



Bureau
international
du Travail

PROTECTION SOCIALE

JUSTICE SOCIALE



RÉDUCTION
DE LA PAUVRETÉ

INVESTIR DANS
LES PHASES
DU CYCLE DE VIE

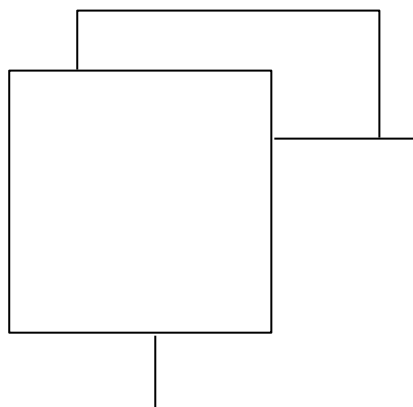
DÉVELOPPEMENT
DURABLE

A. BONILLA GARCIA ET J.V. GRUAT

GENÈVE, NOVEMBRE 2003

PROTECTION SOCIALE

**INVESTIR À TOUTES LES ÉTAPES DU CYCLE DE VIE
POUR LA JUSTICE SOCIALE,
LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ
ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**



A. Bonilla García & J.V. Gruat

Version 1.0

GENÈVE, NOVEMBRE 2003

NOTE

Le présent document est une première mouture (Version 1.0) censée susciter et encourager la réflexion et les échanges d'idées et de connaissances sur des sujets concernant la protection sociale contemporaine. Les lecteurs et lectrices intéressés sont cordialement invités à faire parvenir aux auteurs leurs commentaires, observations et suggestions, à l'une ou l'autre des deux adresses suivantes:

bonilla@ilo.org

gruat@ilo.org

Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail les souscrit nécessairement.

Préface

Le travail décent exprime l'aspiration universelle de tous les êtres humains à travailler pour vivre dans la dignité. Le travail est le principal moyen de briser l'engrenage de la pauvreté. C'est le thème que j'ai développé dans mon rapport à la session de 2003 de la Conférence internationale du Travail. Mais il est entendu que le travail ne peut être une solution à la pauvreté que s'il repose sur l'équité et la sécurité et qu'il préserve la dignité humaine.

Cet effort pour relier notre action en faveur du travail décent à la lutte contre la pauvreté a été salué, il a suscité beaucoup d'intérêt et d'espoir en une stratégie qui permette d'éradiquer la pauvreté grâce au travail décent. La protection sociale fait partie intégrante de cette stratégie.

Pour l'OIT, la protection sociale est synonyme de sécurité pour les individus et les familles face aux aléas et aux accidents de la vie, d'accès aux soins, de travail sans risque. Mais nous sommes loin d'atteindre l'idéal d'une protection sociale suffisante, considérée comme un droit universel. C'est particulièrement vrai des pauvres parmi les pauvres qui travaillent – et combien durement – dans l'économie informelle pour ne s'assurer que les moyens de survivre. Ceux-là connaissent toutes les formes d'insécurité. Ils ont, plus que quiconque, besoin d'appui et de protection, or ce sont les moins protégés.

Le bien-être de l'individu et de la famille repose sur la sécurité socio-économique. En répondant aux besoins fondamentaux, la protection sociale favorise l'intégration et la cohésion sociales – les familles qui bénéficient de la sécurité construisent des collectivités solides et des sociétés stables. Bien gérée, la protection sociale est un instrument d'autonomisation et de progrès social. Elle influe sur l'aptitude et la productivité au travail. Elle est un moyen pour les pauvres de dépasser le combat pour la simple survie en travaillant pour un avenir meilleur où la pauvreté ne serait plus une fatalité.

L'agenda du travail décent a une dimension universelle. C'est pourquoi nous ne considérons pas la protection sociale comme une option mais comme une composante indispensable des stratégies d'éradication de la pauvreté par le travail. Notre priorité la plus haute est d'atteindre ceux qu'aucun système ne protège. Cela est en soi un défi gigantesque qui ne pourra être relevé du jour au lendemain. Mais, tout en gardant à l'esprit nos objectifs à long terme, nous pouvons piloter notre action à court terme en visant à l'universalisme, sur la base de systèmes intégrateurs de protection sociale. Tel est l'esprit de notre campagne en faveur de la sécurité sociale et de la couverture universelle.

Dans mon rapport à la Conférence, j'ai présenté l'action de l'OIT dans le domaine de la pauvreté en me fondant sur les cycles de la vie. Que signifie la pauvreté dans la vie de tous les jours? La réalité est sombre: femmes qui meurent en couches, voire dès la grossesse; enfants contraints de travailler, auxquels on vole leur enfance;

jeunes privés de toute possibilité d'apprendre et de se former pour l'avenir; familles dépourvues d'accès aux soins de santé primaires; fillettes non scolarisées qui apprendront en grandissant que la pauvreté frappe encore plus durement les femmes. La pauvreté, c'est aussi le «choix» d'accepter n'importe quel travail pour ne pas mourir de faim; c'est un état de vulnérabilité tellement extrême qu'aux différentes périodes de la vie l'événement le plus simple peut déboucher sur un endettement insupportable, qui risque de précipiter des familles entières dans la servitude. La pauvreté, c'est le dénuement qui guette les personnes trop âgées pour continuer de travailler. Dans certains pays, la pandémie du SIDA fait peser un fardeau supplémentaire sur les femmes, mais aussi sur les enfants et les personnes âgées. D'une génération à l'autre, le cycle se reproduit: c'est l'engrenage de la pauvreté.

Cette conception du travail et de la protection fondée sur les cycles de la vie nous aide à appréhender directement cette réalité, où tous les besoins de l'être humain sont liés. La vie forme un tout. Pour lutter efficacement contre la pauvreté, il nous faut une stratégie intégrée et des politiques cohérentes. C'est l'essence même du concept du travail décent. La protection sociale doit contribuer à créer un environnement favorable qui permette aux pauvres d'échapper à leur condition. Politiques et programmes doivent aborder simultanément toutes les dimensions du problème pour répondre aux espoirs de ceux qui comptent sur le travail pour s'assurer un avenir meilleur. L'approche fondée sur les cycles de vie permet, si elle s'accompagne d'un dialogue national constructif, de recenser les grands domaines dans lesquels les politiques économiques et sociales doivent être alignées sur les objectifs de l'éradication de la pauvreté et les besoins de tous les êtres humains.

Les valeurs historiques de l'OIT, sa structure tripartite, sa mission et ses méthodes acquièrent toute leur pertinence dans un monde où plus que jamais règnent l'insécurité et les incertitudes. Notre point de départ est la solidarité; nous préconisons l'organisation comme moyen d'autonomisation; nous utilisons le dialogue social pour trouver des solutions adaptées à des priorités et des situations qui varient d'un peuple à l'autre et d'un pays à l'autre. Nous nous appuyons sur toute une gamme d'instruments pour briser le cercle vicieux de la pauvreté grâce à la protection sociale. Cela suppose la solidarité entre nations et entre générations. Aux niveaux national, régional et mondial, opter pour la solidarité et appuyer l'extension de la protection sociale universelle, c'est se donner les moyens de choisir: choisir de s'affranchir de la pauvreté, choisir la dignité, la liberté et finalement le développement.

Juan Somavía
Directeur général
Bureau International du Travail

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
2. LE MONDE ENTIER A UN ENORME BESOIN DE PROTECTION SOCIALE	2
La vie, ses imprévus, ses cycles et l'insoutenable légèreté de l'être humain.....	2
Des défis mondiaux : l'augmentation des risques et de la vulnérabilité.....	7
Développement durable et réduction de la pauvreté : un rôle pour la protection sociale.....	12
3. CONCEPTS ET QUESTIONS DE PROTECTION SOCIALE A L'ERE DE LA MONDIALISATION.....	15
La protection sociale en tant que Droit de l'Homme	15
La protection sociale dans le mandat de l'OIT.....	16
Les coûts de la protection sociale.....	18
L'évolution de la protection sociale	24
4. UNE CONCEPTION PLUS LARGE DE LA PROTECTION SOCIALE.....	26
Les objectifs de la protection sociale	26
Les principes de la protection sociale	27
La protection sociale en trois dimensions.....	29
5. LA PROTECTION SOCIALE : UN INVESTISSEMENT DURANT LA VIE ENTIERE	36
Les cycles, les phases et les chemins de la vie	36
Première phase : Les cycles de vie pendant les années au cours desquelles es intéressés ne sont pas encore en âge de travailler.....	45
Deuxième phase: Les cycles de vie pendant les années au cours desquelles les intéressés sont en age de travailler	46
Troisième phase: Les cycles de vie après les années de travail.....	47
Questions transversales	48
6. LIGNES DIRECTRICES PRATIQUES POUR QU'UN REGIME DE PROTECTION SOCIALE AIT DE MEILLEURS CHANCES DE REUSSITE.....	52
ANNEXES	55
RÉFÉRENCES	59

1. INTRODUCTION

L'existence de la protection sociale peut à bon droit être considérée comme l'une des conquêtes sociales les plus importantes du 20^{ème} siècle. Les régimes de protection sociale permettent aux sociétés d'améliorer le bien-être et la sécurité des citoyens en les protégeant contre la vulnérabilité et le dénuement, de façon à ce qu'ils puissent mener une vie décente. D'une part, la protection sociale est à même de répondre aux besoins essentiels à la survie de l'Homme en faisant en sorte que tous – hommes et femmes – bénéficient d'une sécurité sociale et économique de base. De l'autre, elle est en mesure de jouer un rôle de bien plus grande ampleur encore en renforçant la qualité de vie des particuliers et des collectivités, par le développement et la libération du potentiel humain, un appui au changement structurel, un accroissement de la stabilité, le progrès de la justice et de la cohésion sociales, et la promotion du dynamisme économique.

Or, malgré les résultats qu'elle a pourtant permis d'obtenir et en dépit de sa contribution au développement humain, elle a toujours fait l'objet des plus vives critiques. Depuis leur élaboration et leur mise en œuvre, les politiques de protection sociale ont été contrées pour des motifs économiques, et plus particulièrement dénigrées comme ayant un impact négatif sur l'ensemble des performances de l'économie. Leurs opposants font valoir qu'elles sont trop onéreuses et qu'elles représentent une charge financière qui assèchent les fonds publics et réduisent les possibilités d'investissement dans d'autres domaines prioritaires. Ils affirment également que lesdites politiques ont des effets dissuasifs sur le marché du travail en provoquant un esprit de dépendance vis-à-vis de l'aide publique, en portant atteinte aux valeurs liées au travail et en faisant obstacle au changement structurel.

Au cours des dernières années du 20^{ème} siècle et aujourd'hui encore, le débat sur la protection sociale s'est intensifié et a de plus en plus été marqué par des controverses. Les critiques susmentionnées ont été en grande partie infirmées par l'expérience de pays qui ont obtenus de bons résultats à la fois dans les domaines économique, politique et social, ce qui prouve que le développement économique et la protection sociale se renforcent mutuellement; toutefois, les insuffisances en matière de protection sociale dans le monde – puisque plus de la moitié de la population de notre planète ne bénéficie pas d'une protection sociale adéquate – sont bien entendu sources de grave préoccupations et font l'objet d'un débat très approfondi. La constatation de l'amère réalité, à savoir que 1, 200, 000, 000 personnes¹ vivent dans la pauvreté, exige indéniablement que l'on porte d'urgence attention à cette situation. Des problèmes croissants et récurrents tels que les catastrophes naturelles, les conflits armés, les crises financières et les transitions politiques et économiques continuent de déstabiliser de nombreux pays et leurs régimes de protection sociale lorsqu'ils en ont. De nouvelles pandémies telles que le virus de l'immunodéficience humaine/le syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/SIDA) fragilisent le développement de l'Homme dans de nombreuses parties du

¹ Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies: *Global Challenge Opportunity: Trends in Sustainable Development* (New York, 2002). Le point de référence sur lequel est basée cette estimation est de moins de 1 dollar des États-Unis par jour, en termes de pouvoir d'achat dans cette devise en 1993. Ce chiffre est très faible, et dans certaines parties du monde, on ne peut pas survivre avec cette somme.

monde. Les migrations internationales, les tendances démographiques telles que le vieillissement et l'évolution des structures de l'emploi ont également d'importantes implications pour la protection sociale. Le contexte mondial se modifie rapidement, avec notamment une nouvelle vague de mondialisation qui exclut la majorité des populations des avantages que cette mondialisation permet d'obtenir et entraîne, dans son sillage, de plus en plus de disparités et d'insécurité. Dans un monde d'abondance, un bon tiers de la main-d'œuvre totale, soit 3 milliards de personnes, n'est pas en mesure de tirer suffisamment de bénéfices matériels de son travail pour survivre. Nombreux sont ceux qui travaillent dans des conditions risquées et dangereuses, auxquelles sont imputables, selon les estimations, 2 millions de décès par an.

Pour les personnes déjà exclues, ces pressions sont énormes et la protection sociale reste hors de portée. Même dans les pays qui bénéficient de régimes de protection sociale développés, la situation est suffisamment grave pour qu'il s'avère difficile de mettre en place une couverture universelle. Pour que soient atteints les buts mondiaux de réduction de la pauvreté et de développement durable, il faut que la protection sociale pour tous et pour toutes devienne un objectif essentiel au niveau de la planète entière. Dans le même temps, si l'on veut que la protection sociale joue vraiment un rôle efficace dans l'atténuation de la pauvreté et le développement durable, il est nécessaire d'élargir son champ d'application afin de satisfaire les nouveaux besoins mondiaux et de la rendre plus performante et plus utile pour l'ensemble des habitants de notre planète.

Le présent rapport a pour but de présenter une conception plus large de notre protection sociale dans le cadre du Programme d'activités de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur le travail décent. Il contient une analyse des différentes dimensions de la protection sociale dans le contexte des événements susceptibles d'intervenir tout au long du cycle de vie, qui prend en compte toutes les phases de la vie, c'est-à-dire non seulement la vie active mais aussi l'enfance et la vieillesse. Il comporte également, dans ce cadre, un examen du rôle du secteur de la protection sociale et de la façon dont on pourrait utiliser une conception plus large de la protection sociale pour le Programme d'activités sur le travail décent. Nous espérons qu'il permettra d'enrichir le débat sur la protection sociale et de lui apporter une contribution positive à un moment où le besoin d'une telle protection est devenu plus impérieux que jamais.

2. LE MONDE ENTIER A UN ENORME BESOIN DE PROTECTION SOCIALE

La vie, ses imprévus, ses cycles et l'insoutenable légèreté de l'être humain²

Quelles que soient les situations géographiques, les structures sociales, ou les systèmes politiques et économiques en place, tous les hommes et toutes les femmes sont exposés, tout au long de leur vie, à des aléas à la fois très nombreux et très divers. L'exposition au risque fait indubitablement partie de la condition humaine. Les sources de risque sont nombreuses; toutes les populations sont susceptibles d'être victimes de chocs imputables à des risques naturels, de santé, sociaux,

² D'après le titre du roman de Milan Kundera *L'insoutenable légèreté de l'être*, Gallimard, Paris.

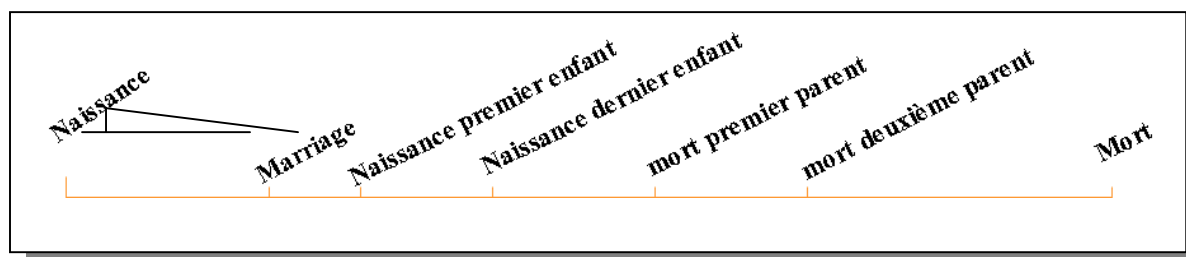
économiques, politiques et environnementaux.³ Selon le nombre de personnes ou de ménages simultanément touchés, les risques sont soit idiosyncrasiques (individuels), soit covariants (globaux). Comme l'indique ce terme, les chocs idiosyncrasiques sont ceux qui surviennent lorsqu'un seul ou un petit nombre de personnes ou de ménages, dans une communauté, est victime d'une perte, alors que les chocs covariants affectent un grand nombre de ménages, des communautés entières ou des régions dans un ou plusieurs pays. Certains de ces risques peuvent être imputables à des causes naturelles, alors que d'autres sont dus à l'activité humaine. Ces risques ne sont pas répartis de manière égale entre tous les hommes et femmes, tout le monde n'étant pas exposé dans les mêmes proportions. Certaines personnes et certains groupes sont beaucoup plus exposés à un risque que d'autres en raison de leurs caractéristiques socio-démographiques, de leur statut économique, de leur état physique ou mental, de leur âge, de leur mode de vie, etc. La vulnérabilité est un niveau élevé d'exposition à certains risques, combiné avec une capacité réduite à se protéger ou se défendre contre ces risques et à faire face à leurs conséquences négatives. Au nombre des risques susceptibles de se matérialiser au niveau individuel figurent ceux liés à la santé, tels que l'invalidité, la vieillesse, le décès ou les chocs sociaux tels que les actes criminels ou la violence domestique. Les chocs globaux touchant des populations importantes sont par exemple les catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations), les épidémies (VIH/SIDA), les désastres environnementaux (pollution), les crises politiques (coups d'état) ou les risques économiques (crises financières). Un autre facteur important est le fait que les hommes et les femmes sont confrontés à certains risques au niveau individuel, à d'autres risques en même temps que leurs familles, leurs communautés, leurs nations et leurs régions, et à certains autres encore au niveau mondial. L'Atlas des risques majeurs⁴ propose une description très complète du grand nombre de risques existants, tels que: le réchauffement climatique mondial et le rétrécissement de la couche d'ozone; l'avance des déserts dans le monde; la déforestation; les pluies acides; la salinité trop élevée des sols; les menaces sur l'approvisionnement en eau ou en air; le rejet de déchets dans les océans; les ouragans; les tornades; les tremblements de terre; les pluies diluviennes; les glissements de terrain; les sécheresses; les inondations; les vents d'une extrême violence; les éruptions volcaniques; *El Niño*; les industries polluantes et l'agriculture polluante; les déficits en énergie; la pollution liée à la production d'énergie; les installations nucléaires civiles et militaires; le cancer urbain; le VIH/SIDA; les risques professionnels; les risques encourus pendant les activités de loisirs; l'extinction des espèces végétales et animales; les manipulations génétiques; le vieillissement de la population; l'alimentation; la réapparition de maladies anciennes; la fonte des glaces dans l'Antarctique; les migrations désorganisées.

