et économique de chaque pays, les engagements pris par les autorités et les capacités des parties prenantes ont une incidence directe sur les résultats des interventions du BIT; il est de ce fait nécessaire de procéder plus systématiquement à une évaluation des risques au stade de la conception des projets et de développer les capacités pratiques des gouvernements et des organisations de travailleurs et d'employeurs en matière d'élaboration des politiques et de mise en œuvre de systèmes de protection sociale, y compris de socles de protection sociale ¹⁶⁴.
- 235.** Renforcer un système de protection sociale, cela suppose aussi un renforcement institutionnel qui peut prendre des décennies et nécessite un engagement sur le long terme. Pour le Bureau, toute la difficulté réside dans le fait que les horizons de planification

¹⁶⁴ BIT, *A Synthesis Review*, 40.

de dix à quinze ans qui caractérisent généralement les stratégies de protection sociale ne coïncident pas avec la durée des cycles de l'OIT en matière de planification et de présentation des rapports, qui permettent de rendre compte de résultats sur une période biennale. Cependant, l'outil de suivi des résultats mis au point dans le cadre du Programme phare du BIT fournit des données factuelles concernant la contribution de l'OIT, sur des périodes plus longues, à la mise en œuvre des politiques et stratégies relatives à la protection sociale et des systèmes de protection sociale qui ont à terme des effets sur la vie des individus.

4.5. Renforcement des capacités

- 236.** Des initiatives visant à renforcer les capacités des mandants et d'autres parties prenantes sont intégrées à toutes les interventions du Bureau.
- 237.** Suite aux recommandations de l'évaluation de haut niveau de 2017 concernant la nécessité de mettre au point «des stratégies globales de renforcement des capacités axées sur le long terme qui répondent aux besoins des mandants dans les pays», le Centre du Turin a passé en revue la stratégie de l'OIT dans ce domaine ¹⁶⁵. L'objectif de cette stratégie en trois volets ¹⁶⁶ pour le développement des capacités est d'apporter une réponse systémique aux besoins des institutions de sécurité sociale, des mandants tripartites et des partenaires de développement en matière de perfectionnement des compétences, tout en menant une action d'information auprès du public. Les moyens utilisés incluent l'autoapprentissage, l'apprentissage présentiel et la formation en entreprise.
- 238.** Afin de toucher la plus large audience possible à moindre coût, le Bureau facilite l'autoapprentissage par le partage des connaissances et au moyen d'autres outils disponibles sur différentes plateformes. Il a par exemple créé une boîte à outils contenant du matériel pédagogique, dont une introduction aux systèmes de retraite, une autre boîte à outils sur les procédures de ratification et la base de données de l'OIT sur la protection sociale dans le monde. L'OIT propose aussi une série de cours en ligne pour accompagner les modules de bonnes pratiques (voir encadré 4.2).
- 239.** Il est également nécessaire de former nos partenaires, y compris le personnel des organismes des Nations Unies et d'autres acteurs du développement, aux principes et aux normes du travail qui doivent guider le soutien aux pays. En 2009, avec l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, l'OIT a contribué à leur faire mieux connaître les socles de protection sociale et la recommandation n° 202. Ce besoin de sensibilisation s'est accentué dans le contexte de la réforme de l'ONU. En 2018, l'OIT s'est donc associée avec le Centre de connaissances sur le développement durable de l'École des cadres du système des Nations Unies et a mis au point un cours sur la protection sociale au profit du développement durable dans le contexte du Programme 2030. Le Bureau collabore en outre avec l'Académie des ODD du Réseau des solutions pour le développement durable des Nations Unies à la préparation d'un cours en ligne ouvert à tous (MOOC) destiné à une large audience (4 000 participants) sur l'ODD 8, dont un chapitre est consacré à la protection sociale.
- 240.** En matière de perfectionnement des compétences, une série de formations en présentiel a été élaborée en collaboration avec le Centre de Turin, à la demande des mandants qui souhaitaient des formations spécifiques sur des sujets tels que la politique de sécurité

¹⁶⁵ Centre de Turin-OIT, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy* (2018).

¹⁶⁶ Centre de Turin-OIT, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy*.

sociale, sa gouvernance et son financement (PAIV.1 ii)). Un cours sur la protection de la santé a été mis au point en partenariat avec le Réseau P4H pour la protection sociale de la santé. La formation annuelle de deux semaines qu'est l'Académie sur la sécurité sociale offre un programme d'enseignements diversifiés, en anglais et en français, sur la gouvernance, le financement, la réforme et l'extension des systèmes de protection sociale. Depuis 2016, plus de 4 700 mandants et partenaires ont pris part à plus de 190 activités de formation organisées par le Centre de Turin, et 400 d'entre eux ont participé à l'Académie. Le nouveau cours d'analyste de la protection sociale inauguré par le Centre en 2019 vise à former chaque année un grand nombre de spécialistes de l'analyse quantitative appliquée à la conception, à la planification financière et à la gouvernance des systèmes de protection sociale, afin de permettre l'alignement des ressources et des priorités nationales. Au total, 412 spécialistes ont déjà été formés depuis l'inauguration du cours. Pendant la pandémie de COVID-19, 47 activités ont été organisées à distance à l'intention de plus de 1 300 participants, dont des cours d'accompagnement en ligne et des formations débouchant sur l'obtention d'un titre.

- 241.** En ce qui concerne les besoins particuliers des partenaires sociaux (PAIV.2 i)), des cours ont été préparés en collaboration avec le Centre de Turin, parmi lesquels la formation annuelle sur la participation des organisations de travailleurs à la conception et à la mise en œuvre des systèmes de sécurité sociale ¹⁶⁷, dispensée en anglais et en espagnol, sur la base du programme élaboré en 2012. Depuis 2015, un autre cours annuel intitulé «Renforcer la participation des employeurs aux débats sur la politique de protection sociale» est organisé en partenariat avec le Centre de Turin et l'Organisation internationale des employeurs (OIE). Ce programme de formation a été repris par l'Université de Sanya, en Chine, et un ensemble de ressources génériques est en préparation.
- 242.** L'élaboration de modules de formation répondant aux besoins de certaines régions a ouvert la voie à leur reproduction dans d'autres contextes régionaux. Ainsi, le cours TRANSFORM sur la gestion des socles de protection sociale en Afrique, qui a été dispensé à partir de mars 2017 à l'initiative conjointe de l'OIT, de l'UNICEF et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a été adapté sous forme de cours en ligne proposé par l'International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) ¹⁶⁸. Jusqu'à présent, la formation TRANSFORM a donné lieu à 50 cours qui ont été dispensés dans 12 pays ainsi qu'en ligne. Des plus de 1 250 participants au cours, plus de 80 pour cent ont indiqué qu'ils le recommanderaient «très certainement». TRANSFORM compte désormais plus de 40 formateurs anglophones et lusophones agréés, originaires de 13 pays d'Afrique, qui contribueront au renforcement des capacités sur le plus long terme. La formation est disponible en anglais, arabe, français et portugais. Son adaptation pour l'Afrique de l'Ouest et la région Asie est en cours.
- 243.** Afin de répondre aux besoins des États Membres en professionnels hautement qualifiés, le Bureau apporte son soutien à l'élaboration et l'application de programmes de niveau universitaire dans divers pays, dans le cadre de son initiative QUATRAIN. Depuis le début des années deux mille, ces programmes offrent des formations de niveau master dans le domaine de la politique de protection sociale, de son financement et de sa gouvernance, ainsi que des formations plus spécialisées destinées aux actuaires (PAIV.1 i)) (voir encadré 4.9). L'expérience montre que les personnes diplômées à l'issue de ces formations sont de fervents défenseurs des principes et des valeurs de l'OIT, qu'elles exercent au sein