L'être humain ne vit plus la succession strictement linéaire d'événements qui avait jusqu'à présent constitué son modèle de civilisation: naissance – éducation – travail – mariage – famille – retraite – décès. Il s'est éloigné de ce modèle en étant

³ D'après la "Typologie des risques" de la Banque mondiale, qui propose une classification utile des différents risques. Cette typologie ou ces catégories permettent de mesurer certains chevauchements, par exemple entre les risques naturels et environnementaux, ou entre les risques de santé et les risques sociaux. Caroline Moser (2001) propose une typologie des risques en fonction de leurs sources, liée à celles des différents types de capital, sous la forme d'une adaptation de la Typologie de la Banque mondiale. Pour une ventilation des risques, voir les annexes 1 et 2.

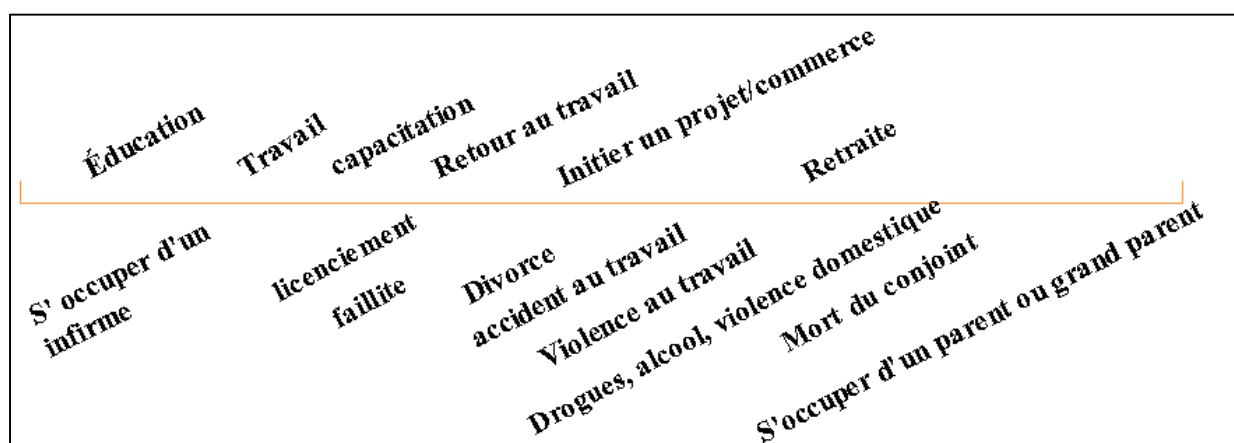
⁴ Barnier, Michel: *Atlas des Risques Majeurs* (Paris, Plon, 2002).

naturellement attiré par une approche plus cyclique de la vie, dans le cadre de laquelle les différentes étapes et activités sont réexaminées et remises en question tout au long de l'existence. De nos jours, l'éducation, le travail, la famille et les loisirs sont en pleine restructuration et réapparaissent à de nombreuses reprises tout au long de la vie de chacun. Nombreux sont ceux qui retournent à l'école à l'âge de 37 ans, fondent une famille à 45 ans, se remarient à 72 ans. D'autres ne se marient pas et n'auront jamais d'enfants. La vie devient plus longue et plus compliquée que dans le passé. L'espérance de vie a augmenté partout et selon les prévisions, cette tendance devrait se poursuivre.



Dans le monde entier, une nouvelle série de cycles de vie remplace le cheminement linéaire à la fois simple et étroit d'hier; le degré de vulnérabilité de chacun est en pleine évolution et l'impression d'insécurité ne cesse de croître partout. Les implications personnelles, sociales, politiques et économiques de ce passage du système linéaire au système cyclique sont énormes. Dans le passé, une carrière axée sur un seul domaine professionnel était considérée comme normale, logique et indispensable à la réussite professionnelle et à une vie stable. Cette approche était rationnelle lorsque la vie était plus courte, davantage prévisible, et que le rythme du changement était plus lent. Aujourd'hui, au début du troisième millénaire, les nouvelles séries de cycles de vie permettent à tous les hommes et à toutes les femmes de poursuivre quasiment en permanence des carrières professionnelles latérales ou de nouvelles carrières. Nombreux sont ceux qui seront en mesure de choisir de se lancer ou pas dans un nouveau cycle, mais nombreux seront aussi ceux qui y seront contraints. Le caractère cyclique des carrières et des vies va exiger de réinventer à plusieurs reprises de nouveaux modes de vie et de travail; ce sera le cas, notamment, en ce qui concerne les cessations d'emploi et les reprises d'activités, le fait de se retrouver débutant alors que l'on est déjà à mi-parcours de sa vie, la prise de congés sabbatiques, les horaires flexibles, les migrations, etc.

Les différents événements qui surviennent tout au long de l'existence au niveau individuel, communautaire, national et mondial entraînent de nombreux hommes et femmes dans un nouveau cycle de vie. Il peut s'agir d'un décès, d'une maladie ou de l'invalidité d'un membre de la famille, d'un accident lié au travail, de violence domestique, de problèmes de drogue et d'alcool, d'une catastrophe naturelle telle qu'un tremblement de terre ou un ouragan, d'une crise nationale économique, financière ou politique (comme en Asie du sud-est, en Russie, au Mexique, au Brésil ou en Argentine), de guerres (comme au Kosovo, en Afghanistan ou en Irak).



Chaque nouveau cycle de vie implique de nouveaux défis et de nouvelles occasions à saisir, mais aussi des risques, non seulement pour le ou les soutiens de famille dans un ménage, mais aussi pour les personnes à sa charge. La réussite de l'adaptation d'un père ou d'une mère à un nouveau cycle de vie aura certainement une influence sur le bien-être actuel et futur de l'ensemble de la famille.



Photo : A. Bonilla García. 2003

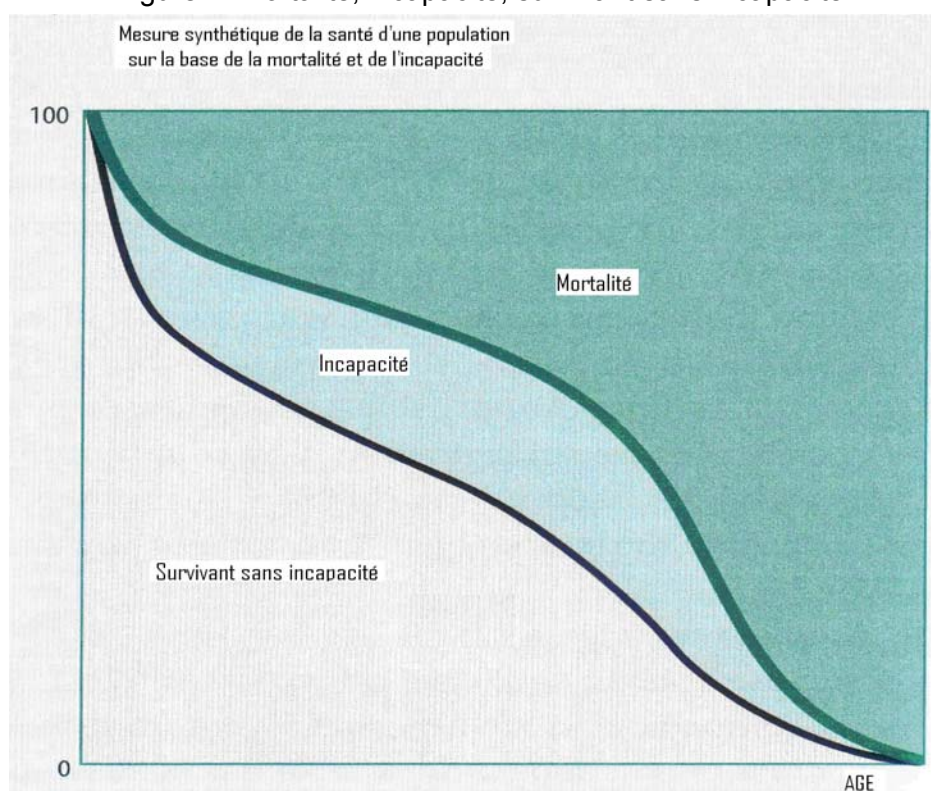
Désormais, les familles jeunes avec enfants ne constituent plus le type de ménage le plus courant. L'allongement de l'espérance de vie et la possibilité d'avoir des enfants en toute sécurité à un âge avancé ont modifié la notion d'exercice des responsabilités parentales. Traditionnellement, ces responsabilités commençaient à être exercées lorsque l'on était encore jeune et étaient plus directement liées aux propres enfants de l'intéressé(e) ou parfois à ses enfants adoptifs. Aujourd'hui, la définition est beaucoup plus large. Des hommes et des femmes élèvent des enfants à l'âge de 25, 35, 45 voire 55 et 65 ans; ils élèvent des enfants d'un autre lit, ou même leurs petits-enfants; ils s'occupent de leurs parents, grands-parents, conjoints âgés. De plus en plus de familles sont essentiellement composées d'adultes, ce qui a une influence sur la structure, le fonctionnement, les perspectives et les risques familiaux. De plus, du fait que les femmes sont aujourd'hui de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle, les familles ne peuvent plus

s'appuyer sur la désignation traditionnelle, en fonction du sexe, du chef de famille travaillant à plein temps. En outre, le divorce a modifié le paysage familial actuel et influencé les cycles de vie; il affecte de plus en plus d'hommes et de femmes.

Au niveau individuel, certaines périodes identifiables, dans un cycle de vie, impliquent des risques particuliers liés à l'âge. La période foetale (périodes prénatale, natale et périnatale); la petite enfance; l'enfance; l'adolescence et la jeunesse; la vie adulte (vie active); la vieillesse. Dans le même temps, le degré d'exposition aux risques et la capacité d'y faire face varient d'une étape de la vie à l'autre. Le risque fondamental, qui tôt ou tard devient une certitude, est le décès. Nous mourrons tous. Un autre risque ayant de grandes chances de se matérialiser est celui de l'atteinte à la santé due à une maladie temporaire ou une incapacité permanente. Certaines personnes sont nées avec des incapacités permanentes, alors que d'autres deviendront invalides pour différentes raisons, entre autres à cause de lésions professionnelles. La plupart des gens, dans le monde, deviennent invalides dans le cadre du processus naturel de vieillissement.

La figure 1 illustre l'atteinte à la santé d'une population sur la base de la mortalité et de l'incapacité. La zone désignée par le terme "mortalité" représente l'atteinte à la santé due au décès à tous les âges; des gens meurent chaque jour et à tout âge. La zone dénommée "incapacité" représente la proportion de la population, à tous les âges, qui est frappée d'une incapacité; des hommes et des femmes deviennent invalides chaque jour et à tout âge. La zone indiquée sous le terme "Survivant sans incapacité" représente le pourcentage moyen de la population qui survit chaque année sans décéder ni être victime d'une incapacité.

Figure 1. Mortalité, incapacité, survivant sans incapacité



Source: Rapport sur la santé dans le monde (Genève, Organisation mondiale de la santé, 2000).

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, nul n'est à l'abri d'un risque. Il n'en demeure pas moins que certaines personnes et groupes sont plus vulnérables que d'autres aux aléas de la vie et aux risques de tel ou tel cycle de vie en raison de leur situation économique, de leur âge, de leur sexe, de leur état physique ou mental, etc. La vulnérabilité peut être définie comme un état d'exposition élevée à certains risques, combiné à une capacité réduite de se protéger contre ces risques et de faire face à leurs conséquences négatives.⁵ Chaque cycle de vie implique à la fois des défis et des occasions à saisir, et ce pour tout le monde – hommes et femmes. Mais il est aussi porteur d'un certain nombre de risques. Cependant, le degré d'exposition aux risques et la capacité d'y faire face ne demeurent pas constants tout au long de la vie mais varient d'un cycle de vie à un autre. En outre, les risques changent en fonction des situations et des circonstances. La vulnérabilité est donc une notion dynamique et relative, qui varie dans le temps et l'espace, et qui n'est pas répartie de façon égale entre tous les hommes et toutes les femmes. Les 1 200 000 personnes qui vivent dans la pauvreté relèvent de la catégorie de la population hautement vulnérable aux risques et qui n'a pas ou peu de possibilités de protection contre un éventuel choc négatif. La vulnérabilité et le fait d'être défavorisé sont des statuts souvent utilisés de manière interchangeable alors qu'ils sont distincts. Les gens sont défavorisés lorsque des obstacles structurels créés par la société les empêchent d'avoir accès aux ressources, avantages et possibilités offertes. Les causes structurelles de cette situation sont notamment le sexe, la race, l'origine ethnique, l'appartenance à une population indigène, l'origine nationale, la situation socio-économique. Pour ces personnes et ces groupes, la conséquence des risques est une vulnérabilité accrue à la pauvreté, à l'oppression et à l'exploitation⁶.

Des défis mondiaux: l'augmentation des risques et de la vulnérabilité

Rien ne laisse préfigurer une diminution de la gravité et du nombre des risques qui à bien des égards deviennent plus complexes, d'où le fait qu'une proportion importante de la population mondiale n'a pas accès à des moyens de subsistance décentes. L'époque que nous vivons actuellement est marquée par de nombreux problèmes dus à plusieurs types d'évolution économique et sociale tels que la mondialisation, les niveaux alarmants de la pauvreté et du chômage, l'évolution démographique, la pandémie du VIH/SIDA et les implications des migrations internationales croissantes. L'ensemble de ces facteurs provoque davantage d'insécurité et de précarité.

La mondialisation offre d'excellentes perspectives pour le progrès de l'humanité. Les nouvelles possibilités d'échanges commerciaux, d'investissements et de circulation des capitaux, ainsi que les progrès de la technologie, y compris celles de l'information, sont porteurs d'un énorme potentiel d'élévation des niveaux de vie dans le monde entier. Mais ils n'en impliquent pas moins des risques considérables.

Le processus actuel de mondialisation n'a ni réduit les inégalités ni permis à l'ensemble des pays de bénéficier d'un rythme soutenu de croissance économique et sociale. Les observations effectuées sur ces dix dernières années montrent que la mondialisation, sous sa forme actuelle, a eu un certain nombre de conséquences sociales négatives de portée mondiale. On constate en particulier un élargissement

⁵ Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies: *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, 2001 (New York, 2001), p. 210.

⁶ Ibid., p. 210.

alarmant du fossé entre les "nantis" et les "laissés-pour-compte", avec des inégalités de revenus croissantes entre les personnes et les pays les plus pauvres et les plus riches. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime que "l'écart des revenus entre le cinquième de la population mondiale des pays les plus riches et le cinquième de la population mondiale des pays les plus pauvres était de 74 pour 1 en 1997, contre 30 pour 1 en 1960.⁷ Les inégalités s'accroissent également à l'intérieur des pays aussi bien dans le monde en développement que dans le monde industrialisé, les plus importantes étant celles observées dans les pays d'Afrique et d'Amérique latine. De fortes inégalités de revenus réduisent les avantages qu'apporte la croissance économique et font obstacle à la lutte contre la pauvreté.

La mondialisation a également accru la vulnérabilité des hommes et des femmes aux risques sociaux tels que l'insécurité de l'emploi et le chômage. Elle exerce une pression sur la sécurité de l'emploi au même titre qu'elle a un impact sur les inégalités de revenus. Les travailleurs peuvent être déplacés par des importations concurrentes, le recours à des technologies génératrices d'économie de main-d'œuvre et des investissements étrangers directs qui délocalisent les activités. Par exemple, l'évolution technologique a eu pour effet une demande accrue de travailleurs qualifiés et une augmentation de leur rémunération, alors que la demande et les revenus professionnels des travailleurs peu qualifiés et non qualifiés ont diminué. En général, les tendances actuelles, sur les marchés du travail, ont pour conséquence un élargissement des écarts de rémunération à l'intérieur des mêmes pays et des mêmes secteurs d'activité; la main-d'œuvre qualifiée s'en trouve alors favorisée par rapport à celle qui ne l'est pas. En tant que tels, les travailleurs peu qualifiés, dont la mobilité a tendance à être limitée, courent davantage le risque d'être confrontés à l'insécurité de l'emploi. L'élargissement des écarts de rémunération au niveau international conduit également à la migration des personnes les mieux formées dans les pays en développement vers les régions du monde plus prospères, d'où une "fuite des cerveaux".

Dans le même temps, il semble qu'il existe une certaine corrélation entre la mondialisation et les structures de l'emploi.⁸ Au fur et à mesure que le marché du travail devient plus volatile du fait des pressions de la concurrence, les employeurs adoptent des politiques de l'emploi plus souples et recourent à des formes d'emploi inhabituelles et moins sûres, telles que le travail à temps partiel ou le travail temporaire, dans lesquels les femmes sont majoritaires. Avec de tels types d'organisation du travail, les normes du travail ne sont pas toujours respectées et il arrive que les travailleurs ne soient pas couverts par la négociation collective. Un autre nouvel élément important est "l'informalisation" du marché du travail, la majorité de la main-d'œuvre mondiale travaillant à présent dans l'économie informelle. Dans certains pays en développement, plus de 90 % de la main-d'œuvre travaille dans l'économie informelle. Les conditions de travail y sont souvent risquées, il y a peu ou pas de sécurité de l'emploi ou du revenu, et les travailleurs sont exclus de toute protection sociale, ce qui les rend, de même que leur famille, fortement vulnérables aux risques.

⁷ PNUD: Rapport sur le développement humain (New York, 1999), p. 36.

⁸ Voir Torres, Raymond: Towards a Social Sustainable World Economy: An Analysis of the Social Pillars of Globalization (Genève, BIT, 2001), pp. 35-39.

Outre cette évolution des structures de l'emploi, on constate que les niveaux de chômage restent élevés dans une bonne partie du monde. Que ce soit dans les pays en développement ou dans les pays industrialisés, le chômage a atteint un niveau compris entre 10 et 20 %, les femmes étant plus affectées que les hommes dans certains pays. Au total, environ 160 millions de personnes se trouvaient au chômage en ce début de décennie. Mais ce chiffre n'est pas véritablement représentatif de l'ensemble du déficit d'emplois dans le monde. En effet, si l'on ajoute le nombre des chômeurs, des sous-employés et des travailleurs à faibles revenus (ceux dont les revenus sont insuffisants pour faire vivre leur famille même en travaillant, un bon tiers de la main-d'œuvre mondiale (3 milliards de personnes) est dans l'incapacité de percevoir, par l'exercice d'une activité professionnelle, un revenu suffisant pour satisfaire ses besoins et mener une vie décente⁹.