¹⁶⁷ Centre de Turin-OIT, «Formation syndicale sur la sécurité sociale», sans date.

¹⁶⁸ socialprotection.org, «La plate-forme de partage des connaissances», sans date.

de leur administration nationale de sécurité sociale (en Équateur, au Ghana, à Oman, en République-Unie de Tanzanie, en Thaïlande, en Zambie et au Zimbabwe) ou au niveau international (HelpAge International, Agence allemande de coopération nationale et UNICEF). Bon nombre d'entre elles ont aussi joué un rôle clé lors des débats sur la protection sociale qui ont eu lieu dans le cadre de la Conférence internationale du Travail en 2011, 2012 et 2013. Fort du succès de ces programmes et de l'expérience acquise au fil des ans, le Bureau travaille à la mise au point d'un cursus universitaire de base pour un master en protection sociale qui pourrait être homologué par des universités au niveau national.

► Encadré 4.9. L'École supérieure de la sécurité sociale en Algérie

En avril 2012, le gouvernement algérien a créé l'École supérieure de la sécurité sociale (ESSS) pour répondre à la demande régionale de formation universitaire dans le domaine de la protection sociale. Plusieurs programmes de certification et deux programmes de master en deux ans ont été mis en place pendant l'année universitaire 2015-16. Les programmes de master s'inspirent de ceux élaborés conjointement par l'OIT et l'Université de Maastricht et par l'OIT et l'Université de Lausanne. L'appui du BIT a porté à la fois sur l'organisation de l'ESSS, la conception des programmes de master, la formation des enseignants et des étudiants, et la fourniture de livres pour la bibliothèque. Les 56 premiers diplômés du cycle de master de l'ESSS ont tous été recrutés par des institutions nationales de sécurité sociale, preuve de la demande croissante de spécialistes dans ce domaine.

244. Le renforcement à long terme des capacités institutionnelles nationales par la formation en cours d'emploi est toujours proposé par les services consultatifs techniques. Ainsi, dans le cadre d'un projet conduit avec la Caisse nationale de sécurité sociale (NSSF) de la République-Unie de Tanzanie, le BIT a procédé à deux évaluations actuarielles de la NSSF, en 2013 et en 2016, en collaboration avec les actuaires et les statisticiens de la caisse. Cela a permis de renforcer les capacités des membres du personnel de la NSSF dans le domaine de la collecte et de la validation des données utilisées dans les analyses actuarielles. Avec l'appui et l'assistance du BIT, les équipes de la NSSF effectuent actuellement une évaluation actuarielle de la caisse au 30 juin 2018. De la même façon, la création, avec le soutien du BIT, de l'unité actuarielle régionale du Bureau thaïlandais de la sécurité sociale, en 2019, a apporté au personnel de cette institution des connaissances et des compétences techniques supplémentaires.

Enseignements

245. La forte demande de formation illustre l'insuffisance persistante des capacités à planifier et à mettre en place des systèmes de protection sociale dans le monde entier. Cette demande est tellement importante que le Bureau ne peut pas y faire face du fait de ses ressources limitées, mais un renforcement des compétences locales pourrait améliorer l'impact et l'appropriation nationale de l'assistance technique et des travaux analytiques du BIT ¹⁶⁹. C'est l'objectif poursuivi actuellement par des formations en cours d'emploi, la création de pôles régionaux de compétences techniques hébergés par des institutions nationales, l'élaboration d'un programme d'homologation, des partenariats avec les écoles nationales de sécurité sociale et des cours spécialisés du Centre de Turin. Une approche plus systématique n'en demeure pas moins nécessaire pour produire des effets à plus long terme et savoir les mesurer.

¹⁶⁹ BIT, *A Synthesis Review*, 7.

- 246.** Les administrations publiques qui ont investi dans le renforcement des compétences de leur personnel ayant du mal à retenir les experts, il est indispensable que les institutions nationales de protection sociale envisagent la gestion de leurs ressources humaines dans une perspective à long terme.
- 247.** Comme il est ressorti de l'évaluation de haut niveau réalisée en 2017, malgré les retombées évidentes des efforts qu'il déploie en matière de renforcement des capacités, le Bureau devrait améliorer les mécanismes servant à suivre ses activités et à mesurer empiriquement leurs effets et leur efficacité, si possible dans le cadre d'une stratégie du Bureau visant à renforcer les capacités concernant la protection sociale.
- 248.** Faire participer le personnel des partenaires pour le développement et des organismes des Nations Unies aux cours de formation du BIT est un bon moyen de diffuser les valeurs et les principes de l'Organisation et de promouvoir une unité d'action au sein du système des Nations Unies pour ce qui est de la politique de protection sociale.