Compte tenu du déficit d'emplois décents, il n'est guère surprenant que l'on n'ait que peu progressé dans la réduction de la pauvreté. Un cinquième de la population mondiale, soit 1,200,000,000 personnes, vit avec moins de un dollar par jour, ce qui correspond à peu près à la même situation qu'il y a dix ans. Dans les pays moins développés, la proportion de personnes vivant dans la pauvreté monte à 60, 70 et même 80 %. En termes de pauvreté humaine, c'est-à-dire de manque des capacités humaines essentielles telles que l'alphabétisation ou une nourriture suffisante, un quart des 4,500,000,000 personnes vivant dans les pays en développement ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins les plus fondamentaux. Ces populations sont manifestement confrontées à une précarité et à des risques insurmontables et elles ont énormément besoin de protection. Le risque de pauvreté frappe un grand nombre de citoyens, même dans les pays industrialisés. La Commission européenne a par exemple estimé en 1997 que, même après les transferts de revenus et autres formes d'aide sociale, 17 % de la totalité des ménages de l'Union européenne dispose d'un revenu inférieur à la moitié de la moyenne nationale. S'il n'y avait ni systèmes de garantie des ressources ni d'autres formes de soutien fournies par les régimes de protection sociale, près de 40 % de la totalité des ménages de l'Union européenne disposeraient, selon la Commission, d'un revenu inférieur à 50 % des moyennes nationales.¹⁰

Les observations laissent également à penser que la mondialisation met en péril la capacité des gouvernements à financer les services sociaux essentiels, tels que la santé, l'enseignement et la protection sociale. Pour les pouvoirs publics, la mobilité accrue des capitaux rend plus difficile leur imposition ; ils sont dès lors de plus en plus souvent contraints d'avoir recours aux taxes sur la consommation et à l'imposition du travail¹¹. Or de tels types d'intervention ne peuvent qu'être limités dans les pays en développement, où l'assiette d'imposition est relativement étroite puisque la plupart des gens travaillent en dehors de l'économie formelle.

La mondialisation a par ailleurs profondément modifié les caractéristiques de la mobilité de la population et des migrations internationales, lesquelles concernent

⁹ BIT: Agenda global pour l'emploi: Document de travail (Genève, 2002), p. 2.

¹⁰ Hoskins, Dalmer: «La reconception de la sécurité sociale" dans *Développements et tendances de la sécurité sociale, 1996-1998: la sécurité sociale à la fin du XX^{ème} siècle: questions d'actualité et nouvelles approches* (Genève, BIT, 1998), p. 3.

¹¹ BIT: Rapport sur le travail dans le monde 2000 (Genève, p. 9.

aujourd'hui un nombre de pays bien plus élevé qu'il ne l'a jamais été auparavant. Selon les statistiques du BIT, sur les 20 millions de personnes dont on estime qu'elles vivent en dehors de leur pays d'origine, 70 à 80 pour cent sont des travailleurs migrants, dont une proportion croissante de femmes et de migrants en situation irrégulière. Les travailleurs migrants sont exposés à des risques particuliers, dans la mesure où ils occupent des emplois peu rémunérés, où leurs conditions d'emploi sont médiocres, où il n'est tenu aucun compte de leurs droits et où on ne leur fournit que peu ou pas de protection.

Outre le fait que nombreux sont ceux, qui, se sentant victimes de la mondialisation, en sont mécontents ("discontents" en anglais, voir note de bas de page)¹², d'autres tendances sont sources de risques et d'insécurité accrus. Les catastrophes sanitaires telles que les ravages de la pandémie de VIH/SIDA réduisent à néant des décennies de bons résultats dans le domaine des soins de santé et mettent en péril les progrès accomplis en matière de développement humain. La maladie révèle aussi les insuffisances des régimes de protection sociale dans les pays qu'elle touche le plus. Le VIH/SIDA a réduit l'espérance de vie et est à l'origine de relâchements notables des liens entre générations, à tel point qu'aujourd'hui un nombre élevé de grands-parents sont devenus ceux qui subviennent principalement aux besoins de leurs petits-enfants. On estime qu'environ 40 millions de personnes, dont plus de 25 millions en âge de travailler, sont infectées par le virus. La maladie est devenue une épidémie de gens pauvres, 95 % de l'ensemble des personnes porteuses du VIH vivant dans des pays en développement¹³. Elle a manifestement condamné un grand nombre d'hommes et de femmes à la pauvreté et elle fait obstacle au développement.

L'évolution de la démographie est elle aussi source d'importants problèmes pour les sociétés et de nouveaux risques. La population mondiale continuera d'augmenter, une grande partie de cette croissance devant avoir lieu dans le monde en développement. On estime que notre planète va devoir accueillir 5 milliards d'hommes et de femmes de plus, ce qui va représenter une très lourde charge pour les systèmes économiques, sociaux et environnementaux¹⁴. En outre, la population mondiale vieillit. En tant que tel, ce vieillissement serait plutôt un signe de progrès de l'humanité. Mais il implique aussi d'importantes conséquences socio-économiques, au nombre desquelles des pressions pour la fourniture d'une couverture suffisante et d'une protection contre les risques accrus d'invalidité et de maladie qui font partie du processus naturel du vieillissement. On s'attend à ce que d'ici à 2050, la proportion des hommes et des femmes passe, dans le monde entier, de 7 % actuellement à 16 %, avec d'importantes différences en fonction des sexes et des régions. Le rythme du vieillissement de la population ne sera pas le même selon les régions. Par exemple, en Europe méridionale, on estime que les plus de 65 ans représenteront d'ici à 2050 un énorme pourcentage de l'ensemble de la population: 40 %. L'Afrique, avec un taux de croissance de la population âgée de plus de 65 ans compris entre 5 et 12 %, devra-t-elle aussi relever les défis du vieillissement. En général, les pays en développement ont une population assez jeune par rapport à

¹² D'après le titre du dernier ouvrage de Joseph E. Stiglitz, Prix Nobel d'économie 2001: "Globalization and its discontents" (New York, W.W. Norton, 2002).

¹³ PNUD (New York, 1999), p. 42.

¹⁴ Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies: (Johannesburg, 2002), p. 4.

celle, relativement plus âgée, des pays du monde industrialisé, mais le rythme du vieillissement, dans les pays en développement, est plus élevé que dans les pays développés.

L'analyse ci-dessus ne donne qu'un bref aperçu de certains des graves problèmes auxquels vont être confrontés le monde et sa population. Manifestement, les effets de la mondialisation, de la pauvreté, du chômage et de la croissance de la population sont complexes et de grande ampleur. Leurs implications pour les régimes de protection sociale sont tout aussi complexes et multiformes, et dans certains cas, leur impact est loin d'être bien compris ou même connu. Les analyses montrent bien, en revanche, que cette évolution mondiale expose les sociétés à davantage de risques et de précarité. L'insécurité est partout devenue plus présente, et les sociétés éprouvent de plus en plus de difficultés à satisfaire les nouveaux besoins de leurs citoyens. Le fait qu'environ 80 % de la population mondiale soit exclue de toute forme de protection sociale est à l'origine d'une situation particulièrement insoutenable: l'exposition d'un très grand nombre de personnes et de sociétés à des risques énormes et à la précarité.

Dans le même temps, pour la très grande majorité des gens, les risques de pauvreté, de maladie, d'épidémie, d'invalidité, de chômage, etc. décrits dans cette partie du rapport, ne sont en fait pas des risques mais carrément des certitudes, par exemple:

- ❑ Les garçons et les filles nés dans des familles dans lesquelles la pauvreté a constitué le seul élément commun pendant des générations ne sont pas "exposés" au risque de devenir pauvres; pour eux, la pauvreté est une certitude.
- ❑ Les populations privées d'une alimentation suffisante, de logement et d'accès aux soins de santé "ne risquent pas" de souffrir de la faim, de la misère et d'un sous-développement persistant; pour elles, la perspective d'avoir à vivre "dans le dénuement" est une certitude.
- ❑ Pour les garçons et les filles qui doivent travailler au lieu d'aller à l'école, la pauvreté et l'exploitation permanentes ne sont pas un risque; pour eux, devoir vivre avec très peu et en étant exploités est une certitude.
- ❑ Pour les garçons et les filles nés avec une invalidité, il n'existe pas de "risque" d'être défavorisé; ils peuvent être certains qu'ils le seront.
- ❑ Les personnes sans éducation, formation ou capacités ne risquent pas de ne pas être compétitives; leur manque de compétitivité est une certitude.
- ❑ Les personnes qui ne peuvent pas se faire entendre, qui n'ont pas la possibilité de dialoguer, qui ne bénéficient ni de la démocratie ni des droits de l'homme ni de la justice ne courent pas le risque d'être marginalisées et de ne pas pouvoir tirer avantage du progrès; il est certain qu'elles seront laissées-pour-compte.
- ❑ Les hommes et les femmes vivant dans des zones en guerre, dans des territoires occupés ou dans des zones de conflit, ne courent pas le risque de

ne pas pouvoir mener une vie sûre et décente; il est certain que leur vie n'est pas digne de ce nom.

- ❑ Les peuples indigènes et tribaux non inclus dans les plans économiques, sociaux et environnementaux mis en place aux niveaux national, régional et mondial ne sont pas exposés au risque d'être exclus du développement; ils sont condamnés à l'exclusion et à la disparition.
- ❑ Où qu'elles vivent, les personnes qui n'ont ni travail sûr ni possibilité d'obtenir un travail décent et sécurisant, ne courent pas le risque que leurs familles et elles-mêmes n'aient aucun avenir; elles n'ont effectivement, de même que leurs familles, aucun avenir décent.

Compte tenu de ce si grand nombre de risques et de cette proportion si élevée de la population mondiale confrontée à des certitudes intolérables, la protection sociale a un rôle essentiel à jouer dans la fourniture du soutien et des instruments nécessaires pour permettre aux sociétés et à leurs populations de briser le cercle vicieux de la pauvreté et de prendre le chemin du développement durable. La gestion du risque individuel est un élément important, mais elle n'est pas suffisante. Il est en effet crucial de modifier la situation actuelle et les certitudes qu'elle implique.

Une telle évolution exige de passer de la gestion du risque au développement des capacités et potentiels humains et sociaux qui permettront d'apporter la sécurité indispensable aux populations afin qu'elles puissent satisfaire leurs besoins et mener une vie décente. La protection sociale a un rôle-clé à jouer à cet égard, mais elle ne saurait à elle seule venir à bout des problèmes mondiaux et des dures réalités qui débordent de son champ d'application. Il faut donc qu'elle vienne s'insérer dans une approche intégrée du développement durable et de la réduction de la pauvreté, dans laquelle les dimensions sociales, économiques et environnementales du bien-être humain sont prises en compte simultanément.

Développement durable et réduction de la pauvreté: un rôle pour la protection sociale

Dans la recherche du développement durable et la lutte pour la réduction de la pauvreté, l'une des difficultés les plus importantes est de trouver un nouvel équilibre entre les objectifs économiques et la protection sociale de la population mondiale.¹⁵ Il est aujourd'hui devenu évident que le modèle de développement actuel n'est pas viable. Les insuffisances des politiques économiques dominantes fondées sur un modèle de type "domaine premier/domaines venant après", dans lequel on détermine d'abord la politique macro-économique (stabilité et croissance économique), en laissant ensuite la politique sociale résoudre les conséquences sociales, sont de plus en plus débattues. Il va de soi que la croissance économique est nécessaire à l'amélioration du bien-être de l'humanité. Mais les nouvelles approches de la croissance économique doivent être fondées sur une appréhension différente du rôle vital que peut jouer une société en bonne santé, alphabétisée et sûre dans la création des conditions du progrès économique.

¹⁵ Le développement durable a des dimensions économiques, sociales et environnementales. Le présent rapport est axé sur la relation entre les objectifs sociaux et économiques du développement durable. Voir en Annexe 3 un exemple d'interaction entre les trois dimensions.

La politique sociale et les mesures de protection sociale ont traditionnellement été considérées comme faisant obstacle à la croissance économique. La promotion de la croissance était jugée comme devant tenir compte de corrélations négatives "équité-efficienc" ou "équité-croissance économique". Ce postulat a été discuté pendant longtemps. La persistance de la pauvreté et l'aggravation des inégalités dans le monde entier ont provoqué une prise de conscience accrue du fait que la croissance économique n'est en elle-même pas suffisante pour réduire la pauvreté et que les inégalités peuvent constituer un important facteur déterminant. La recherche a montré que la croissance a été retardée dans les pays pauvres où les inégalités sont fortes, alors qu'elle a été encouragée dans les pays riches où les inégalités sont en général moins marquées. Voilà qui laisse à penser qu'à moins que l'on ne mette en œuvre des politiques permettant d'assurer une répartition plus équitable des revenus, les inégalités actuelles ont toutes les chances de peser sur la croissance, ce qui aura des effets négatifs sur les niveaux de pauvreté. Cette situation est particulièrement préoccupante si l'on prend en considération les dernières prévisions à la baisse en matière de croissance économique. Une récente étude du BIT montre que si la répartition plus équitable des revenus qui existait dans le passé avait été maintenue, elle aurait été suffisante pour réduire d'un tiers, dans le monde, la pauvreté due à la faiblesse des revenus. Cela aurait constitué une étape majeure vers l'Objectif de développement pour le Millénaire de réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2015¹⁶. On peut en déduire que l'équité n'est pas forcément contradictoire avec l'efficacité, et que des politiques macro-économiques et sociales bien conçues peuvent augmenter la croissance en apportant davantage d'équité, et contribuer à la réduction de la pauvreté. À cet égard, la protection sociale a un rôle-clé à jouer non seulement dans le renforcement de l'équité grâce à des mesures de redistribution mais aussi en tant que facteur productif de promotion de la croissance économique.

Dans le même temps, les fortes inégalités ont nécessité des niveaux de croissance plus élevés pour venir à bout de l'augmentation des niveaux de pauvreté qui survient pendant les périodes de crise. La recherche a montré qu'en Amérique latine ces niveaux de pauvreté restent plus élevés, même avec une croissance positive, pendant de nombreuses années après les crises, qu'ils ne l'étaient avant¹⁷. Cet exemple montre le rôle important que les mesures de protection sociale peuvent jouer pour empêcher que les populations ne tombent dans la pauvreté et consolider les acquis de la lutte pour la réduction de la pauvreté. Dans ce rôle, la protection sociale est en mesure d'empêcher que pendant les périodes de crise, des dommages irréversibles ne soient portés à l'accumulation de capital humain, par exemple ceux provoqués par une augmentation du travail des enfants, des abandons de scolarité ou de la malnutrition. Ces mesures sont bénéfiques pour l'économie et contribuent à la réduction de la pauvreté non seulement pendant les périodes de crise, mais aussi de manière beaucoup plus permanente. La protection sociale peut également renforcer la croissance en constituant des filets de sécurité. Par exemple, si les pauvres ont accès à des dispositifs qui les protègent d'une brutale diminution de leurs revenus, ils seront plus enclins à prendre des initiatives risquées sur le

¹⁶ Lübker, Malte: Assessing the Impact of Past Distributional Shifts on Global Poverty Levels (Genève, BIT, 2002).

¹⁷ Banque interaméricaine: Social Protection for Equity and Growth (Washington, D.C., 2000).

marché du travail, d'où des avantages plus importants à la fois pour eux-mêmes et pour l'ensemble de l'économie.

En faisant reculer les inégalités, la protection sociale contribue également à une plus grande cohésion et une plus grande stabilité sociales, nécessaires au développement durable. Les sociétés fortement polarisées socialement et économiquement ont peu de chances d'adopter des politiques présentant des avantages à long terme pour tous, car chaque groupe sera réticent à prendre des engagements de longue durée. Les sociétés marquées par de fortes inégalités peuvent se montrer inflexibles lorsqu'elles sont confrontées à des chocs extérieurs. Au niveau politique, la protection sociale rend plus aisée l'acceptation des réformes puisque hommes et femmes sont protégés contre les risques potentiels. Elle permet de surcroît à chacun de se lancer dans des activités plus risquées qui rapportent davantage, ce qui est un facteur de croissance. De plus, la protection sociale, dans le processus de développement, contribue à la promotion de l'accumulation du capital humain et social, ce qui renforce la productivité individuelle, essentielle à la croissance et au développement durable. Si la mise en œuvre d'une politique macro-économique bien conçue est importante, la protection sociale n'en est pas moins également vitale; toutes deux devraient se renforcer mutuellement afin d'accélérer la réduction de la pauvreté et le développement durable¹⁸.

L'échec patent des politiques d'ajustement pour ce qui concerne la résolution des problèmes de la pauvreté et le lancement des économies sur les rails d'une croissance économique à long terme, a conduit les institutions de Bretton Woods à accorder davantage d'attention aux questions de pauvreté et de développement après des années de concentration exclusive sur la stabilisation et l'efficacité. Ces institutions ont alors porté un intérêt accru aux préoccupations sociales et à la politique en la matière, qui s'inscrit à présent dans ce que l'on appelle la "conditionnalité sociale" accompagnant l'allègement de la dette. Les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) à laquelle ils sont liés vont contribuer de façon importante à la détermination de la politique sociale dans de nombreux pays en développement bénéficiaires d'une aide en faveur de l'allègement de la dette. Une récente évaluation à laquelle a procédé le BIT a cependant montré que les CSLP accordent une "attention insuffisante" à la protection sociale¹⁹, ce qui est préoccupant.

Pour lutter efficacement contre la pauvreté et garantir un développement équitable et socialement viable, il faut que la politique sociale soit considérée comme un élément essentiel qui fonctionne "en tandem" avec la politique économique. La politique sociale ne devrait pas être maintenue en tant que catégorie résiduelle servant à prendre en charge les relations de cause à effet dans le domaine social. Elle devrait au contraire être intégrée comme élément central des politiques de développement, avec des objectifs plus ambitieux tels que la promotion de l'équité et de la croissance économique, et le développement des potentiels humain et social, tout en étant utilisée comme filet de sécurité.

¹⁸ Pour une illustration des interactions entre les objectifs économiques et sociaux, présentée sur la base d'une étude de la mise en œuvre du système de protection sociale finlandais, voir Annexe 4.

¹⁹ Voir GB.283/ESP/3, p. 3.

3. CONCEPTS ET QUESTIONS DE PROTECTION SOCIALE A L'ERE DE LA MONDIALISATION

La protection sociale en tant que Droit de l'Homme

Les instruments internationaux fondamentaux relatifs aux Droits de l'Homme ont reconnu la nécessité d'une protection sociale. En particulier, l'article 22 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 déclare que "toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale". L'article 9 du Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se réfère lui aussi au "Droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales".

Le thème de la protection sociale a également occupé le devant de la scène dans plusieurs instances internationales. Il a été le thème central du Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en 1995, au cours duquel les gouvernements se sont engagés à "élaborer et mettre en œuvre des politiques permettant de faire en sorte que toute personne bénéficie d'une protection économique et sociale adéquate pendant ses périodes de chômage, de maladie, de maternité, d'éducation des enfants, de veuvage, d'invalidité et de vieillesse".

La 24^{ème} session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, réunie à Genève en juin 2000 pour l'examen quinquennal des suites données au Sommet, a souligné l'importance de la création et de l'amélioration des systèmes de protection sociale et des mesures permettant de faire connaître les meilleures pratiques dans ce domaine. La question de la protection sociale a par ailleurs été examinée de manière approfondie au Sommet sur le financement du développement, à Monterrey, au Mexique, en mars 2002. De plus, le récent Sommet sur le développement durable tenu à Johannesburg a souligné la nécessité de "renforcer la dimension sociale du développement durable en mettant l'accent sur le suivi des résultats du Sommet mondial pour le développement social et sur l'examen quinquennal de ce suivi, et en apportant un soutien aux systèmes de protection sociale".

La communauté internationale a par ailleurs beaucoup travaillé pour que le développement social et le bien-être de l'homme occupent désormais une place centrale dans le développement durable et la lutte contre la pauvreté. Elle a reconnu et regroupé une série de valeurs, d'objectifs et de stratégies communs, et elle a étudié leur mise en œuvre au moyen d'une série d'initiatives dans lesquelles la protection sociale joue un rôle important, par exemple: le Sommet mondial pour l'enfance (1990); la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992); la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme (1993); la Conférence internationale sur la population et le développement (1994); la Quatrième conférence mondiale sur les femmes (1995); la Deuxième conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) (1996); le Sommet mondial de l'alimentation (1996); la Déclaration du Millénaire des Nations Unies (2000) adoptée par l'Assemblée générale; la Conférence mondiale des Nations Unies contre le racisme (2001); la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement (2002).

La protection sociale dans le mandat de l'OIT

Le mandat et la raison d'être de l'OIT sont définis dans le préambule de sa Constitution et peuvent être résumés comme suit:

Contribuer à une paix universelle et durable par la promotion et le développement de la justice sociale

Dès sa création, l'OIT s'est fixée comme objectif premier d'élaborer des politiques et programmes internationaux permettant d'améliorer les conditions de travail et de vie dans le monde entier. Dans un tel contexte, la protection sociale a constitué pour l'Organisation une question fondamentale²⁰. Le fait que plus de la moitié des conventions internationales du travail de l'OIT portent sur des questions de protection sociale montre bien le rôle important que l'Organisation a joué dans le développement de cette protection.

Par protection sociale, l'OIT entend l'ensemble de mesures publiques et privées (facultatives) que la société met en œuvre à l'intention de ses membres, telles que: des dispositions visant à les protéger contre toute épreuve économique et sociale susceptible d'être provoquée par l'absence de revenu du travail ou une forte diminution de ce revenu, dans une série d'éventualités (maladie, maternité, accident du travail, chômage, invalidité, vieillesse, décès du soutien de famille); la fourniture de soins médicaux; l'aide aux familles avec enfants²¹. Cette conception de la protection sociale est également reflétée dans diverses normes de l'OIT²².

Par définition, la protection sociale recouvre un champ plus vaste et plus inclusif – englobant davantage d'éléments – que la sécurité sociale puisqu'elle comprend les mesures non obligatoires ou privées de fourniture de la sécurité sociale, mais aussi les mesures traditionnelles de sécurité sociale telles que l'assistance sociale et l'assurance sociale. Il est important de relever qu'il existe des différences significatives entre les sociétés quant à la façon dont elles déterminent et approchent la protection sociale. Les différences de culture, de valeurs, de traditions, de

²⁰ Les termes de la Constitution de 1919 de l'OIT comprennent une référence à "la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger...". La Déclaration de Philadelphie de 1944 se réfère à "l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser...(f) 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".

²¹ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2000: sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, 2000), p. 29; BIT: *Les principes de la sécurité sociale* (Genève, 1998), p. 8.

²² Par exemple, la Recommandation (No.67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944; la Recommandation sur les soins médicaux (No.69), 1944; la Convention (No.102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952; la Convention (No. 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967; la Convention (No. 110) sur les plantations, 1958; la Convention (No.177) sur le travail à domicile, 1996; la Convention (No.175) sur le travail à temps partiel, 1994; les Recommandations sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998.

structures institutionnelles et politiques ont des répercussions sur les définitions de la protection sociale ainsi que sur le choix de la façon dont cette protection devrait être fournie. La définition de l'OIT est plus large que celle adoptée par certains pays, et elle n'implique pas de jugement de valeur.

L'approche de l'OIT en ce qui concerne la protection sociale a été et continue d'être déterminée par sa structure tripartite sans équivalent, dans laquelle les gouvernements et leurs partenaires sociaux, les employeurs et les travailleurs, s'expriment sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'élaboration de ces politiques et programmes. L'Organisation a toujours reconnu qu'il existe différents intervenants dans le domaine de la protection sociale, et que par conséquent le dialogue social et les partenariats sont essentiels à son fonctionnement et aux initiatives qu'elle lance en faveur de l'extension à tous d'une protection sociale efficace.

La nouvelle stratégie unificatrice de l'OIT pour "un travail décent pour tous" s'inscrit dans le cadre des principes et valeurs originelles de l'Organisation – la promotion de la justice sociale et de conditions de travail humaines. Le Programme d'activités sur le travail décent a pour objectif premier de contribuer à la réalisation de "l'aspiration universelle des hommes et des femmes à obtenir un travail productif et décent dans des conditions de liberté, d'égalité, de sécurité et de dignité"²³; cet objectif reflète les principes de liberté et de dignité, de sécurité économique et d'égalité des chances consacrés par la Constitution de l'OIT.

Le Programme d'activités de l'OIT sur le travail décent confirme le Droit de l'homme fondamental à la protection sociale, tel qu'il est défini par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'un des éléments essentiels de la stratégie sur le travail décent est donc que toute personne a droit à une protection sociale de base; cette stratégie vise par conséquent la mise en place d'une couverture universelle. Ce but est repris comme but officiel du Secteur de la protection sociale: améliorer la couverture et l'efficacité de la protection sociale pour tous. Il fait partie des quatre objectifs stratégiques du Programme d'activités sur le travail décent:

- ❑ Promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail;
- ❑ Accroître les possibilités pour les femmes et les hommes d'avoir un emploi et un revenu décents;
- ❑ Étendre le bénéfice et l'efficacité de la protection sociale à tous;
- ❑ Renforcer le tripartisme et le dialogue social.

La protection sociale est un élément essentiel du Programme d'activités sur le travail décent. Son objectif, l'extension du bénéfice et de l'efficacité de la protection sociale à tous, est complexe, notamment à notre époque de mondialisation. L'incorporation

²³ BIT: Rapport du Directeur général: Un travail décent (Genève, 1999), p. 7.

efficace et efficiente de la protection sociale dans le processus actuel de mondialisation présente en effet d'importantes difficultés. Mais celles-ci ne consistent pas tant à trouver les moyens de cette extension du bénéfice et de l'efficacité de la protection sociale qu'à obtenir les ressources nécessaires pour ce faire. L'extension du bénéfice de la protection sociale a en effet d'importantes implications financières. Le BIT et le Conseil de l'Europe²⁴ ont réalisé d'importantes études sur ce sujet, qui montrent que l'on peut se donner les moyens de cette extension et que les coûts de l'absence d'une protection sociale adéquate sont plus élevés puisqu'ils se paient en termes économiques, sociaux et de développement.

Plusieurs observations peuvent être faites sur les coûts de la protection sociale et les coûts de l'absence d'une telle protection. A cet égard, il faut bien comprendre que les coûts et les avantages d'un accès efficace à la protection sociale devraient être considérés à la fois à court et long termes puisque des économies à court terme risquent d'impliquer des obligations économiques, sociales et de développement probablement beaucoup plus importantes et de longue durée. De plus, à l'ère de la mondialisation, il faut considérer ces coûts comme ayant des dimensions nationale, régionale et internationale. Il vaut la peine de se rappeler que par exemple l'émigration, les demandes d'asile, etc. sont souvent imputables au manque de possibilités et d'attention en matière de droits sociaux et de protection sociale dans certains pays, ce qui a pour conséquence que ce sont d'autres pays qui doivent prendre en charge les coûts de telles lacunes.

Les coûts de la protection sociale

La Recommandation (No.67) de l'OIT sur la garantie des moyens d'existence, 1944, stipule que tout régime de protection sociale devrait soulager le besoin et prévenir l'indigence, en rétablissant jusqu'à un niveau raisonnable les moyens d'existence perdus en raison de l'incapacité de travailler (y compris la vieillesse) ou d'obtenir un emploi rémunérateur, ou en raison du décès du soutien de famille (Principes directeurs, Base, §1).

En fait, pour de nombreux pays, la difficulté consiste aujourd'hui à concilier le respect des dispositions en vigueur en termes de montant des prestations ou de fiabilité des montants des futures pensions, avec les fortes pressions qu'exercent de nombreux milieux en faveur de l'adoption de formules de calcul des prestations permettant de faire en sorte que les coûts soient davantage prévisibles et que l'on puisse y faire face à long terme. De telles formules devraient remplir au moins les critères suivants :

²⁴ Conférence sur l'accès aux droits sociaux. Conseil de l'Europe, Malte, 14-15 novembre 2002, Saint Julian's, Malte; et *Costs of no social policy: towards an economic framework of quality social policies and the costs of not having them*. Étude réalisée par la Commission européenne. Page web de la conférence:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/1041848954_en.html

- ❑ l'accessibilité économique et financière;
- ❑ un système national de protection sociale bien défini.
- ❑ la transparence;
- ❑ L'intégration des prestations et des services.
- ❑ le suivi et l'évaluation;
- ❑ l'équité individuelle;
- ❑ l'efficacité sociale;

Dans ce contexte, l'accessibilité économique et financière signifie que les impôts et les cotisations devraient rester raisonnables, faute de quoi leurs montants deviendraient politiquement et économiquement inacceptables, entre autres, pour les entreprises et les citoyens. L'équité individuelle signifie qu'il conviendrait de définir clairement un lien entre le montant des pensions et celui des cotisations payées tout au long de la carrière d'une seule et même personne. L'efficacité sociale signifie que les régimes devraient être conçus de manière à permettre d'éviter la pauvreté, de garantir des niveaux de vie décents et durables et d'avoir un effet redistributeur fort. Pour les concepteurs de ces régimes, il s'agit donc de concilier dans le cadre d'un seul et unique modèle conceptuel trois objectifs tout aussi importants les uns que les autres. De tels modèles ne peuvent donc être qu'hybrides, et résulter de compromis sociaux entre les intérêts divergents des différents partenaires impliqués.

L'accessibilité économique et financière occupe une place de premier plan dans le débat sur les régimes et les systèmes de protection sociale, souvent au détriment de l'attention que l'on devrait porter aux objectifs premiers de ces régimes, les objectifs sociaux. A cet égard, et bien que la structure du financement de la protection sociale ait à l'évidence des répercussions sur les coûts relatifs des facteurs de production (puisque'elle exerce une influence sur le poids qu'ils représentent dans le processus de production et qu'elle a ainsi des effets sur les marchés du travail et des capitaux, et aussi, indirectement, sur la productivité), il n'en convient pas moins de faire observer que la protection sociale, telle qu'elle est mise en oeuvre, reste fondamentalement un dispositif redistributeur entre actifs et bénéficiaires. Au bout du compte, les bénéficiaires ne font rien d'autre que d'utiliser, pour leur propre consommation, des biens produits par d'autres. Ce qui importe, par conséquent, ce n'est donc pas tant la proportion, en valeur absolue ou relative, du financement de la sécurité sociale exprimée en pourcentage des salaires ou du PIB, que ce qui reste pour satisfaire les besoins fondamentaux une fois que l'on a décidé du montant des ressources à affecter à la protection sociale. En d'autres termes, il n'existe pas de chiffre ou de seuil absolu susceptible de représenter une limite objective à ce qu'une société ou un groupe peut se permettre de dépenser pour sa protection sociale.

Un système national de protection sociale bien défini. Il s'agit pour l'essentiel d'un ensemble de dispositions juridiques régissant le fonctionnement de la

redistribution des ressources. Dans la pratique, ces dispositions servent à déterminer combien la population active (les cotisants ou les contribuables) doit allouer aux bénéficiaires. C'est le résultat de cette redistribution (les montants individuels des prestations et la répartition des revenus au sein du groupe bénéficiaire) qui est essentiel du point de vue social. Si le coût d'ensemble de la protection sociale compte manifestement pour beaucoup, la structure pratique du financement ne revêt à cet égard qu'une importance secondaire, et ce malgré son rôle dans le débat public actuel.

La transparence. L'absence d'informations et de données sur lesquelles puissent être basés le dialogue et la prise de décisions, ainsi que la propension au secret, se situent à l'opposé de la transparence. Elles sont le véritable ennemi de la protection sociale. Dans de nombreux domaines relevant de la politique des pouvoirs publics, on constate une prévalence d'une mentalité bipolaire "extérieur/intérieur" ou "profanes/initiés". Cette situation est source de divisions, non seulement entre les partenaires sociaux, mais également entre le personnel et les utilisateurs des services (ou leurs défenseurs) ainsi qu'au sein même des services et institutions en termes de fragmentation en différentes unités, départements, etc. A l'inverse, une politique de transparence et d'ouverture implique que les organisations disposent d'une stratégie de communication et de participation. Cette stratégie devrait être axée sur plusieurs niveaux et mise au point avec soin (c'est-à-dire qu'elle devrait cibler différents "publics" et utiliser divers modes de communication); elle devrait également permettre aux gens d'exprimer leurs propres besoins. D'autres éléments essentiels à une approche ouverte – par exemple, les médiateurs, les procédures de recours, des définitions claires des responsabilités entre les fournisseurs et les secteurs, et un esprit d'ouverture en matière de prise de décision – doivent également faire partie intégrante du système de protection sociale.

L'intégration des prestations et des services. Le suivi, l'étude et le renforcement de l'évolution des régimes de sécurité sociale est essentiel à leur pérennité. Il est important, pour l'avenir de la protection sociale, de mettre en place un processus ouvert, d'une part pour prévoir et analyser en permanence l'évolution du régime de protection sociale et identifier les insuffisances dans les dispositions en vigueur, d'autre part pour rester à l'écoute des nouveaux besoins. Faute d'une architecture financière judicieuse et d'une bonne gestion, les systèmes de protection sociale ne peuvent pas bénéficier efficacement à l'ensemble des hommes et des femmes. Pour comprendre les mécanismes financiers des systèmes de protection sociale, il est essentiel de bien connaître la dynamique démographique et ses implications; il faut aussi pouvoir procéder à des études macro-économiques pour élaborer des politiques de protection sociale, mettre la théorie en pratique et avoir une image claire des interdépendances entre l'évolution du marché du travail et les résultats de la protection sociale.

Le suivi et l'évaluation. Étant donné que les régimes de sécurité sociale impliquent une série de probabilités, d'imprévus, d'engagements vis-à-vis des risques, d'obligations elles-mêmes imprévues, il convient de procéder périodiquement à des évaluations actuarielles pour ajuster et adapter de façon continue les politiques et les stratégies. Autre instrument complémentaire: les Examens des dépenses et de la performance des systèmes nationaux de sécurité sociale (SPERS), qui permettent d'obtenir des informations détaillées sur la performance desdits systèmes ainsi que

sur le champ de couverture de la protection sociale et l'ampleur de l'exclusion de cette protection. Les SPERS fournissent des données sur la structure et le niveau des dépenses sociales totales; ils permettent d'établir des indicateurs de performance d'un système pour évaluer son efficacité, son efficience, la population qu'il couvre et l'adéquation entre les montants des prestations et les besoins. Enfin, ils fournissent des statistiques sur la protection sociale qui sont comparables au niveau international.

L'équité individuelle correspond quant à elle à la nécessité, pour tout homme ou femme, de distinguer clairement un lien entre ce qu'il ou elle paie pour la sécurité sociale (ou ce que paie son employeur) en termes d'impôts et de cotisations, et les prestations qui découlent de ces impôts et cotisations. En un sens, l'équité individuelle est ce qui différencie fondamentalement l'assurance sociale de l'assistance sociale dans un système de protection sociale. Dans cette dernière, les cotisants sont habituellement les contribuables, et ce que les bénéficiaires reçoivent du système n'a par définition aucun lien avec ce qu'ils versent ou apportent à ce dernier. En fait, les bénéficiaires de l'assistance sociale sont très souvent ceux qui paient le moins d'impôts durant leur vie active. A l'inverse, l'assurance sociale est un système dans lequel, là encore par principe, les prestations vont en premier lieu à ceux qui ont cotisé ou aux personnes à leur charge. Il est alors habituellement considéré comme normal que ceux qui ont cotisé davantage reçoivent des montants plus élevés lors de la matérialisation d'un risque couvert.

L'efficience sociale. En examinant la façon dont on peut concilier ces trois critères (accessibilité, équité, efficience), on pourrait aussi envisager d'aller au-delà, une étape plus loin, et de considérer sous un angle favorable les systèmes qui combinent en un ou deux régimes, voire plus, des composantes forfaitaires et liées aux gains. Le nombre de niveaux, de piliers ou de composantes du système de pensions n'a en un sens rien à voir avec un débat sur les principes de la sécurité sociale. L'important, en fin de compte, c'est qu'au cœur même du système, les objectifs du régime, tels qu'ils ont été définis, soient manifestement atteints pendant toute la durée de vie des hommes et des femmes.