4.6. Création et renforcement de partenariats pour la protection sociale universelle et rôle de l'OIT

- 249.** La création de systèmes de protection sociale complets, adéquats et durables aux fins de la réalisation du Programme 2030 suppose un effort concerté aux niveaux national et international. Les partenariats sont aussi un bon moyen d'accroître l'influence de l'OIT et d'amplifier son impact aux niveaux national et mondial en faisant prévaloir ses principes. On s'est donc efforcé de nouer des partenariats à tous les niveaux, dans le cadre général du partenariat multipartite portant sur la cible 1.3 des ODD. Dans ce contexte, l'évaluation de haut niveau de 2017 a permis de constater «une satisfaction générale quant à l'efficacité de l'OIT au sein des partenariats multipartites, [ceux-ci ayant] contribué à élargir l'audience de l'Organisation aux niveaux mondial et national», et elle a salué le rôle positif de l'OIT en ce qui concerne la coordination des donateurs, même si la coordination au niveau des pays laisse encore à désirer ¹⁷⁰.
- 250.** Les partenariats stratégiques sont essentiels pour étendre les activités de l'Organisation aux niveaux national, régional et mondial avec les autres institutions et organismes des Nations Unies, les banques de développement, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les partenaires pour le développement et les milieux universitaires. La réunion qui est organisée chaque année dans le cadre du Programme phare permet à tous les partenaires du développement de rencontrer les mandants nationaux et le personnel du BIT pour discuter des progrès réalisés et des futures priorités.
- 251.** Déterminante pour l'unité d'action des Nations Unies et la coordination du travail des équipes de pays des Nations Unies dans ce domaine, l'Initiative pour un socle de protection sociale des Nations Unies a donné naissance à des programmes conjoints qui font de la protection sociale un domaine prioritaire d'intervention. Cette initiative, copilotée par l'OIT et l'OMS, a permis de nouer des alliances stratégiques avec d'autres organismes des Nations Unies et avec les institutions de Bretton Woods, notamment le FMI. À la conférence d'Oslo qu'ils ont tenue conjointement en 2010, l'OIT et le FMI ont décidé «d'engager la réflexion sur le concept de protection sociale minimale [...] en se plaçant dans le contexte d'un cadre à moyen et long terme de politiques macroéconomiques durables et de stratégies de

¹⁷⁰ BIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 50 et 53.

développement»¹⁷¹, en particulier en El Salvador, au Mozambique et au Viet Nam. Au Mozambique, cette collaboration s'est traduite par la mise en place progressive d'un socle de protection sociale financé par des ressources nationales¹⁷². Au Viet Nam, elle a permis d'adapter les scénarios et les projections de financement du socle de protection sociale en fonction des prévisions et des recommandations formulées par le FMI à l'occasion des consultations au titre de l'article IV des statuts du Fonds. De nouveaux efforts de collaboration sont en cours dans le contexte de la récente «Stratégie pour le FMI en matière de dépenses sociales», qui reconnaît l'importance des dépenses sociales (c'est-à-dire les dépenses publiques consacrées à la protection sociale, à la santé et à l'éducation) pour parvenir à une croissance inclusive, réaliser les ODD et relever les nouveaux défis du monde du travail.

- 252.** L'initiative pour un socle de protection sociale des Nations Unies joue actuellement un rôle essentiel en contribuant à faire de la protection sociale un élément clé des PNUAD et des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Dans les directives du GNUM, ainsi que dans un appel lancé en 2014 par sa présidente et par le Directeur général du BIT¹⁷³, les équipes de pays des Nations Unies ont été invitées à intensifier leur soutien à l'instauration de socles de protection sociale nationaux¹⁷⁴ (PAV.3). L'initiative a également eu des retombées importantes au niveau régional, où des organismes des Nations Unies ont collaboré à des actions de sensibilisation et à la rédaction de notes d'orientation et d'information en vue de sensibiliser les équipes de pays des Nations Unies dans le cadre de coalitions thématiques sur la protection sociale en Asie et dans le Pacifique, dans les États arabes et en Europe et Asie centrale¹⁷⁵. Conséquence directe de l'unité d'action des équipes des Nations Unies en faveur des socles de protection sociale, la première subvention versée en mars 2019 par le Fonds commun pour le Programme 2030, d'un montant de 70 millions de dollars É.-U., visait à ne laisser personne de côté grâce à une protection sociale effective. L'OIT participe aux 27 des 35 propositions nationales acceptées dans ce cadre. C'est une bonne occasion pour elle d'intégrer les normes de l'OIT, le dialogue social et l'Agenda du travail décent à l'action des organismes et institutions des Nations Unies, de mobiliser des financements supplémentaires et de renforcer sa présence sur le terrain. Des partenariats bilatéraux spécifiques sur la protection sociale ont été conclus avec le PNUD (gouvernance de la protection sociale, extension à l'économie informelle et établissement de liens entre la protection sociale et le changement climatique), la FAO (extension de la protection sociale aux travailleurs ruraux) et l'UNICEF (protection sociale et gestion des finances publiques).
- 253.** Avec la multiplication du nombre de partenaires pour le développement qui travaillent dans le domaine de la protection sociale, il est devenu pressant d'améliorer la coordination. C'est ainsi qu'est né le SPIAC-B en 2012 (PAV.1). Codirigé par l'OIT et la Banque mondiale, ce

¹⁷¹ FMI, «Communiqué de presse: La Conférence d'Oslo appelle la communauté internationale à axer résolument la reprise économique sur la création d'emplois», 14 septembre 2010.

¹⁷² Nuno Cunha et coll., *Towards a Mozambican Social Protection Floor: Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs*, ESS – document n° 41 (BIT, 2013).

¹⁷³ Pour la lettre du GNUM signée par Helen Clark et Guy Ryder, voir [ici](#).

¹⁷⁴ GNUM, «The Social Protection Floor Initiative (SPF-I) (Initiative pour un socle de protection sociale des Nations Unies)», sans date.

¹⁷⁵ GNUM, *Issue-based Coalition on Social Protection*; GNUM et OIT, *UNDG Asia-Pacific*; GNUM, *UNDG Eastern and Southern Africa*; Nations Unies, *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region* (2020); GNUM Europe et Asie centrale, *Issue-based Coalition on Social Protection*; et GNUM Europe et Asie centrale, *COVID-19 and Social Protection in Europe and Central Asia* (2020).

conseil est un forum où l'on débat de questions telles que les tendances d'évolution de la protection sociale, les efforts communs de promotion (par exemple, le Programme 2030, la stratégie de financement du développement), l'harmonisation des données et des indicateurs ou la mise au point d'outils ISPA. Toutefois, malgré les progrès réalisés en matière de coordination et de cohérence grâce à ces plateformes ¹⁷⁶, deux publications récentes de la Banque mondiale ¹⁷⁷ soulèvent des interrogations sur la reconnaissance des normes internationales du travail et des principes de l'OIT, et sur le caractère contradictoire de certaines recommandations. Il apparaît donc clairement que la poursuite du dialogue, la recherche empirique et les partenariats stratégiques aux niveaux mondial et national sont plus que jamais nécessaires.