Les coûts de l'absence de protection sociale

C'est la société tout entière, et à différents niveaux, y compris l'État, les communautés, le secteur du bénévolat, les familles, les entreprises et chaque citoyen, qui doit prendre à sa charge les coûts et subir l'impact de l'absence d'une protection sociale. Il existe plusieurs types de coûts et d'impacts imputables au manque d'attention portée à la protection sociale ou à l'abandon de cette dernière.

Les deux premiers types de coûts sont la pauvreté et la précarité, car il existe une corrélation positive évidente entre la pauvreté/la précarité et la faiblesse voire l'absence de protection sociale. Il s'agit là de coûts extrêmement élevés, car une telle situation n'a pas seulement pour résultat d'exclure socialement, de façon chronique, un grand nombre de personnes: elle a aussi pour effet que nombreux sont ceux qui sont insatisfaits de la société ou ont l'impression qu'elle les a déçus. Les populations appauvries ne souffrent pas seulement de l'absence d'accès aux biens, services et droits essentiels, mais aussi de la perte de leur potentiel de développement personnel et de l'absence, pour elles, de toute possibilité de

contribuer positivement au développement collectif dans les domaines social, politique et culturel.

Un deuxième type de coûts est celui lié au développement économique et social. Lorsqu'un grand nombre de personnes vit dans la pauvreté ou est au chômage, il y a perte de production pour l'économie. De plus, lorsqu'il n'y a ni protection sociale ni aucun autre type de soutien, les revendications salariales se font plus fortes (et ce coût est alors à la charge des employeurs et/ou de l'État). Enfin, des coupes sombres dans les services sociaux et de santé peuvent impliquer des coûts plus élevés, à long terme, pour l'État.

Le troisième type de coûts est le coût en capital humain. Tout manque d'investissement dans les prestations et services publics aboutit à un raccourcissement de l'espérance de vie, une baisse des niveaux de santé, d'éducation et de compétence, et une réduction des investissements en faveur des générations les plus jeunes. Dès lors, l'accumulation actuelle et future de capital humain du pays concerné s'en trouve diminuée.

Le quatrième type de coûts est lié à la perte de capital social. Là encore, plusieurs coûts entrent en jeu. Tout d'abord, il y a la question connexe de la charge qui pèse sur la famille. Lorsqu'une famille reçoit un soutien, il y a de fortes chances qu'elle le reçoive de l'État. Des réductions ou un retrait de l'État mettent par conséquent en péril sa viabilité future (qui se trouve déjà soumise à une énorme pression). Il existe également des coûts en termes de valeurs telles que la confiance sociale, la solidarité sociale, etc. Il est aujourd'hui couramment admis que ces types de valeurs ne constituent pas seulement une forme essentielle de capital social mais sont tout aussi vitales pour le fonctionnement des sociétés démocratiques. Si les gens perdent ces valeurs – lesquelles sont en général plus fortes dans une société fondée sur la solidarité sociale – cela a un coût très important pour la société.

Cinquièmement, il existe des coûts politiques en termes de réduction du capital politique. Ne pas porter suffisamment d'attention à la protection sociale ou l'abandonner a pour effet de saper la légitimité de l'État et par voie de conséquence de mettre en danger le fonctionnement de la démocratie.

Lorsque ces coûts sont considérés comme cumulatifs, c'est la viabilité de la société qui est en jeu. Il existe alors non seulement une menace pour la cohésion et la stabilité sociales, mais aussi un danger de troubles politiques. Une telle situation alimente la croissance des extrémismes politiques. De plus, des tensions risquent de se faire jour entre les pays à cause des inégalités existant d'un pays à l'autre (entre ceux qui disposent d'un système de protection sociale et ceux qui n'en ont pas).

Il ressort clairement de tout ce qui précède qu'aucun pays et bien entendu aucune région ne peut se permettre de négliger ou fragiliser la protection sociale à quelque niveau que ce soit, et qu'il importe d'encourager des approches fortement intégrées, transparentes, mises en œuvre progressivement et participatives. L'accès efficace à la protection sociale n'est pas un luxe; il devrait être considéré comme un investissement dans les individus, la justice sociale et la cohésion sociale – un investissement dont le taux de rendement est élevé, non seulement en termes

économiques, mais aussi en termes sociaux et environnementaux. Il devrait également être considéré comme le fondement à la fois indispensable et solide d'un développement durable et pacifique pour tous.

La protection sociale fait donc partie intégrante du développement actif d'économies et de sociétés modernes et ouvertes; ses avantages se cumulent au fil du temps. En ce sens, elle peut être considérée comme un investissement et par conséquent comme un facteur de production. Les pays pauvres ne peuvent pas se permettre de s'abstenir d'investir dans la protection sociale s'ils veulent briser les cercles vicieux de la pauvreté et du sous-développement et commencer à contribuer positivement au développement local, national, régional et mondial.

L'évolution de la protection sociale

La conception de la protection sociale est loin d'être figée : elle évolue au fur et à mesure que les sociétés changent. Initialement, l'assistance publique avait surtout pour but d'éviter que les populations ne tombent dans la pauvreté; elle lui garantissait pour cela l'accès à un filet de sécurité contre ce risque. Différents intervenants tels que les gouvernements, les autorités locales et les organismes de bienfaisance fournissaient les toutes premières formes d'assistance. Les bénéficiaires étaient les fonctionnaires et les personnes très pauvres, qui devaient remplir des conditions particulièrement strictes (par exemple vivre dans des asiles) pour recevoir cette assistance. A la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème}, pendant la période d'industrialisation, les régimes d'assistance sociale ont commencé à changer en raison des transitions sociales et économiques survenant dans la société. Le plus important de ces changements a été l'apparition de la main-d'œuvre salariée. Les travailleurs de l'industrie sont devenus dépendants de salaires, ou de la vente de leur travail. N'étant pas salariée, la majorité de la population ne bénéficiait d'aucune forme de sécurité puisqu'elle ne pouvait plus compter sur les structures de protection traditionnelles telles que la famille élargie. L'État a alors commencé à s'intéresser davantage à la fourniture d'une sécurité du revenu. Des plans d'épargne ont été mis sur pied par les gouvernements et par des mutuelles, l'assurance privée a fait son apparition et l'État a commencé à adopter une législation aux termes de laquelle les employeurs étaient tenus de fournir un soutien aux travailleurs malades ou blessés. Ces différentes mesures n'en demeuraient pas moins largement insuffisantes pour fournir une protection adéquate, et les travailleurs étaient censés prendre leurs propres dispositions pour faire face aux imprévus de la vie.

Au fil du temps, la main-d'œuvre est devenue plus organisée et plus influente, ce qui a débouché sur l'adoption, dans les pays industrialisés, de programmes de protection sociale appropriés. Les régimes sont devenus obligatoires, d'abord pour certaines catégories de travailleurs puis, progressivement, pour l'ensemble de la population. Différentes prestations ont également été instituées, et elles ont petit à petit été elles aussi élargies; par la suite, le terme "sécurité sociale" a été utilisé pour les décrire collectivement. Les régimes de protection sociale ont ainsi assumé un nouveau rôle. La fonction de filet de sécurité a été conservée afin de s'assurer que les populations soient en mesure de satisfaire leurs besoins fondamentaux, et la couverture des risques socio-économiques pour tous, au moyen de la compensation des charges, est venue s'ajouter à cette fonction première.

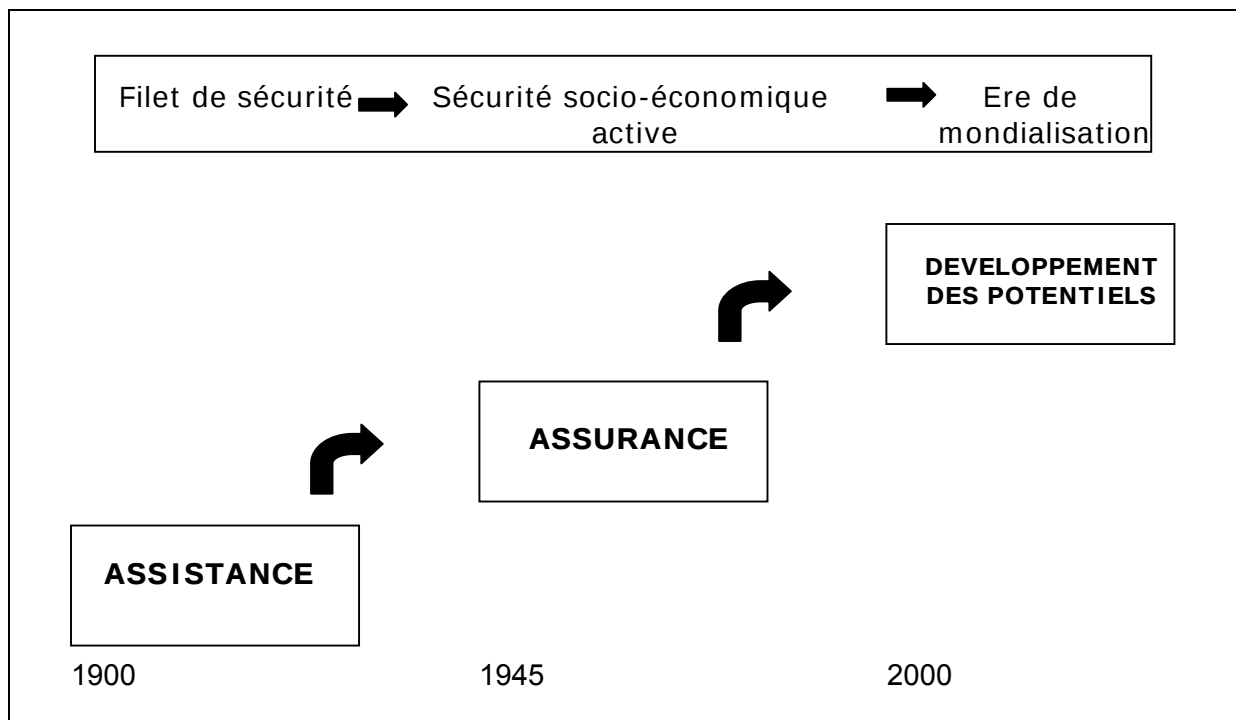
Progressivement, les régimes de protection sociale ont commencé à couvrir un large éventail de risques, tels que le chômage, l'invalidité due à la vieillesse, les accidents du travail ou les maladies professionnelles. Par la suite, la fonction "filet de sécurité" est devenue plus ambitieuse et s'est petit à petit renforcée pour aller au-delà des besoins fondamentaux nécessaires à la subsistance, et s'étendre aux soins de santé, au logement et aux services sociaux. Dans la plupart des pays industrialisés, les régimes de protection sociale sont devenus universels. Dans le monde en développement, cependant, la couverture a été pour l'essentiel limitée aux personnes ayant une relation officielle employeur-travailleur, et elle exclut donc la majorité de la population.

L'extension de la protection sociale pour lui faire couvrir davantage de risques a également entraîné son élargissement. Elle est passée d'une fonction initiale de filet de sécurité ayant pour but d'assurer un minimum de bien-être à une fonction plus "proactive" ayant pour double objectif la protection contre les risques et la prévention de ces derniers. En particulier, de nombreux pays souhaitant résoudre les problèmes du chômage ont élaboré des stratégies proactives pour promouvoir l'emploi, par exemple des programmes axés sur la formation professionnelle, le recyclage et des mesures d'incitation des jeunes au travail. Ces stratégies proactives ont joué un double rôle de promotion de l'emploi et de protection contre le risque du chômage. Elles sont aussi venues compléter les régimes de prestations de chômage, dont l'objectif premier est la satisfaction des besoins humains les plus essentiels. La Convention (No.168) de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, adoptée en 1988, reflète bien cette nouvelle orientation vers la prévention et la protection contre les risques au moyen de mesures de sécurité proactives.

La protection sociale se trouve aujourd'hui dans une nouvelle phase critique de son évolution. Comme nous l'avons déjà fait remarquer précédemment, l'époque actuelle de mondialisation et la modification de la structure du cycle de vie des hommes et des femmes sont sources de nouveaux défis que seuls des politiques et stratégies de protection sociales peuvent permettre de relever. Dans le monde industrialisé, de nombreux pays réexaminent leur système de protection sociale et leur efficacité à la lumière des pressions croissantes telles que l'augmentation de la pauvreté, la croissance du chômage, le vieillissement, la mobilité accrue, les changements de structures sociales et les attentes de plus en plus fortes des populations.

Dans les pays en transition économique et dans les pays en développement, les insuffisances de la couverture fournie par la protection sociale classique sont sources d'inquiétudes. À l'évidence, dans un monde où le cycle de vie change, avec des risques et une vulnérabilité plus grands, et avec davantage d'exclusions sociales imputables aux forces de la mondialisation, la protection sociale est plus nécessaire que jamais.

Figure 2. L'évolution de la protection sociale



Pour mieux satisfaire les besoins de la population, qui sont en pleine évolution, et pour mieux s'adapter à la nature changeante des risques et de la vulnérabilité à notre époque de mondialisation, il faut élargir, là encore, la conception que nous avons de la protection sociale. Le principal objet de cette protection ne doit plus se limiter à la fourniture de prestations pour un bien-être minimum et à la protection contre les risques, mais englober désormais la promotion des potentiels et possibilités humaines et sociales. Cette approche implique une réorientation plus marquée sur les sources des risques et leur prévention. Étant donné que la mondialisation entraîne un accroissement des risques et de la vulnérabilité, il importe de développer et promouvoir les potentiels humains et sociaux afin de protéger les populations contre ces risques. Dans le même temps, le développement et la promotion des potentiels des populations permet à chaque individu et aux sociétés d'exploiter toutes les possibilités qu'offre la mondialisation.

Une conception plus large de la protection sociale, axée sur le développement et la promotion des potentiels et ressources humains et sociaux permettra à la protection sociale de dépasser ses instruments traditionnels, qui ne lui permettent que de fournir un revenu minimum, et de s'orienter vers l'adoption de mesures permettant de promouvoir une approche globale et plus intégrée de la fourniture des prestations. La protection sociale peut donc jouer un rôle plus efficace dans la résolution des problèmes mondiaux que sont la pauvreté, les inégalités, l'exclusion et le sous-développement.

4. UNE CONCEPTION PLUS LARGE DE LA PROTECTION SOCIALE SERAIT MIEUX ADAPTEE A NOTRE EPOQUE DE MONDIALISATION

Les objectifs de la protection sociale

Il ressort de l'analyse qui précède qu'une conception plus large de la protection sociale devrait viser trois grands objectifs. Premièrement, la protection sociale devrait garantir un bien-être minimum aux populations en faisant en sorte que celles-ci aient accès aux biens essentiels et aux services de base qui les protègent contre les risques de la vie. Deuxièmement, elle devrait adopter des stratégies et politiques proactives afin d'assurer la protection des populations contre les risques et de prévenir ces derniers. Troisièmement, elle devrait promouvoir les potentiels et ressources individuels et sociaux. La pierre angulaire de ces objectifs serait la promotion du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.

Pour résumer, cette conception plus large de la protection sociale pour tous dans le monde entier est fondée sur les objectifs suivants:

- ❑ **Garantir l'accès aux biens et services essentiels;**
- ❑ **Promouvoir une sécurité socio-économique active;**
- ❑ **Renforcer et libérer les potentiels individuels et sociaux pour la réduction de la pauvreté et le développement durable.**

Ces trois objectifs sont interconnectés et se renforcent mutuellement pour prévenir les événements adverses de la vie et promouvoir la réalisation d'événements positifs. Ils assument de surcroît deux fonctions essentielles: la redistribution des ressources afin de lutter contre la pauvreté et d'améliorer les chances de chacun dans la vie, et le soutien aux dépenses globales des ménages pendant les ralentissements de l'activité économique en maintenant le revenu des plus pauvres, ce qui par ailleurs constitue un facteur de stabilisation macro-économique.

La capacité des populations à tirer parti des occasions qui leur sont offertes et à prendre des risques dépendra de la mesure dans laquelle elles bénéficient d'une sécurité socio-économique qui les protège en cas d'échec de leurs initiatives. D'une manière plus générale, la sécurité socio-économique et la garantie d'un accès aux biens et services essentiels sont des conditions préalables nécessaires à un développement social et économique durables. Dans le même temps, l'autonomie économique et sociale permet de bénéficier d'une sécurité et garantit un accès aux biens et services essentiels. De plus, la sécurité socio-économique ne peut être maintenue que par la protection contre les risques et la prévention de ces derniers.

Ces objectifs de protection sociale font donc partie intégrante du développement dynamique de sociétés et d'économies modernes et ouvertes, et leurs avantages se cumulent au fil du temps.

En ce sens, la protection sociale peut être considérée comme un investissement et par conséquent comme un facteur de production. Les pays pauvres ne peuvent pas se permettre de s'abstenir d'investir dans la protection sociale s'ils veulent briser les cercles vicieux de la pauvreté et du sous-développement et contribuer de façon positive au développement local, national, régional et mondial.

Ces trois objectifs, qui constituent la conception plus large de la protection sociale, ne se réfèrent aucunement au fait que le soutien de famille exerce ou non son activité professionnelle dans l'économie formelle ou dans l'économie informelle. En termes de protection sociale, ils restent valables pour les deux économies. Cela a été souligné dans le Programme d'activités sur le travail décent, dont l'un des objectifs stratégiques est l'extension du bénéfice et de l'efficacité de la protection sociale à tous.

Les Conférences internationales du travail de 2001 et 2002 (sur la sécurité sociale et l'économie informelle, respectivement), ont confirmé cette approche. Les objectifs restent les mêmes, mais il est clair que les politiques et stratégies peuvent varier entre économie formelle et économie informelle, d'un pays à l'autre, et d'une situation économique, politique et sociale particulière à une autre. Des objectifs similaires peuvent être atteints en utilisant des instruments différents. Les mêmes instruments peuvent servir à atteindre des objectifs différents. Les processus d'évolution ont un rythme différent selon les pays et selon les intervenants dont ils subissent l'influence.

Les principes de la protection sociale

Alors que les objectifs de la protection sociale sont clairement déterminés, la variété des moyens utilisés pour les atteindre – assurance sociale, assistance sociale, services publics – est considérable, encore que toutes ces techniques soient devenues des moyens d'atteindre un objectif plus large. Quelques principes directeurs peuvent toutefois être dégagés de la théorie et de la pratique, et apporter une contribution à la recherche des moyens appropriés pour atteindre les objectifs fixés, en particulier au niveau mondial.

Ces principes sont les suivants:

- ❑ **L'égalité de traitement, notamment entre hommes et femmes**, et entre résidents nationaux et non-résidents;
- ❑ **La solidarité**, qui découle directement de la reconnaissance d'un droit individuel et s'étend à la protection sociale pour tous les êtres humains;
- ❑ **L'inclusion**, dérivée du principe de solidarité. Tous les membres de la société devraient participer à la protection sociale et en bénéficier;
- ❑ **La responsabilité générale de l'État**, qui découle du fait que la protection sociale relève des Droits de l'Homme;
- ❑ **Une gestion transparente et démocratique**. Il s'agit de la participation de tous (en particulier les représentants des travailleurs et des employeurs) à la gestion des régimes de protection sociale. Ce type de gestion est la conséquence du financement direct ou indirect des prestations, des garanties et des frais d'administration par des fonds collectifs (impôts réservés à cet effet, exemptions fiscales, cotisations, etc.).

Le principe de l'égalité de traitement correspond au fait que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme²⁵, aux termes de laquelle chacun peut se prévaloir du droit à la sécurité sociale, interdit toute distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, le régime national ou social, la fortune, la naissance ou toute autre situation (article 2.1). Dans le domaine de la protection sociale, ces interdictions sont particulièrement importantes pour ce qui est de la discrimination fondée sur le sexe²⁶, la nationalité et la résidence. Il est important de prendre soigneusement en compte le poids de ces facteurs lors de la planification des réformes de la sécurité sociale. Ils sont particulièrement pertinents dans le cas des réformes des pensions.

Le principe de la solidarité constitue la raison d'être des régimes de sécurité sociale en plus des dispositifs de protection individuels, y compris les systèmes basés sur l'assurance. Ce principe s'applique d'abord et avant tout aux techniques de financement. Quelle que soit l'approche adoptée pour le financement de la sécurité sociale, y compris pour les régimes de pensions (financement par capitalisation intégrale ou partielle, par répartition, par l'impôt ou par une combinaison de ces différentes méthodes), le financement collectif est indispensable pour s'assurer que les catégories les plus vulnérables ont réellement accès à la protection sociale dont elles ont besoin. Cela ne s'applique pas forcément et à priori aux seules catégories de personnes à faibles revenus, mais à tous ceux qui, du fait de la matérialisation de risques sociaux, perdent une part substantielle de leurs capacités de gain.

L'importance du financement collectif est souvent mal comprise, et l'intervention de l'État, entre autres par le biais de l'assistance sociale, est parfois décrite comme un instrument permettant de compléter la protection individuelle contre les risques sociaux, laquelle suffirait à fournir une couverture adéquate à la grande majorité de la population. Il convient toutefois de noter que l'assistance sociale, malgré tous ses mérites, ne saurait être raisonnablement considérée, du fait des limites qui lui sont inhérentes (entre autres les contraintes budgétaires et l'accès discrétionnaire), comme un substitut au financement collectif.

Il importe en outre de faire observer que dans les cas où faute d'un financement collectif suffisant, une grande partie de la population active ne peut pas se permettre de s'acheter une protection décente en cas de vieillesse, d'invalidité ou de décès du soutien de famille, c'est à l'État, sur la base de son mandat constitutionnel, qu'il appartient de s'assurer que les personnes concernées continuent de bénéficier de niveaux de vie acceptables en leur versant des pensions minimum, ce qui s'avère onéreux, sans pour cela que des ressources aient été préalablement affectées au financement de telles interventions.

Le principe d'inclusion. Cela n'aurait aucun sens de concevoir des régimes de protection sociale pour un groupe limité de personnes, surtout si ce groupe est moins vulnérable aux risques que les autres. Les régimes de protection sociale devraient

²⁵ et le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui lui est associé.

²⁶ L'article 11.1 de la Convention des Nations Unies (1979) sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes contient une référence explicite à la sécurité sociale (pensions de vieillesse et d'invalidité).

avoir pour objectif de couvrir l'ensemble de la population, et en particulier les personnes nécessiteuses. Il est clair qu'il serait plus efficace, en termes économiques, de mettre sur pied des régimes de protection sociale qui ne prennent en compte que les "bons risques" mais ce faisant l'on passerait complètement à côté du principal objectif recherché, celui qui s'exprime en termes de justice sociale, de lutte contre la pauvreté et de renforcement du développement. Dans la composante "sécurité sociale" d'un régime de protection sociale, l'affiliation obligatoire s'impose. Cette formule n'est pas tant liée à la nécessité du maintien de ce principe, mais plutôt à la mesure dans laquelle une couverture facultative, volontaire, pourrait être acceptée en tant que complément approprié aux régimes obligatoires, servant à garantir l'efficacité sociale générale des systèmes nationaux. D'ailleurs, aux termes des instruments internationaux, en particulier la Convention (No.102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 et le Code européen de sécurité sociale, on ne peut prendre en compte la couverture volontaire pour évaluer les niveaux généraux de protection sociale que lorsque celle-ci est contrôlée par l'État ou gérée par les représentants des partenaires sociaux. Cela s'applique aussi aux régimes pour les travailleurs à faibles revenus qui remplissent les conditions générales des régimes obligatoires d'assurance sociale (entre autres le financement collectif, la périodicité et la prévisibilité des prestations, la protection juridique, les garanties financières, etc.).

La responsabilité générale de l'État. Dans la pratique, les niveaux d'intervention de l'État dans la gestion de la sécurité sociale varient en fonction des traditions et des situations nationales. Tous les instruments internationaux stipulent que cette responsabilité va au-delà de la simple adoption des cadres juridiques. L'État devrait accepter la responsabilité générale de tous les aspects de la gestion des régimes qu'il a rendus obligatoires, par ses initiatives législatives, pour les travailleurs et les employeurs.

La gestion démocratique. Cet aspect est essentiel, car il se réfère au principe de la libre utilisation des salaires et des revenus. La suspension de ce droit à cette libre utilisation, par la création de cotisations obligatoires (salaires différés), ne devient acceptable que si les travailleurs bénéficient, par l'intermédiaire de leurs représentants, du droit de s'exprimer quant à l'utilisation de leur argent. Les réformes des pensions devraient respecter ces quelques principes généraux (égalité de traitement, solidarité – y compris le financement collectif –, affiliation obligatoire, responsabilité de l'État et gestion démocratique). Il conviendrait également d'accorder une attention particulière à la situation des bénéficiaires actuels d'une pension et des personnes appartenant à la génération qui approche de l'âge de la retraite, afin de respecter les droits acquis ou les droits en cours d'acquisition – principe général lui aussi fondamental en matière de droit du travail et de droit social²⁷.

La protection sociale en trois dimensions

Pour que la protection sociale puisse atteindre ses multiples objectifs, son approche doit se faire à plusieurs niveaux. Le premier est celui de l'accès aux biens et

²⁷ Il est fréquent que l'on se réfère par-là à la période de transition, dont le coût et la durée prévisible (plusieurs décennies) sont souvent considérés comme des facteurs dissuasifs lorsque l'on envisage une restructuration majeure, voire complète, des régimes de pensions en vigueur.

services essentiels. Le deuxième celui de la protection contre les différents risques et de la prévention de ces risques. Le troisième est la promotion des potentiels et ressources afin de briser les cercles vicieux existants et les tendances les plus répandues.

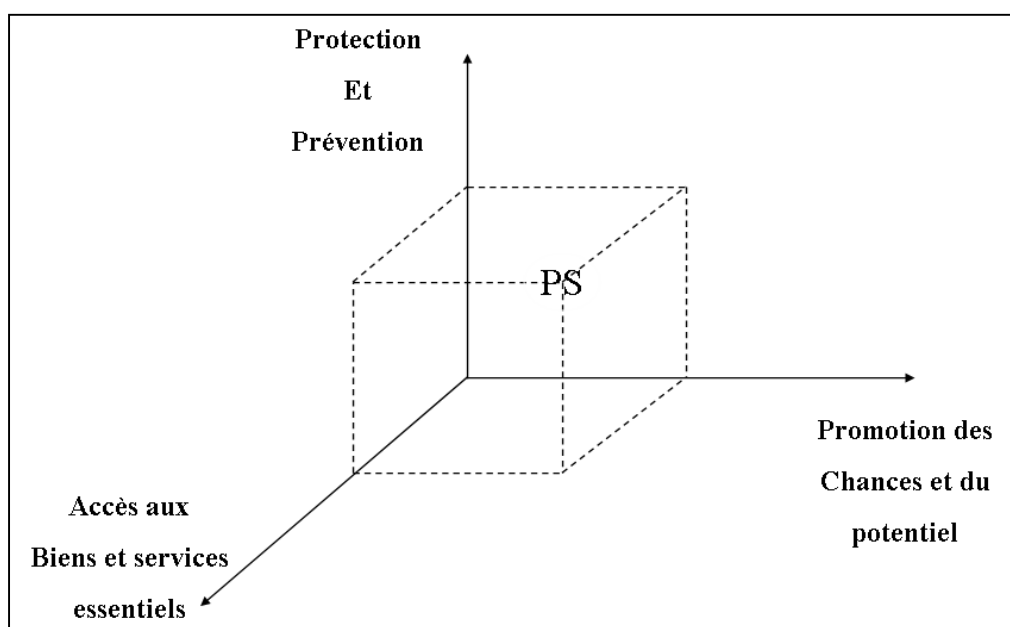
Première dimension: accès aux biens et services essentiels;

Deuxième dimension: prévention et protection (sécurité proactive);

Troisième dimension: promotion des potentiels et ressources.

Ces trois dimensions pourraient être représentées par le graphique suivant:

Figure 3: Les trois dimensions de la protection sociale



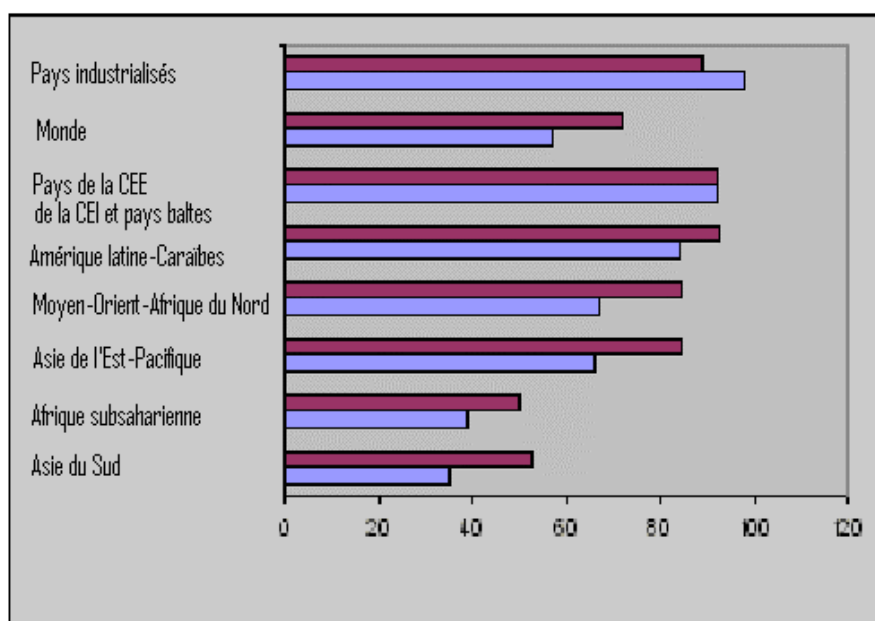
Première dimension: L'accès aux biens et services essentiels

L'accès aux biens et services essentiels est un objectif traditionnel de la protection sociale. Outre le fait qu'il est en lui-même important, cet objectif est une condition préalable de première importance pour atteindre les autres objectifs sociaux. Il est manifestement peu efficace de développer un régime de protection sociale lorsque la majorité de la population n'a pas accès aux biens et services essentiels. On ne peut améliorer la justice sociale que si toutes les couches de la société bénéficient d'une sécurité sociale et économique de base leur permettant d'avoir une vie et des conditions de travail décentes. Il leur faut pour cela une sécurité du revenu et la garantie de pouvoir s'exprimer par la voix de leurs représentants; il importe également de légaliser toutes les formes de travail, y compris le travail bénévole et les activités dans les domaines de l'aide, de la garde, des soins, etc. Il est donc à la

fois peu perspicace et injuste de protéger une minorité contre un risque lorsque la majorité vit dans des conditions insupportables. C'est pourtant bien ce qui se passe dans la majorité des pays en développement, ce qui jette une lumière crue sur l'insuffisance de la protection sociale dans ces pays.

Le "seuil minimum" ou "l'ensemble de biens et services essentiels" garantis à une société varie d'un pays à l'autre. En Europe, ces seuils ont évolué tout au long du 20^{ème} siècle. Initialement, seuls les besoins en alimentation et en logement étaient considérés comme essentiels. Après la Seconde guerre mondiale, presque tous les pays d'Europe occidentale ont inclus dans leur "seuil" ou "ensemble minimum" l'accès universel aux soins de santé, même si les méthodes utilisées pour ce faire n'étaient pas les mêmes partout: par exemple, des régimes de soins de santé nationaux ont été mis en place dans les pays scandinaves et en Grande-Bretagne, et des régimes d'assurance sociale en Allemagne et en France. Quelle qu'ait été la méthode utilisée, tous ces régimes fournissaient une couverture universelle. L'existence d'un "seuil minimum" ou "essentiel" a été vitale pour le maintien de la cohésion sociale en Europe, de même que pour le progrès des systèmes politiques, économiques et sociaux de ce continent. L'Europe est bien entendu un bon exemple d'intégration régionale avec un avantage compétitif dans le monde. Il semble difficile d'imaginer que l'on aurait pu y parvenir sans une couverture universelle en ce qui concerne les biens et services essentiels. Cette situation contraste fortement avec les autres initiatives régionales d'intégration, telles que l'Accord de libre-échange nord-américain, dans le cadre duquel la couverture des besoins essentiels est loin d'être homogène dans les trois pays membres.

Figure 4: Accès aux services essentiels: la santé
Vaccination contre la rougeole / Soins obstétricaux



Source: UNICEF, 2002.

L'accès à l'enseignement primaire est un droit fondamental et un besoin essentiel. Le développement des connaissances dans l'enfance et l'adolescence est assurément une condition préalable à la réussite future dans la vie. Un régime de protection sociale devrait veiller à ce que tous les enfants suivent une scolarité. Dans le monde d'aujourd'hui, en mutation rapide, les qualifications et les connaissances sont d'une importance vitale, et il est très important d'encourager et favoriser l'apprentissage tout au long de la vie afin que les hommes et les femmes acquièrent les qualifications qui leur sont nécessaires pour bénéficier d'un travail décent pendant la totalité de leur vie active. La promotion de l'acquisition des qualifications, de la formation professionnelle et du recyclage professionnel devrait être plus particulièrement axée sur les adultes et les jeunes. Dans le même temps, les régimes de protection sociale devraient également favoriser l'acquisition de qualifications par les personnes handicapées et les autres groupes défavorisés afin d'encourager leur intégration sur le marché du travail. L'amélioration de l'accès à l'enseignement, à la formation et à l'acquisition de qualifications en vue de permettre aux intéressés d'entrer en activité ou de reprendre une activité est susceptible d'augmenter dans des proportions importantes l'efficacité des régimes de protection sociale dans les pays en développement et de renforcer les initiatives pour un développement durable et pour la lutte contre la pauvreté. Il est évident que la fourniture d'un enseignement et d'une formation concernent de nombreux secteurs et exigent une approche coordonnée et intégrée entre les spécialistes de la protection sociale, de l'enseignement, du travail et de la formation.

Les seuils, en matière de biens et services essentiels, varient également selon les individus, en fonction de l'âge, du sexe, de l'état de santé, des capacités, etc. Par exemple, les personnes âgées peuvent avoir besoin d'une assistance pour accomplir des tâches quotidiennes telles que se laver, préparer les repas, faire le ménage, acheter de quoi se nourrir ou se rendre à l'hôpital. Les handicapés de tout âge, eux aussi, peuvent nécessiter une assistance similaire. Les personnes souffrant d'alcoolisme, les toxicomanes ou les personnes victimes de violences peuvent également requérir un ensemble différent de besoins et services essentiels, adaptés à leur situation et besoins particuliers.

De même, en matière de biens et services essentiels, le seuil varie selon les pays en fonction de leur niveau de développement. Dans les pays industrialisés, les besoins essentiels incluent parfois des biens et services qui ne sont pas nécessaires à la simple subsistance. En revanche, dans de nombreux pays en développement, les besoins de subsistance les plus fondamentaux, tels que l'alimentation, le logement et l'habillement, ne sont même pas satisfaits. Si l'on veut briser les cercles vicieux de la pauvreté et du sous-développement, il faut que le seuil des biens et services essentiels comprenne la satisfaction des besoins alimentaires et nutritionnels, la fourniture d'un logement approprié, l'accès aux soins de santé, aux services sociaux ainsi qu'à l'enseignement et à la formation de base. La protection sociale a un rôle-clé à jouer à cet égard.

Deuxième dimension: la prévention et la protection (sécurité proactive)

Comme nous l'avons déjà fait observer, la fonction initiale de la protection sociale était de fournir un filet de sécurité en apportant un soutien du revenu de base aux personnes victimes de certains risques (tels que l'invalidité ou la vieillesse). Par la

suite, les régimes de protection sociale ont été élargis afin d'englober des mesures plus proactives ayant pour double fonction de protéger contre les risques de la vie et de prévenir ces risques. En opérant une distinction entre les risques qui pourraient être gérés et ceux qui devraient être assumés par la société en tant qu'investissement pour l'avenir, la protection sociale a commencé à intervenir en amont en réduisant et prévenant les risques, de même qu'en aval en fournissant une protection afin d'atténuer l'impact des risques. On peut citer comme exemples d'une sécurité proactive les soins de santé et la protection en matière de santé et sécurité au travail. Ces interventions ne se limitent pas à fournir une protection après la matérialisation d'un risque de santé: elles préviennent ou réduisent également la probabilité, la fréquence et la gravité du risque.