- 254.** Considérant qu'il était temps d'asseoir les représentants des pays à une table et d'enclencher un mouvement à l'échelle mondiale qui promeuve la protection sociale pour tous, l'OIT et la Banque mondiale ont lancé, en 2016, le Partenariat mondial pour la protection sociale universelle (USP2030), dont l'appel à l'action (2019) invite instamment les pays et les partenaires internationaux à soutenir l'engagement mondial en faveur de la mise en place, au niveau national, de systèmes et de mesures de protection sociale appropriés qui profitent à tous, y compris des socles de protection sociale (cible 1.3 des ODD), d'ici à 2030, en agissant selon cinq principes: 1) la protection tout au long de la vie; 2) la couverture universelle; 3) l'implication active des pays; 4) un financement durable et équitable; et 5) la participation et le dialogue social. Le Partenariat USP2030 a tenu sa première assemblée pendant la Semaine mondiale de la protection sociale organisée par l'OIT en novembre 2019 et parmi les pays en développement, le nombre de ses membres ne cesse d'augmenter.
- 255.** Le renforcement des alliances et des partenariats avec les banques régionales, le G20, les pays du groupe des BRICS, l'ASEAN et l'Union africaine, et la poursuite du dialogue avec le FMI et l'OCDE ont permis de maintenir la question de l'extension de la protection sociale, y compris des socles de protection sociale, au premier rang des priorités mondiales, régionales et nationales. En signant un protocole d'accord avec l'AISS en 2012, l'OIT a conclu un autre partenariat essentiel visant à développer les services que les deux organisations offrent à leurs membres grâce à une meilleure coordination de leurs activités (PAV.2). À titre d'exemple, l'AISS et l'OIT ont coopéré à la mise en place du Bureau de liaison virtuel destiné aux échanges d'informations sur la sécurité sociale dans les pays du groupe des BRICS ¹⁷⁸.
- 256.** Depuis 2007, l'OIT copréside, avec l'OMS et la Banque mondiale, le Réseau P4H pour la protection sociale de la santé, dont le but est de fédérer les efforts déployés pour élargir la couverture santé au sein de systèmes de protection sociale intégrés. Dans ce cadre, l'OIT est chargée de coordonner l'aide à la formulation des politiques aux niveaux sous-régional et national. Parallèlement, l'Organisation appuie les actions menées dans l'ensemble du système des Nations Unies pour bâtir un consensus international sur la couverture santé universelle (CSU), moyennant des contributions techniques au Partenariat international de la santé pour la CSU2030 (CSU2030) et à deux initiatives de haut niveau: i) la plateforme multipartite CSU2030 mise en place en préparation de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la couverture sanitaire universelle, qui a eu lieu le 23 septembre 2019; et ii) la Commission de haut niveau sur l'emploi en santé et la

¹⁷⁶ BIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 54.

¹⁷⁷ Groupe de la Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2019*; et Truman Packard et coll., *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (2019).

¹⁷⁸ AISS, *La sécurité sociale dans les pays du groupe BRICS, Bureau de liaison virtuel*, sans date.

croissance économique, avec la formulation d'un plan d'action quinquennal, et la création du programme conjoint OIT-OCDE-OMS «S'engager pour la santé» destiné à aider les États membres à mettre en œuvre les recommandations de la commission. L'OIT a rejoint le Plan d'action mondial pour une vie saine et le bien-être pour tous en 2020 et apporte sa contribution à plusieurs «thèmes accélérateurs».

- 257.** Avec la Confédération syndicale internationale (CSI) et l'OIE, l'OIT a créé des réseaux dédiés pour les employeurs et les travailleurs. Le Réseau mondial d'entreprises pour les socles de protection sociale a été mis sur pied en 2015 dans le but de renforcer la participation du secteur privé à l'extension de la protection sociale. Il se mobilise notamment pour la création de garanties de protection sociale pour les salariés, la promotion de la protection sociale au moyen de travaux de recherche et l'instauration de systèmes nationaux de protection sociale. Il a tenu cinq réunions annuelles rassemblant plus de 50 entreprises multinationales et organisations d'employeurs, et créé un réseau francophone et un réseau au Pakistan. On peut notamment citer, au titre de ses réalisations, la publication en 2018 et en 2019, par le réseau francophone, de deux recueils de bonnes pratiques sur l'instauration de socles de protection sociale au sein des entreprises dans différents pays. Par ailleurs, en 2017-18, l'OIT et Auchan, entreprise membre du réseau, se sont associées dans le cadre de Weave Our Future, la fondation créée par cette dernière, pour mener une campagne d'information du public sur l'extension de la protection sociale au Cambodge, contribuant ainsi à doubler le nombre de bénéficiaires. Le Réseau mondial d'entreprises pour les socles de protection sociale est maintenant appelé à se structurer afin de formaliser sa composition et sa gouvernance. Il doit aussi tirer les enseignements de ses cinq premières années d'existence et préparer une nouvelle stratégie pour accroître la participation du secteur privé à la réalisation des ODD relatifs à la protection sociale.
- 258.** Le réseau Protection sociale, liberté et justice pour les travailleurs, lancé en 2017 en collaboration avec la CSI et des membres de la Coalition mondiale pour les socles de protection sociale, est une plateforme de partage de connaissances dont le but est de soutenir les organisations de travailleurs en renforçant leur capacité de promouvoir le droit à la sécurité sociale et de lutter contre les mesures d'assainissement budgétaire et les réformes structurelles visant à réduire les prestations. À cette fin, une page Web et une lettre d'information ont été créées pour partager des documents stratégiques, des supports de formation, des outils et des informations sur la protection sociale présentant un intérêt particulier pour les organisations de travailleurs¹⁷⁹. Depuis sa création, le réseau a tenu quatre réunions annuelles, qui ont rassemblé des dizaines de représentants syndicaux du monde entier souhaitant échanger et tirer des enseignements de leurs expériences et stratégies respectives en vue de promouvoir et de défendre la protection sociale. Le réseau devrait s'enrichir de nouvelles expériences menées dans des pays où les organisations de travailleurs ont joué un rôle décisif dans la formulation ou la réforme des politiques sociales. Dans le cadre de son projet avec la Direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne, l'OIT va travailler en étroite collaboration avec des syndicats et des organisations de la société civile sur les questions de protection sociale et de gestion des finances publiques dans quatre pays.
- 259.** À l'occasion des célébrations du centenaire de l'OIT, une Semaine mondiale de la protection sociale s'est tenue au siège du BIT à Genève, du 25 au 28 novembre 2019; elle a réuni plus de 600 participants sur place et a été suivie par quelque 6 000 autres en ligne. Les

¹⁷⁹ BIT, [Le réseau Protection sociale, liberté et justice pour les travailleurs](#), sans date.

conclusions des discussions techniques de haut niveau qui ont eu lieu à cette occasion pourraient servir de référence pour de futurs débats sur la protection sociale ¹⁸⁰.