Une approche proactive de la sécurité peut être systématiquement appliquée à la série de facteurs susceptibles de limiter le bien-être des individus, de leur famille, des communautés et des pays. L'analyse et la gestion des risques, ainsi que les mesures de prévention, peuvent également être intégrées dans les stratégies macro-économiques. Dans les pays en développement, les pauvres sont parmi les plus vulnérables aux ralentissements de l'activité économique. Dans la plupart de ces pays, le revenu d'une grande partie de la population dépend des prix des biens et produits agricoles, lesquels sont déterminés par les marchés internationaux. Une chute de ces prix peut jeter un fort pourcentage de la population dans la pauvreté. De même, des erreurs dans la mise en œuvre des politiques macro-économiques ou une crise politique risquent-elles de faire entrer une proportion significative de la population dans la pauvreté si des mesures de protection ne sont pas adoptées. Par exemple, moins d'un an après la crise qu'a traversée l'Argentine, 40 % de ses habitants sont devenus des "nouveaux pauvres" du fait d'une couverture insuffisante.

Les mesures proactives servant à amortir de tels chocs encourageraient les initiatives de diversification des sources de revenus. Cela signifie qu'elles inciteraient les gens à entreprendre des activités économiques plus rentables pour eux. A titre d'exemple, un exploitant agricole pauvre couvert par une assurance-récolte pourrait choisir des cultures à rendement plus variable mais plus élevé au lieu d'opter pour un produit alimentaire de première nécessité avec des rendements faibles mais stables. De telles stratégies ne sont pas seulement susceptibles de permettre d'améliorer les revenus des pauvres: elles peuvent également avoir un effet bénéfique sur l'ensemble des résultats économiques.

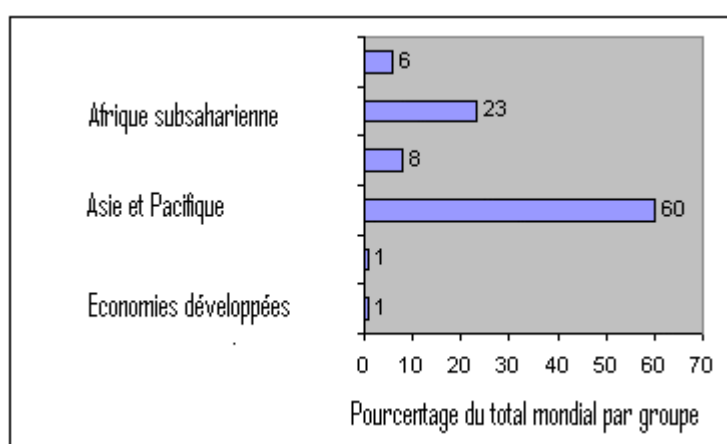
La sécurité proactive peut également jouer un rôle important dans la réduction du risque du chômage, en particulier le chômage de longue durée. Les travaux de recherche ont montré que le principal facteur conduisant au chômage est le manque de qualifications et d'éducation. Une approche basée sur la sécurité proactive serait axée sur la formation de capital humain et la promotion des chances d'accès à l'éducation et à la formation. Bien que la protection sociale ne garantisse pas le plein emploi, elle peut réduire la période de chômage en encourageant et favorisant de telles stratégies proactives. Le chômage de courte durée est beaucoup plus acceptable, socialement, que l'exclusion sociale inhérente au chômage de longue durée.

En ce qui concerne les pays en développement, la fourniture d'une protection contre le risque du chômage est particulièrement importante et ce type de risque devrait

être inclus dans les programmes de protection sociale. Or, comme les pauvres ne sont pas protégés contre ce risque, leur stratégie de survie consiste à accepter n'importe quel travail, même si celui-ci implique pour eux d'être sous-payés, sous-employés ou exposés à des conditions de travail dangereuses. Non seulement cela réduit leur capacité à s'extraire de la pauvreté, mais cela a aussi un effet négatif sur la productivité et la croissance de l'ensemble de l'économie, et sur le développement durable.

La protection contre le risque du chômage peut en même temps empêcher que des dommages irréversibles ne soient portés à l'accumulation du capital humain comme cela est souvent le cas lors d'une interruption des rentrées d'argent pour la famille ou lorsque les enfants sont contraints de travailler. Le travail des enfants viole les droits de ces derniers, perpétue la pauvreté, compromet la croissance économique et fait obstacle à un développement équitable.

Figure 5: Enfants économiquement actifs (5-14 ans) en 2000



Source: BIT. *Un avenir sans travail des enfants*. 2002.

Dans les pays industrialisés, la qualité de vie fait l'objet d'autres préoccupations, en particulier celles liées aux soins dispensés par la famille et à la difficulté de concilier travail et responsabilités familiales. Les nouvelles stratégies de protection sociale, telles que les soins parentaux, mises en place en Europe depuis un certain nombre d'années, sont un exemple d'intervention proactive des régimes de protection sociale.

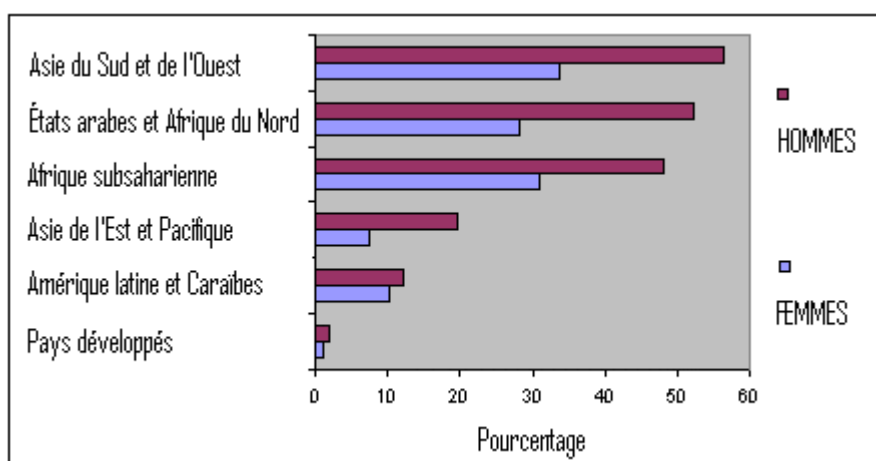
Les exemples ci-dessus ne sont pas exhaustifs, mais ils permettent d'expliquer le concept de sécurité proactive. Enfin, cette deuxième dimension de la protection sociale est interdépendante avec les deux autres. Une fonction de "filet de sécurité" qui garantit l'accès aux biens et services essentiels est nécessaire en tant que dispositif permettant de faire face s'il y a matérialisation du risque. De même, la prévention des risques au moyen de mesures de sécurité proactive permet-elle de promouvoir le développement des potentiels et ressources individuels et sociaux.

Troisième dimension: la promotion des potentiels et des ressources

Une conception plus large de la protection sociale comprend également une dimension de renforcement des potentiels et ressources individuels et sociaux. Cette approche ne devrait pas seulement avoir pour objectif l'atténuation des risques et la protection contre l'adversité: elle devrait aussi encourager les initiatives individuelles et collectives qui visent à acquérir une plus grande autonomie et améliorer la capacité de ces initiatives à contribuer positivement à la vie de la société. Plus les gens sont en mesure de profiter de leur potentiel et de tirer parti de leurs ressources, moins il y a de chances qu'ils aient besoin d'une assistance pour avoir accès aux biens et services essentiels, et qu'ils soient vulnérables aux risques.

La troisième dimension de la protection sociale peut être illustrée par les exemples suivants. Tout d'abord, pour renforcer le potentiel de tous les hommes et de toutes les femmes et leur offrir de nouvelles possibilités et ressources, il est essentiel de faire en sorte qu'aucun membre de la société ne souffre d'une forme quelconque de discrimination. Les obstacles à l'accès aux structures et institutions sociales basés sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, l'origine, la religion, la santé, l'invalidité, etc. sont insurmontables et empêchent la promotion du potentiel de tous. Par exemple, les jeunes filles et les femmes sont victimes d'inégalités considérables qui les empêchent d'accéder à de nombreuses institutions sociales. Le refus de leur fournir une éducation les expose indubitablement à des risques plus élevés et les empêche d'exploiter pleinement leur potentiel dans la vie sociale. La protection sociale a donc un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de mesures permettant d'éliminer toutes les formes de discrimination et de garantir une égalité de traitement et de chances à l'ensemble des membres de la société.

**Figure 6: les chances ne sont pas les mêmes pour tous:
taux d'alphabétisation, 2002**



Source: UNESCO, 2002.

La promotion de l'égalité des chances, pour les catégories défavorisées de la population, peut se faire au moyen de programmes ciblés. En Europe occidentale par exemple, il est difficile, particulièrement pour les femmes, de concilier le travail et

les responsabilités familiales, et les femmes sont de ce fait désavantagées sur le marché du travail. Les politiques de promotion de l'égalité d'accès au marché du travail devraient par conséquent comprendre des mesures permettant de faciliter la garde des enfants et des services de soutien aux parents.

Les autres instruments qui peuvent être utilisés de manière ciblée sont notamment l'enseignement et la formation, les politiques actives du marché du travail ou les stratégies de micro-crédit. Ces politiques doivent impérativement être aussi ouvertes que possible afin d'offrir réellement une deuxième chance aux personnes qui n'ont pas pu pleinement profiter de la première possibilité qui leur a été offerte d'avoir accès aux systèmes d'enseignement et de formation.

La promotion des potentiels et des ressources des groupes défavorisés n'est pas uniquement bénéfique aux personnes directement concernées: elle a aussi un impact positif sur la société toute entière. Par exemple, la discrimination dont est victime une grande majorité de femmes sur le marché du travail a d'importantes conséquences négatives pour la société.

Le fait qu'une vaste majorité de femmes soit contrainte de travailler dans l'économie informelle parce qu'elle fait l'objet d'une discrimination, et que dans ce secteur les femmes soient moins payées et qu'elles aient peu ou pas de protection, limite fortement leur capacité à améliorer le bien-être de leur famille, et notamment de leurs enfants.

5. LA PROTECTION SOCIALE: UN INVESTISSEMENT DURANT LA VIE ENTIERE

Comme nous l'avons déjà indiqué, les hommes et les femmes sont exposés à différents types de risques tout au long de leur vie. Ces risques ne restent pas constants: ils varient d'un cycle de vie à l'autre. Les gens sont exposés à des risques à tout âge et ont besoin d'une protection sociale tout au long de leur vie. La protection sociale ne doit pas être considérée comme un ensemble de politiques différenciées pour garçons et filles, pour les jeunes, pour les hommes et femmes en âge de travailler ou finalement pour les hommes et femmes âgées. Les personnes vont traverser toutes ces phases et l'ensemble des politiques a un impacte tout au long de leur vie. Cadres conceptuelles qui « opposent » ou argumentent des prétendus déficits générationnels, par exemple entre les jeunes générations et les retraites des personnes âgées, sont des cadres conceptuels statiques et trop simplistes car la plupart des jeunes ne vont pas mourir prématurément et ils deviendront des personnes âgées et leurs retraites dépendront à leur tour, directement ou indirectement de l'activité des jeunes. Écrit ou non écrit, il y aura toujours un contrat entre les générations. La protection sociale devrait donc être considérée comme un investissement effectué sur la totalité de la durée de la vie, et ce dans le cadre de ses trois dimensions.

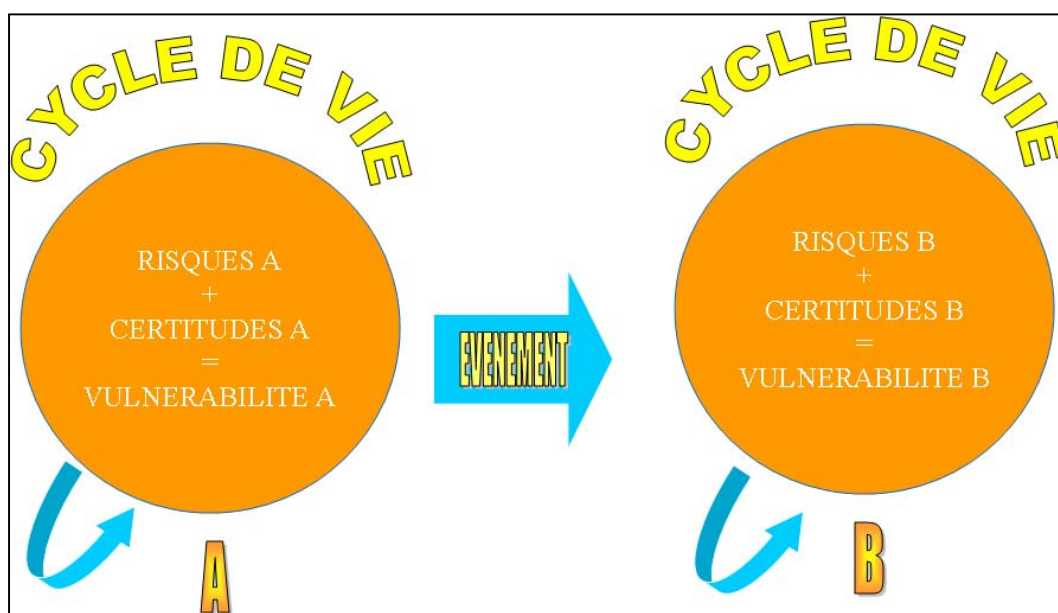
Les cycles, les phases et les chemins de la vie

Il existe de nombreuses définitions des cycles de vie, selon que l'on adopte telle ou telle perspective. Dans le présent rapport, le cycle de vie est considéré comme la période pendant laquelle l'ensemble des risques et certitudes à laquelle une

personne est exposée reste constant. On entre dans un nouveau cycle de vie lorsque la série de risques et de certitudes qui définit le niveau de la vulnérabilité change de façon positive ou négative.



En empruntant au domaine de la physique, lequel définit l'inertie comme la tendance d'un corps à demeurer en état de repos ou à se mouvoir de façon uniforme à moins que n'intervienne une force extérieure, l'on peut affirmer qu'une personne restera dans le même cycle de vie si les risques ne se matérialisent pas et si les certitudes ne changent pas. Il faut donc que la vulnérabilité ne soit modifiée ni directement ni indirectement par un événement personnel, social, politique, économique ou environnemental.



Prenons l'exemple suivant d'un cycle de vie pour une famille composée de deux adultes exerçant une activité professionnelle et de deux enfants – un garçon et une fille. Ces personnes se trouvent dans différentes phases de la vie, mais elles se situent dans le même cycle de vie (selon notre définition) puisqu'elles sont exposées à un grand nombre de risques et certitudes communs. Les événements suivants feraient tous rentrer chacun des membres de la famille dans un nouveau cycle de vie marqué par une vulnérabilité plus forte ou plus faible selon la nouvelle série de risques et de certitudes:

Exemples d'événements négatifs ayant des chances de conduire à un cycle de vie plus vulnérable:

- l'un des deux soutiens de famille (voire les deux) perd son emploi
- l'un des membres de la famille tombe malade, est condamné par la maladie ou décède
- l'un des soutiens de famille (ou les deux) est porteur du VIH/SIDA
- divorce des soutiens de famille
- violence domestique
- incapacité de travail due à des lésions professionnelles
- effondrement de l'économie
- échec d'une tentative d'accès à l'économie informelle
- échec d'une migration (nationale ou internationale)
- crises et situation d'urgence
- guerre
- etc.

Exemples d'événements positifs ayant des chances de conduire à un cycle de vie moins vulnérable:

- obtention d'un meilleur emploi par l'un des soutiens de famille (ou les deux)
- amélioration du niveau éducatif
- accès à la formation ou au recyclage
- création réussie d'une entreprise
- réintégration réussie sur le marché du travail
- accès réussi à l'économie informelle
- etc.

Exemples d'événements ayant des chances de maintenir les intéressés dans le même cycle de vie. Examinons d'abord un cycle de vie avec faible vulnérabilité (inertie positive):

- stabilité des revenus
- prévention des risques
- modes de vie sains
- accès efficace aux biens et services essentiels
- accès efficace aux instruments de développement personnel et social
- possibilité de s'exprimer efficacement
- possibilité d'être représenté efficacement
- etc.

Exemples d'événements ayant des chances de maintenir les intéressés dans le même cycle de vie de vulnérabilité élevée, et par conséquent ayant tendance à perpétuer la pauvreté et le sous-développement endémique (inertie négative):

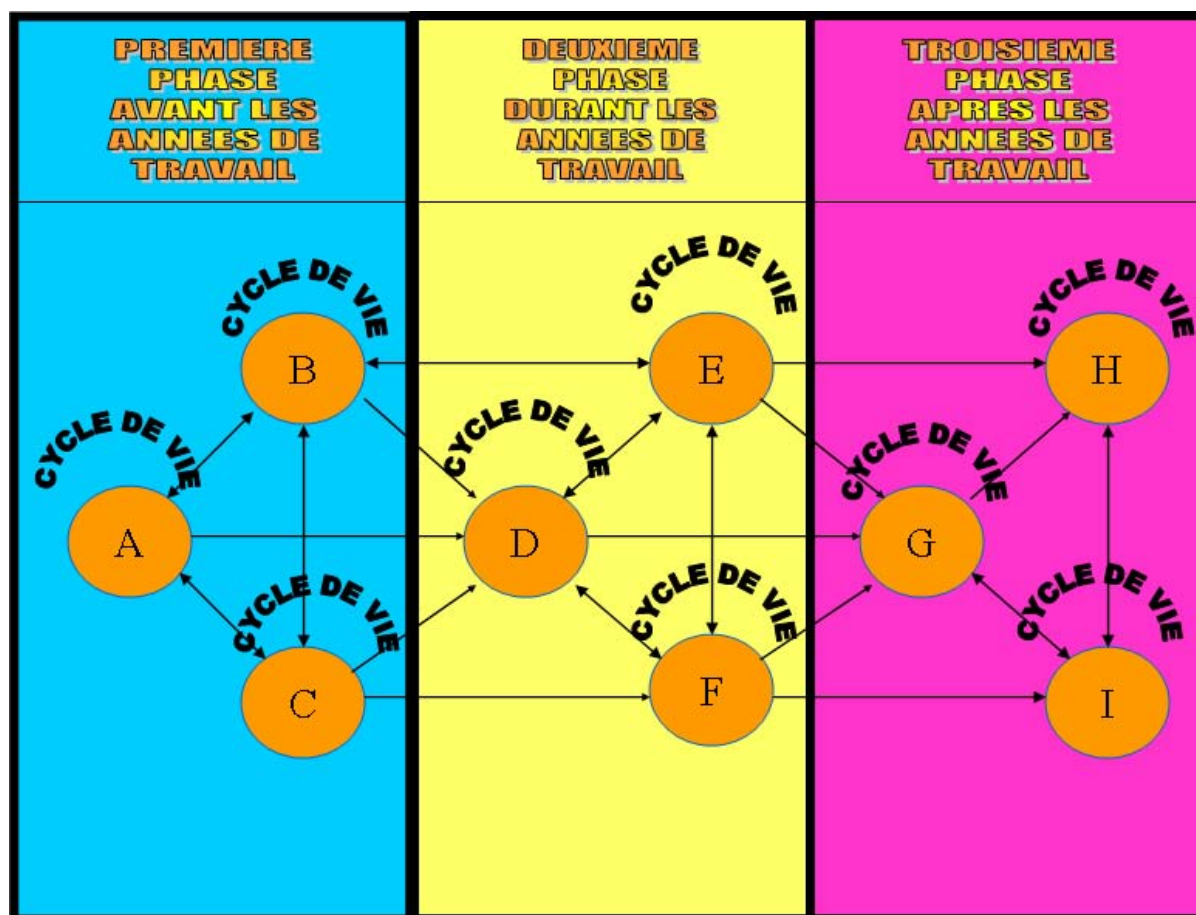
- accès inefficace aux biens et services essentiels
- accès inefficace aux instruments de développement personnel et social
- exclusion
- pas de possibilité de s'exprimer
- pas de possibilité de se faire représenter
- modes de vie dangereux pour la santé
- violences
- crises et situations d'urgence
- guerres
- etc.