Enseignements

- 260.** Le Programme phare du BIT a permis de faciliter la contribution des partenaires de développement, en particulier les nouveaux partenaires, les Nations Unies, les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs et la société civile, à l'élaboration, à l'adoption et au financement d'une approche cohérente et coordonnée de la mise en place de systèmes nationaux de protection sociale, y compris de socles de protection sociale. Il a également permis à l'OIT d'étendre sa présence sur le terrain, d'accroître sa capacité d'influer sur le travail des équipes de pays des Nations Unies dans le domaine de la protection sociale, et de prendre à de nombreuses reprises la tête des activités menées dans le cadre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies ¹⁸¹. Parallèlement à ses efforts de mobilisation des ressources, qui doivent se poursuivre, l'OIT doit aussi s'occuper plus activement du recrutement et de la formation de personnel local et international dans le domaine de la protection sociale et de l'appui aux projets, afin d'obtenir des résultats et d'avoir un impact. Les activités de renforcement des capacités et les échanges organisés régulièrement par l'équipe d'appui technique du BIT sur la protection sociale participent de cette dynamique.
- 261.** Les alliances stratégiques ont été déterminantes pour faire comprendre que la sécurité sociale est un droit et qu'elle peut devenir une réalité grâce à une action commune aux niveaux mondial, régional et national. Le rôle moteur que joue l'OIT dans les partenariats relatifs à la protection sociale est important pour faire avancer une approche fondée sur les droits, et la prise en compte de la protection sociale dans le Programme 2030 a été une décision majeure issue de cette action collective. Il reste toutefois des efforts à faire, en termes de sensibilisation, de collaboration et de recherche empirique, pour intégrer les normes de l'OIT – qui sous-tendent la réflexion sur les moyens de donner forme aux dispositions relatives aux droits de l'homme dans le monde du travail – dans les stratégies et les cadres de coopération pour le développement des organismes des Nations Unies et des institutions financières internationales.
- 262.** L'existence d'un consensus au niveau mondial est souvent un préalable essentiel à un engagement politique en faveur de la protection sociale et de son extension au niveau national. Toutefois, la position privilégiée de l'OIT dans le système mondial et les solides relations de collaboration entre les organisations internationales ne se traduisent pas toujours par une dynamique interinstitutionnelle aussi forte au niveau national. Ce décalage pose un problème, surtout dans les pays où l'OIT n'intervient pas dans le domaine de la protection sociale.
- 263.** Aux niveaux national et mondial, il importe tout particulièrement de renforcer les partenariats avec les ministères des finances et les institutions financières internationales afin de faire en sorte que les progrès réalisés par les États dans l'extension de leur système de protection sociale ne soient pas anéantis par les mesures d'austérité que peuvent imposer ces institutions, mais que, au contraire, les États repèrent et ouvrent des marges

¹⁸⁰ BIT, *Semaine mondiale de la protection sociale: Ensemble pour une protection sociale universelle dans le cadre de l'avenir du travail, et pour atteindre l'ODD 1.3.*

¹⁸¹ BIT, *A Synthesis Review*, 29.

budgétaires suffisantes pour parvenir progressivement à une protection sociale universelle.

4.7. Conclusions

- 264.** Le Bureau a pu fournir un soutien important aux mandants pour que ceux-ci progressent dans la mise en place de systèmes de protection sociale et en particulier de socles de protection sociale, en intervenant dans les six domaines décrits ci-dessus. Comme indiqué, le Bureau s'est adapté rapidement et avec agilité afin de soutenir les efforts déployés au niveau national dans le domaine de la protection sociale pour faire face aux conséquences socio-économiques de la crise du COVID-19. L'impact de son action aux niveaux national et mondial est indéniable, mais il n'est pas documenté de façon assez rigoureuse¹⁸². Le Bureau devrait donc effectuer un suivi plus régulier pour mettre en évidence les effets de ses interventions qui se traduisent par des changements institutionnels et aussi par des changements dans la vie des gens.
- 265.** Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale contiennent des orientations claires et systématiques qui ont fait l'objet d'un accord tripartite. De plus, l'OIT, en tant qu'institution du système des Nations Unies spécialement mandatée pour s'occuper de la protection sociale, est la seule à travailler sur la création et le renforcement des systèmes de protection sociale, par des régimes contributifs ou non contributifs, ainsi que sur les interactions entre ces différents régimes, et sur toutes les branches de la sécurité sociale et tous les groupes cibles. Cela a permis d'intégrer la perspective unique qu'a l'OIT du marché du travail à la protection sociale et de faire le lien entre l'accès à la protection sociale et la formalisation. Enfin, en tant que seule organisation internationale tripartite, l'OIT encourage les processus participatifs et le dialogue social pour la prise de décisions politiques et la mise en œuvre de ces décisions. Sur les questions de protection sociale, tels sont les avantages comparatifs de l'OIT par rapport aux autres acteurs.

¹⁸² BIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 59.

► Chapitre 5

Une protection sociale pour tous: neuf ans pour faire advenir le changement dans le cadre du Programme 2030 sur fond de sortie de crise post-COVID

5.1. Conclusions et perspectives

- 266.** L'OIT doit agir d'urgence pour permettre à chacun d'accéder à une protection sociale complète et durable dans le contexte d'un monde en pleine évolution et secoué par la crise. Cette démarche contribuera à concrétiser la vision exposée dans la Déclaration du centenaire, à réaliser les ODD et à assurer une reprise inclusive après la pandémie de COVID-19. Dans un monde marqué par de nombreuses incertitudes et de profondes transformations, le mandat de l'OIT et son approche de la protection sociale sont plus que jamais nécessaires pour préparer l'avenir que nous souhaitons.
- 267.** Une approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain suppose l'accès universel à des systèmes de protection sociale complets, adaptés et durables, qui offrent à tous des niveaux de prestations appropriés tout au long de la vie et permettant de faire face aux différents aléas. Il ne reste que neuf ans pour mener à bien le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), y compris pour atteindre la cible 1.3. Dans un monde où la plus grande partie de la population n'a pas accès, ou a un accès limité, à la protection sociale et se trouve prise dans un cercle vicieux de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale, il incombe à l'OIT d'intensifier ses efforts pour faire du droit à la sécurité sociale une réalité pour tous. Aujourd'hui, les sociétés dans leur ensemble doivent faire face à des transformations profondes. Associée aux autres politiques publiques de grande ampleur, la protection sociale contribue à faciliter le changement, et les investissements effectués dans ce domaine permettent à la population de négocier au mieux les transitions familiales et professionnelles et les changements structurels, protègent les travailleurs et les entreprises et leur donnent la possibilité de faire face aux répercussions socio-économiques négatives de la crise du COVID-19. Dans ce contexte, il est indispensable d'adapter les politiques et les systèmes nationaux de protection sociale aux nouvelles réalités mondiales afin de consolider et d'améliorer leur fonction de protection et de faciliter ces transformations. La réalisation de ces objectifs d'ici à 2030 doit s'appuyer sur une volonté politique et un dialogue social forts se traduisant, dans la pratique, par des politiques efficaces, assorties de stratégies de mise en œuvre, de larges cadres juridiques et de mécanismes de financement durables ¹⁸³.
- 268.** Reposant fermement sur le mandat normatif de l'Organisation et le tripartisme, l'approche bidimensionnelle adoptée par l'OIT aux fins de l'extension de la sécurité sociale est solidement établie et bien adaptée à son objectif. De nombreux pays ont instauré des socles de protection sociale qui garantissent un niveau de base de sécurité sociale pour tous, comme un tremplin vers un niveau plus élevé de formalité, de productivité et de protection. De plus, beaucoup de pays ont œuvré en faveur de niveaux de protection plus élevés en les

¹⁸³ BIT, *Semaine mondiale de la protection sociale: Ensemble pour une protection sociale universelle dans le cadre de l'avenir du travail, et pour atteindre l'ODD 1.3.*

étendant au plus grand nombre de personnes possible, et ils s'emploient aujourd'hui à adapter leurs systèmes de sécurité sociale aux nouveaux enjeux, selon les orientations données par les normes de l'OIT en la matière. Cependant, ces efforts ont été jusqu'à présent freinés par une certaine incapacité à mettre en œuvre des politiques nationales de protection sociale complètes du même niveau que les politiques économiques et de l'emploi, par l'insuffisance de la marge de manœuvre budgétaire prévue pour la protection sociale, réduite encore par les mesures d'assainissement budgétaire, par la fragmentation institutionnelle, par la participation insuffisante des organisations de travailleurs et d'employeurs et par des orientations parfois contradictoires sur les politiques à suivre, y compris de la part des partenaires de développement internationaux. La pandémie de COVID-19 a souligné la nécessité de renforcer les systèmes de protection sociale. Cela signifie que les mesures temporaires adoptées pendant cette crise pour combler les lacunes en matière de couverture doivent servir de base à l'élaboration de systèmes de protection sociale nationaux fondés sur les droits.

269. Globalement, les enseignements tirés de cet examen montrent qu'une action concertée doit être engagée pour:

- formuler et mettre effectivement en œuvre des politiques de protection sociale complètes fondées sur une compréhension partagée de la protection sociale en tant qu'investissement très fructueux pour éliminer la pauvreté, réduire les inégalités et faire de la protection sociale une des pierres angulaires d'un contrat social revitalisé;
- faire de la protection sociale universelle une priorité stratégique et intensifier les efforts visant à atteindre les cibles 1.3 et 3.8 des ODD d'ici à 2030 et à réaliser les autres ODD;
- combler les lacunes en matière de couverture ainsi que les déficits de financement correspondants en dégagant la marge budgétaire nécessaire à la protection sociale;
- mieux faire comprendre l'importance de la solidarité lorsqu'il s'agit de combler les lacunes en matière de couverture et de financement et de renforcer la viabilité financière à long terme des systèmes de protection sociale;
- adapter les systèmes de protection sociale afin de répondre aux réalités nouvelles et en mutation rapide ainsi qu'aux crises et aux transformations majeures de l'économie et de la société au niveau national;
- améliorer la cohérence des politiques aux niveaux national, régional et mondial et renforcer les partenariats afin d'apporter un soutien coordonné et cohérent à l'échelle mondiale et nationale;
- atténuer la fragmentation institutionnelle qui donne lieu à une utilisation inefficace de ressources limitées ainsi qu'à des lacunes de couverture et à des chevauchements d'activités, tout en promouvant et en renforçant la bonne gouvernance;
- promouvoir l'application des normes internationales du travail parmi les mandants tripartites de l'OIT et au-delà et faire en sorte que les recommandations des organes de contrôle fassent l'objet d'un suivi approprié;
- renforcer le dialogue social et la représentation des travailleurs et des employeurs tout en consolidant leurs capacités institutionnelles;
- susciter une forte adhésion à une approche centrée sur l'humain qui, pour régler des problèmes nouveaux ou persistants, privilégie des solutions viables à long terme,

fondées sur les valeurs et les principes des droits humains, plutôt que des réponses à court terme qui risqueraient de mettre en péril le contrat social.

- 270.** La poursuite de ces objectifs stratégiques peut établir un pont vers l'avenir que nous souhaitons, un avenir fondé sur une paix durable et sur la justice sociale. De solides systèmes de protection sociale concourent à la formalisation de l'économie, à la revitalisation de l'activité économique en zone rurale, à la mise en œuvre d'une transition verte et juste, au relèvement après des catastrophes naturelles, des pandémies ou des conflits et à la stabilisation de la demande globale en temps de crise. Les valeurs et les normes de l'Organisation servent de modèles pour définir des transitions socialement justes et économiquement durables et des stratégies de sortie des crises systémiques. Comme les solutions que l'on peut apporter à ces défis actuels nécessitent l'action combinée de plusieurs acteurs, la démarche consistant à s'assurer de la cohérence des politiques et à établir des partenariats solides aux niveaux national, régional et mondial dans la perspective de la mise en place et du renforcement des systèmes de protection sociale pour le siècle prochain est devenue une condition indispensable du succès.
- 271.** À la lumière des enseignements tirés, des défis à relever et des possibilités offertes et compte tenu des priorités énoncées dans le programme et budget pour 2020-21 au titre du résultat 8 ¹⁸⁴, les huit mesures clés ci-après pourraient guider l'Organisation sur la voie à suivre jusqu'en 2030 ¹⁸⁵.
- 272. Mesure 1: Améliorer la couverture et l'adéquation en adoptant, en matière de protection sociale, des politiques et des cadres juridiques solides au niveau national.** Comme la crise du COVID-19 l'a clairement montré, la stratégie bidimensionnelle de l'OIT en faveur de l'extension de la couverture est particulièrement pertinente dans le contexte des crises actuelles et à venir, de l'avenir du travail et de la réalisation des ODD relatifs à la protection sociale d'ici à 2030, et notamment la cible 1.3. L'OIT s'efforcera de renforcer son soutien aux États Membres pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de protection sociale coordonnées avec les politiques économiques et de l'emploi et ancrées dans des cadres juridiques au sein desquels les considérations de genre et la question du handicap sont prises en compte, qui reposent sur le dialogue social et prennent en compte les recommandations des organes de contrôle de l'OIT. Il s'agit en particulier de soutenir les efforts déployés par les mandants tripartites pour étendre la couverture aux travailleurs qui ne bénéficient pas encore d'une protection suffisante, notamment les travailleurs ruraux, les travailleurs des petites et moyennes entreprises, les travailleurs indépendants et les travailleurs migrants, pour améliorer l'adéquation des prestations et des services et mieux répondre aux besoins en matière de garde des enfants et de soins de longue durée. Cela consiste aussi pour l'OIT à participer, parfois en tant que chef de file, aux évaluations de la situation de la protection sociale menées au titre de l'initiative «Unité d'action» des

¹⁸⁴ Capacité accrue des États Membres à élaborer ou à réformer leurs stratégies, leurs politiques ou leurs cadres juridiques nationaux de protection sociale afin d'étendre la couverture et d'améliorer l'adéquation des prestations (produit 8.1); capacité accrue des États Membres à améliorer la gouvernance et la durabilité des systèmes de protection sociale (produit 8.2); capacité accrue des États Membres à intégrer la protection sociale dans des solutions globales visant à accompagner et à protéger les travailleurs et les employeurs dans leurs transitions familiales et professionnelles (produit 8.3).

¹⁸⁵ Ces mesures s'inscrivent dans la continuité des discussions antérieures du Conseil d'administration sur le résultat 8: «Une protection sociale complète et durable pour tous» et des recommandations de 2017 formulées dans le cadre de l'évaluation indépendante *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*.

Nations Unies et à l'élaboration des recommandations aux pays formulées dans le contexte des cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable.

- 273. Mesure 2: Comblent les déficits de financement en assurant un financement adéquat et durable,** fondé sur les principes de solidarité, de financement collectif et d'une large mutualisation du risque, compte dûment tenu de la justice sociale et de l'équité. Au vu des enjeux énoncés ci-dessus et des déficits de financement pour la réalisation de la cible 1.3 des ODD – estimés à 1 200 milliards de dollars É.-U. par an –, le Bureau intensifiera l'action qu'il mène en vue de s'assurer que des ressources suffisantes sont investies dans la mise en place de systèmes de protection sociale durables et équitables, y compris de socles, principalement à l'aide de ressources nationales, mais aussi par un financement international, notamment dans le cadre de la coopération pour le développement. Il s'agit en particulier d'aider les mandants à engager des démarches auprès des ministères des finances et des institutions financières internationales afin de créer, de manière équitable, la marge budgétaire requise pour investir dans des systèmes de protection sociale universels, complets et durables, en particulier au sortir de la crise du COVID-19. Ces mesures pourraient également consister à établir un cadre stratégique commun avec les organismes du système des Nations Unies et les institutions financières internationales ou à procéder à l'analyse de sources de financement innovantes pour la protection sociale. Le Bureau produira aussi des éléments probants soulignant l'importance de la solidarité pour la viabilité à long terme des systèmes de protection sociale, en particulier dans le cadre de l'avenir du travail.
- 274. Mesure 3: Renforcer la gouvernance et la viabilité des systèmes nationaux de protection sociale.** Le Bureau aidera les mandants de l'Organisation à renforcer la gouvernance et l'administration des systèmes de protection sociale selon les principes et les normes de l'OIT et dans le cadre du dialogue social. Il s'agit notamment de faciliter l'élaboration de systèmes de contrôle efficaces, fondés sur des révisions actuarielles périodiques, des systèmes complets d'information sur la gestion et des statistiques appropriées, afin de pouvoir suivre les progrès accomplis vers l'instauration de la protection sociale universelle et la réalisation des cibles des ODD pertinentes et d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques. Cela consiste aussi à faire comprendre à la population l'utilité des mesures de protection sociale et, ainsi, à renforcer sa confiance dans le système et à favoriser une culture de la protection sociale. Le Bureau fournira une coopération technique en vue d'améliorer les capacités nationales en matière de gouvernance administrative et financière des systèmes de protection sociale, notamment par l'utilisation des technologies numériques et d'une plateforme actuarielle en ligne. Il favorisera aussi la coordination institutionnelle, par exemple, avec les ministères des finances, les administrations fiscales et les services d'inspection du travail. Il intensifiera en outre son appui au renforcement des systèmes de protection sociale afin d'accroître leur capacité de réaction aux situations de crise et aux catastrophes naturelles. De plus, le Bureau fournira le soutien nécessaire pour améliorer la gestion financière et la viabilité budgétaire, financière et économique des régimes de sécurité sociale, y compris par la réforme des retraites, afin qu'ils soient appropriés et adaptés aux évolutions du monde du travail et qu'ils contribuent à la bonne exécution d'autres politiques (politiques de vieillissement actif, transition juste, formalisation, etc.).
- 275. Mesure 4: Donner plus de poids à un véritable dialogue social** et l'intégrer pleinement à la conception, la mise en œuvre, le suivi et la réforme des politiques de protection sociale, et à leur adaptation aux nouveaux enjeux. Le Bureau continuera de renforcer la capacité des mandants tripartites à participer aux processus nationaux de dialogue social sur la protection sociale et aux mécanismes de gouvernance tripartite. Il convient de renforcer les

capacités des mandants tripartites afin de permettre à ces derniers de prendre part, avec les ministères des finances et les institutions financières internationales, aux discussions sur la viabilité budgétaire, financière, économique et sociale des systèmes de protection sociale ainsi que des mesures de réforme. Le dialogue national devrait aussi comprendre des consultations auprès d'autres organismes compétents et représentatifs des personnes concernées, y compris celles dont l'emploi ne relève pas de l'économie formelle. Les examens tripartites des systèmes nationaux de protection sociale devraient aussi servir à évaluer le degré de conformité de ces systèmes avec les normes et principes de l'OIT, à formuler des avis pertinents sur les politiques à mettre en œuvre en application des recommandations émanant des organes de contrôle de l'OIT, et à s'assurer de l'adaptation de ces systèmes aux nouveaux enjeux. S'appuyant sur les activités de renforcement des capacités et de sensibilisation déjà menées par l'intermédiaire du Réseau mondial d'entreprises pour les socles de protection sociale et du Réseau Protection sociale, liberté et justice pour les travailleurs, des efforts supplémentaires visant à promouvoir le dialogue social et la représentation tripartite en matière d'élaboration des politiques et de gouvernance au niveau national, ainsi qu'auprès des partenaires des Nations Unies et autres partenaires de développement, permettraient d'améliorer encore les politiques de protection sociale aux niveaux national, régional et mondial.

276. Mesure 5: Consolider la base de connaissances sur les systèmes de protection sociale.

Il s'agit en particulier de développer les capacités nationales de suivi afin de pouvoir juger des progrès accomplis dans le renforcement des systèmes nationaux de protection sociale, y compris pour ce qui concerne l'indicateur 1.3.1 et les autres indicateurs pertinents des ODD, sur la base de définitions, de notions et de sources harmonisées et conformément aux normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale. À cet égard, la Base de données de l'OIT sur la protection sociale dans le monde ainsi que l'outil de suivi des résultats mis au point par le BIT pour mesurer l'impact de son soutien apportent un important complément d'information au cadre des ODD. L'outil de suivi des résultats sera pleinement pris en compte pour déterminer les bonnes pratiques en matière de coopération pour le développement et démontrer la contribution de l'OIT à la réalisation du Programme 2030. Le Bureau s'emploiera à maintenir son niveau d'excellence pour ce qui est de sa connaissance du domaine en assurant la production de sa publication phare périodique intitulée *Rapport mondial sur la protection sociale* et d'autres travaux de recherche pertinents, portant notamment sur le rôle du dialogue social dans la conception, le financement et la mise en œuvre de systèmes de protection sociale durables, l'efficacité et la viabilité des systèmes nationaux de retraite, les conséquences économiques et sociales de l'investissement dans des systèmes de protection sociale tenant compte des considérations de genre, l'élimination des lacunes de couverture et des déficits de financement aux fins de réalisation des ODD et les meilleurs moyens d'adapter les systèmes de protection sociale aux évolutions du monde du travail. Le Bureau continuera de diffuser ses données d'expérience et ses avis en matière de politiques dans le cadre d'échanges Sud-Sud et au moyen de notes d'orientation, de guides de bonnes pratiques et d'outils communs interinstitutions, et de recenser les bonnes pratiques à l'aide des notes d'orientation établies par pays.

277. Mesure 6: Amplifier l'impact des normes internationales de sécurité sociale en tant que composantes essentielles de la valeur ajoutée de l'OIT en exploitant pleinement leur potentiel. Le Bureau continuera de favoriser la ratification et l'application de la convention n° 102 et des autres normes à jour de l'OIT relatives à la sécurité sociale en tant qu'éléments essentiels de la mise en place de systèmes de protection sociale fondés sur les droits. À cet égard, il fournira un appui aux États Membres qui ont ratifié des conventions dépassées

pour les aider à engager la transition vers les conventions à jour dans le cadre du Mécanisme d'examen des normes et à prendre en compte les recommandations des organes de contrôle. Une étude sera conduite par le Bureau afin de montrer comment les orientations de la recommandation n° 202 pour établir et maintenir des systèmes de sécurité sociale sont suivies par les parties prenantes nationales et internationales. Le Bureau s'efforcera également de donner davantage d'impact aux normes internationales sur la sécurité sociale à l'échelle mondiale, régionale et nationale grâce à une mobilisation qui ne se limite pas aux mandants tripartites, mais qui englobe par exemple d'autres ministères et partenaires de développement. Même si les normes à jour existantes en matière de sécurité sociale, notamment la convention n° 102 et la recommandation n° 202, ont fait la preuve de leur pertinence et de leur impact, l'OIT devrait s'assurer que son corpus normatif est en mesure de répondre aux nouveaux défis et de favoriser la cohérence des politiques dans un environnement en pleine évolution.

278. Mesure 7: Adapter les systèmes de protection sociale au lendemain de la crise et dans le contexte de l'avenir du travail afin d'accompagner et de protéger les travailleurs et les employeurs dans leurs transitions familiales et professionnelles en leur permettant de tirer parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à eux, tout en facilitant la sortie de crise après la pandémie de COVID-19. Une attention particulière sera accordée au passage de l'école à la vie active et de la vie active à la retraite, les transitions sur le marché du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, les migrations de main-d'œuvre, l'exercice des responsabilités parentales, la dispense de soins aux personnes à charge, la réadaptation et le retour à l'emploi, les transitions justes vers des économies et des sociétés écoresponsables et le passage de l'économie informelle à l'économie formelle. Par ailleurs, le Bureau aidera également les mandants à établir une plus grande cohérence entre les politiques de protection sociale et d'autres domaines d'action, tels que les politiques de l'emploi et du marché du travail, les politiques sectorielles, les politiques de développement des compétences, les politiques salariales et budgétaires et d'autres politiques sociales. Cela pourrait nécessiter: la transformation des mesures de protection sociale ad hoc d'urgence en systèmes de protection sociale pérennes, l'élaboration d'orientations visant à garantir la conformité des plateformes numériques avec la législation en matière de sécurité sociale des pays de résidence ou d'emploi des travailleurs; le soutien à apporter aux entreprises pour garantir l'accès à la protection sociale des travailleurs au sein de leurs chaînes d'approvisionnement; des politiques et des mesures destinées à protéger les travailleurs et leur famille qui sont touchés par des chocs économiques, des catastrophes naturelles, des crises de santé publique ou d'autres crises, y compris le changement climatique et la dégradation de l'environnement; des politiques et des mesures de protection sociale visant à faciliter une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables; l'élaboration et l'application d'accords bilatéraux et multilatéraux de sécurité sociale, le renforcement des mesures unilatérales et l'incorporation des dispositions relatives à la protection sociale dans les accords bilatéraux sur la main-d'œuvre.

279. Mesure 8: Renforcer le rôle de chef de file de l'OIT en matière de protection sociale au sein du système multilatéral, en s'appuyant sur le mandat constitutionnel de l'Organisation dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies et de la réponse des Nations Unies à la crise du COVID-19, en vue de renforcer la cohérence des politiques à l'appui de son approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain ¹⁸⁶. Compte tenu de la

¹⁸⁶ BIT, *Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail*, adoptée par la Conférence à sa 108^e session, Partie IV D; et BIT, *Résolution concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent*, Conférence internationale du Travail, 105^e session, 2016.

multiplication des acteurs dans le domaine de la protection sociale, l'OIT devrait intensifier son action en faveur de la promotion de ses principes et de ses normes, notamment du tripartisme, en ce qui concerne la conception et l'application des politiques, des stratégies et des régimes de protection sociale et leur financement équitable et durable, y compris auprès des ministères compétents, des organismes des Nations Unies et des institutions financières internationales. L'Organisation continuera de renforcer ses partenariats et sa collaboration aux niveaux national, régional et mondial avec les autres organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres partenaires, notamment par l'intermédiaire du Partenariat mondial pour la protection sociale universelle (USP2030) et du SPIAC-B, afin de promouvoir la protection sociale universelle fondée sur les normes et principes de l'OIT et sur le dialogue social. Cela pourrait consister à établir un cadre opérationnel commun au niveau du système des Nations Unies sur la base des principes énoncés dans les normes de sécurité sociale reconnues au plan international afin de favoriser la mise en place de systèmes de protection sociale complets, durables et axés sur les droits, y compris les socles, et d'accélérer ainsi les progrès à accomplir vers la réalisation des objectifs de l'Organisation et des ODD d'ici à 2030.

- 280.** Pour mener à bien ces mesures, l'OIT renforcera ses moyens d'action aux niveaux mondial, régional et national. Elle s'attachera en outre à développer son **Programme phare mondial sur la mise en place de socles de protection sociale pour tous** et à l'adapter au nouveau programme d'action, à intensifier ses efforts en matière de mobilisation de ressources et à améliorer la qualité et la réactivité de l'appui qu'elle fournit aux mandants grâce à un soutien à l'échelon du pays, à des services consultatifs sur demande, au développement et au partage de connaissances pratiques et à l'instauration de partenariats stratégiques. Enfin, elle mettra en œuvre une approche globale de renforcement des capacités à long terme.