Si la vulnérabilité, dans le nouveau cycle de vie, est plus élevée qu'elle ne l'est dans le cycle de vie précédent, il est clair que cela peut être considéré comme un "bon" développement ou un développement positif. Si le nouveau cycle de vie est marqué par une vulnérabilité plus élevée, cela peut être considéré comme un "mauvais" développement ou un développement négatif. Il est évident que dans un pays donné, à un moment donné, les gens se trouvent dans des cycles de vie très divers, avec des niveaux de vulnérabilité très différents. Comme le propose G. Standing²⁸, on peut appliquer la règle ou le critère modifié suivant pour "évaluer" l'évolution en la matière:

Une société n'est "juste" que si elle parvient à réduire la précarité dans laquelle vivent ses groupes les plus vulnérables. Il ne suffit pas de ne pas aggraver ou de maintenir des niveaux de vulnérabilité inacceptables, puisqu'en pareil cas il demeure impossible de briser les cercles vicieux, notamment ceux de la pauvreté et du sous-développement.

Étant donné que le travail constitue l'un des moyens fondamentaux de l'épanouissement personnel et social, et le travail décent l'une des aspirations les plus courantes des hommes et des femmes dans le monde, il semblerait utile de distinguer trois grandes phases de la vie au cours desquelles se succèdent les cycles de vie: avant, pendant et après les années de vie active.

²⁸ Standing, Guy: *Beyond the New Paternalism. Basic security as equality* (New York, Verso, 2002).



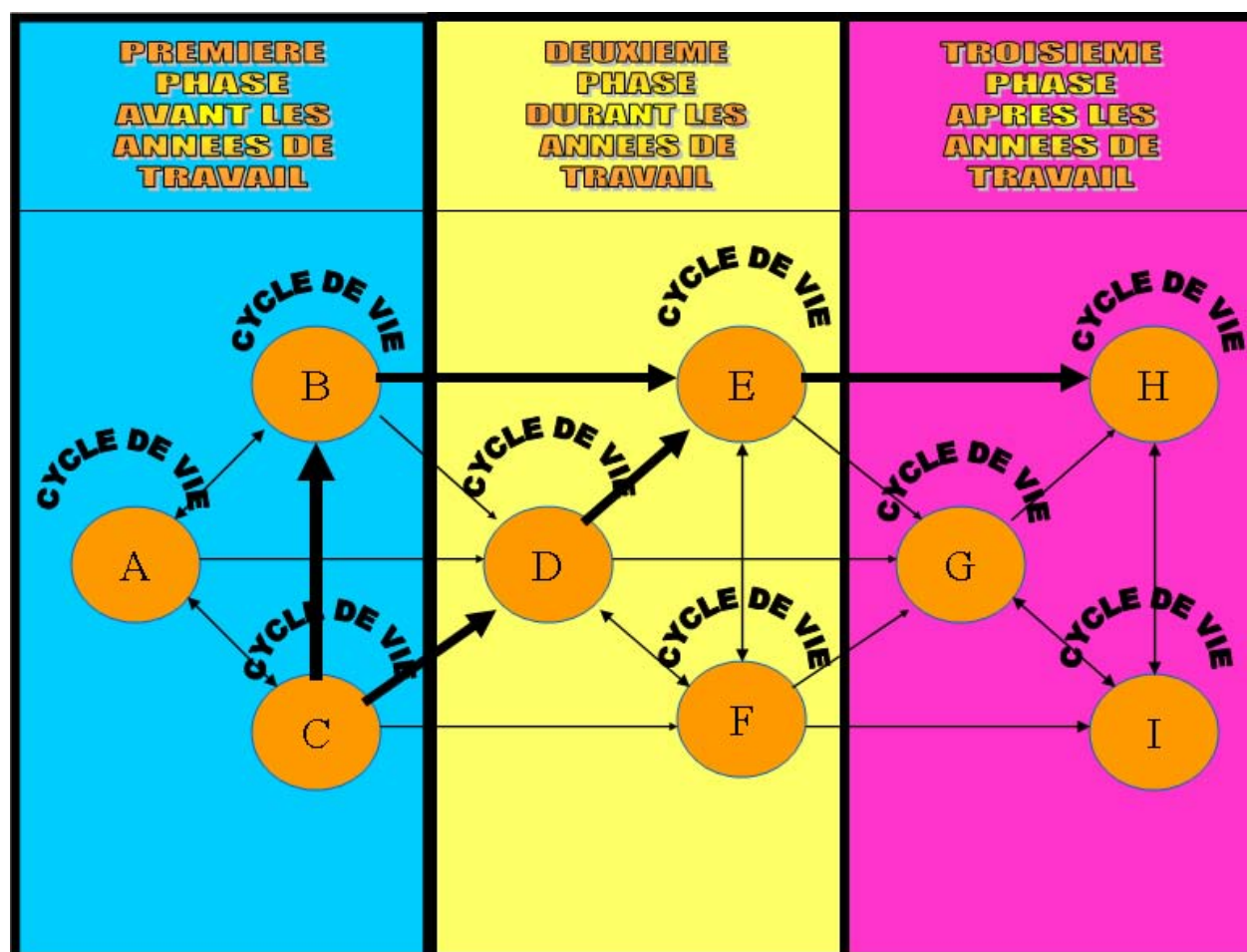
Il est évident qu'il existe un lien, dans l'évolution des cycles de vie, entre celle des soutiens de famille et celle des personnes à leur charge. Il apparaît tout aussi clairement que la vulnérabilité, dans les phases antérieures, a de fortes chances d'influencer de façon décisive la vulnérabilité dans les phases ultérieures.

Pour illustrer ce propos, supposons que dans les trois différentes phases représentées dans la figure précédente, les cycles de vie C, F et I correspondent à une vulnérabilité élevée. Supposons également que les cycles de vie B, E et H correspondent à une vulnérabilité faible, et que A, D et G correspondent à une vulnérabilité moyenne. Nous définirons comme "chemin de vie" l'évolution des cycles de vie successifs au cours des différentes phases de la vie. Un exemple de chemin de vie d'une personne consisterait à commencer dans une situation de vulnérabilité A, puis à passer à une situation B, puis successivement aux situations D, E, G et I. Pour simplifier, les chemins de vie seront représentés ci-après comme la succession soulignée des lettres représentant les cycles de vie, auquel cas, dans cet exemple, le chemin de vie serait ABDEGI.

Un enfant se trouvant dans le cycle de vie C et ne suivant pas de scolarité, sans accès aux services de soins de santé aurait des chances nettement réduites d'obtenir un emploi compétitif et bien rémunéré ou un revenu raisonnable par une initiative personnelle de sa part, et encore moins de chances de se constituer une pension d'un montant acceptable. Il est presque certain que faute d'une intervention extérieure mûrement préparée, il passerait en situation F, puis I, et conserverait ainsi

son niveau élevé de vulnérabilité durant toute sa vie, n'étant pas capable de se sortir du piège de la pauvreté, et condamnant même les futures générations à tomber elles aussi dans ce piège.

Le meilleur scénario possible pour ce garçon ou cette fille serait de suivre les chemins de vie CBEH ou CDEH. Bien entendu, cela ne saurait se produire sans intervention extérieure.



Prenons l'exemple d'un autre garçon ou d'une autre fille se trouvant dans un cycle de vie B, scolarisé(e), ayant accès aux services de soins de santé mais dont les parents, qui travaillaient, ont perdu leurs emplois. Cet enfant pourrait suivre le chemin de vie BCFI. Il est évident que l'on pourrait multiplier les exemples relatifs à la nécessité d'une protection et de la limitation de l'impact des chocs de la vie, et qu'il est indispensable de réduire la vulnérabilité au cours de chaque cycle de vie, dans toutes les phases de la vie, pour la justice sociale, la lutte contre la pauvreté et le développement. Cela s'applique à tous les pays. En ce qui concerne les pays développés, dans lesquels une majorité de la population bénéficie d'une protection sociale raisonnablement suffisante, **un certain nombre de personnes n'en sont pas moins laissées-pour-compte**. La difficulté consiste à réussir à maintenir cette protection au fil du temps pour s'assurer ainsi que la majorité de la population suit les chemins de vie du cycle de vie les plus proches de BEH. Dans les pays en transition où une petite partie seulement de la population bénéficie d'une protection sociale, **les laissés-pour-compte sont nombreux** et suivent les chemins de vie BEH. En

l'espèce, la difficulté consiste manifestement à élargir le champ d'application de la protection sociale afin de toucher la majorité de la population et d'amener en particulier tous ceux qui se trouvent dans les chemins de vie CFI vers des cycles de vie marqués par une vulnérabilité moindre. Pour la vaste majorité de la population mondiale, qui vit dans les pays en développement, les chemins de vie du cycle de vie suivis sont CFS, et **la plupart des gens sont laissés-pour-compte**. Dans ces pays, les problèmes à résoudre sont énormes puisque pour réussir économiquement dans un contexte pacifique, la protection sociale est une condition *sine qua non*. Avec ses trois dimensions, elle est la "main visible" qui permet d'aider les hommes et les femmes aussi bien dans les pays développés que dans les pays en transition et en développement, à briser les cercles vicieux au cours de chaque cycle et phase de leur vie. Voici quelques exemples de la façon dont la protection sociale peut être utilisée pour y parvenir:

- ***Comment un enfant qui travaille et qui est exploité va-t-il pouvoir vivre une vie différente de celle d'un travailleur pauvre?*** En pareil cas, le rôle de la protection sociale consiste à faire de la prévention active (notamment par l'intermédiaire de l'inspection du travail) et à fournir un accès aux biens et services essentiels (en particulier en fournissant un accès aux soins de santé et en veillant à ce que les parents travaillent dans des conditions permettant à leurs enfants d'éviter toute exploitation sur leur lieu de travail).
- ***Comment les travailleurs migrants, notamment les travailleurs clandestins, peuvent-ils échapper à la pauvreté et à la marginalisation?*** La fonction de la protection sociale consiste ici à promouvoir les qualifications et le potentiel des intéressés en s'efforçant de mieux réguler les flux de main-d'œuvre migrante et en luttant pour la formation et le respect des travailleurs migrants. Ces derniers sont confinés dans les emplois les plus dangereux. Leurs conditions de vie sont les plus médiocres et souvent, surtout s'ils travaillent clandestinement, ils éprouvent les plus grandes difficultés à avoir accès à la sécurité sociale.
- ***Comment une personne handicapée, que ce soit de naissance ou au cours de l'exercice d'une activité professionnelle, peut-elle échapper à une extrême pauvreté?*** La protection sociale entre ici en jeu par des mesures de prévention active visant à empêcher que l'invalidité ne se développe davantage, par des mesures permettant un accès aux biens et services essentiels lorsqu'il est trop tard pour faire de la prévention, et par l'intermédiaire de l'assurance et de la sécurité sociales.
- ***Comment une personne pauvre peut-elle espérer être moins exposée au risque de tomber malade, et comment une personne gravement malade peut-elle échapper à la pauvreté?*** La plupart des travailleurs pauvres sont employés dans l'économie informelle. Ce sont eux qui manipulent des matériaux dangereux et qui travaillent sans équipement de protection ou utilisent des machines ou dispositifs mal entretenus, ajustés et contrôlés, y compris dans le secteur de l'agriculture. Outre la mise en œuvre de mesures de prévention active, la protection sociale garantit à tous l'accès à des soins de santé de qualité, en application des dispositions de la sécurité sociale et dans le cadre de l'élargissement du champ d'application de cette dernière.

- ***Comment un travailleur victime du SIDA peut-il éviter de devenir marginalisé?*** Pour ce faire, il faut mobiliser les trois fonctions de la protection sociale: une prévention active pour éduquer, soutenir et protéger; un accès aux biens et services essentiels pour permettre à la personne malade de recevoir des soins médicaux, y compris les soins de santé les plus avancés; la promotion du potentiel de l'intéressé grâce à un dialogue impartial et constructif sur le lieu de travail.
- ***Comment une personne âgée ou invalide, qui n'est plus capable de travailler, peut-elle espérer percevoir le revenu minimum dont elle a besoin pour survivre sans constituer pour autant une charge trop lourde pour les ressources limitées des membres de sa famille?*** L'accès aux biens et services essentiels peut être garanti par un régime de protection sociale très complet.²⁹
- ***Comment les travailleurs pauvres³⁰ peuvent-ils briser le cercle de la pauvreté?*** En l'espèce, il faut faire appel à deux des trois fonctions de la protection sociale. Cette dernière fournit des méthodes pour analyser la situation et trouver des solutions réalistes et efficaces. La protection sociale analyse les salaires ainsi que la protection des femmes actives et des travailleurs qui ont des responsabilités familiales, de même que leur accès à la sécurité sociale, y compris aux allocations familiales, non seulement pour les résidents nationaux mais aussi pour les travailleurs migrants. Cette analyse porte également sur la non-discrimination. Des mesures de prévention accompagnées par une inspection du travail efficace, mais aussi des politiques et des stratégies de protection sociale et de santé et sécurité au travail permettent de réduire le nombre des accidents du travail et des maladies professionnelles.
- ***Comment les personnes les plus démunies peuvent-elles avoir accès à la protection sociale?*** Cet objectif peut être atteint en s'assurant que les intéressés ont accès aux biens et services essentiels grâce à la promotion de leurs qualifications et à l'adoption de mesures leur permettant d'utiliser leur potentiel, aussi bien au niveau individuel qu'en tant que groupe, et d'appliquer des dispositifs actifs de prévention même dans l'économie informelle.

Ce sont là autant d'exemples des différentes façons dont la protection sociale peut avoir un impact sur le cycle de vie de chaque homme et femme. Il semble évident qu'en fonction du type de vie dans lequel s'inscrit le cycle de vie, il convient d'adopter une série de dispositions à la fois bien ciblées, mûrement réfléchies et explicites pour

²⁹ Tel que celui créé avec le soutien, par exemple, des Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté (STEP) ou le Fonds social mondial du BIT.

³⁰ L'augmentation du nombre des travailleurs pauvres amène à se poser des questions quant à l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté trop fortement axés sur la croissance et l'accès à l'emploi. Voir, par exemple, l'étude sur la situation en Russie, réalisée en 2001, par le Bureau sous-régional du BIT pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (Moscou). Pour une analyse détaillée de la lutte contre la pauvreté en Russie, sur la base de la méthodologie mise au point par le Programme focal sur la sécurité socio-économique, voir Working Towards a Poverty Eradication Strategy in Russia: Analysis and Recommendations (Moscou, BIT; 2001): www.ilo.ru/publications.htm

mieux faire connaître et comprendre la notion selon laquelle la majorité de la population passe par des cycles de vie successifs de vulnérabilité moindre. Il existe également des questions transversales qui devraient venir s'ajouter aux principes précédemment décrits dans ce rapport et se poser au cours des différentes phases de la vie.

**Objectifs prioritaires des politiques et stratégies
de protection sociale en fonction des différentes phases de la vie**

	Première Phase Avant Les Années de Travail	Deuxième Phase Durant les Années de Travail	Troisième Phase Après les Années de Travail
Première dimension: L'accès aux biens et services essentiels Deuxième dimension: La prévention et la Protection (sécurité proactive) Troisième dimension: La promotion des potentiels et opportunités	OBJECTIF PRIORITAIRE: Investir dans un potentiel personnel et social durable, promouvoir les chances et les opportunités, y compris, lorsque cela s'avère possible, une vie active pour les handicapés.	OBJECTIF PRIORITAIRE: Investir dans le maintien et le renforcement d'un potentiel personnel et social durable, promouvoir les chances et les opportunités, y compris lorsque cela s'avère possible, une vie active pour les handicapés	OBJECTIF PRIORITAIRE: Investir dans la contribution à un vieillissement actif, par le maintien de l'autonomie, le maintien et le renforcement de la participation aux activités de la société et la prévention de l'invalidité.

QUESTIONS
TRANSVERSALES
PENDANT TOUTES
LES PHASES ET
CYCLES DE LA VIE

OBJECTIF PRIORITAIRE: Investir dans la paix sociale.

Minimiser les problèmes sociaux ou les conflits du travail trop coûteux.

LE DIALOGUE SOCIAL est essentiel pour faciliter le changement et contribuer à une transformation efficace de l'économie et de la société. Ce partenariat social renforce le capital social et les infrastructures institutionnelles qui permettent une application efficace d'autres politiques.

OBJECTIF PRIORITAIRE:

Egalité de traitement et opportunités entre les sexes.

OBJECTIF PRIORITAIRE:

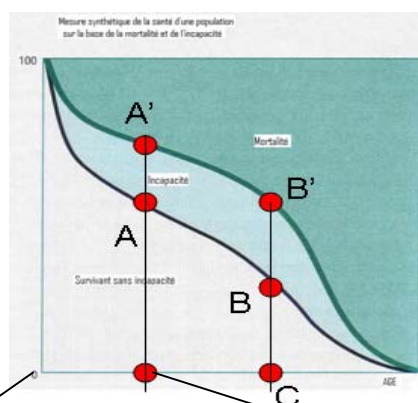
Respect du cadre normatif international.

OBJECTIF PRIORITAIRE:

Compléter et renforcer les politiques et stratégies applicables à d'autres domaines

Première phase. Les cycles de vie pendant les années au cours desquelles les intéressés ne sont pas encore en âge de travailler

L'objectif prioritaire de la protection sociale consiste à investir dans un potentiel personnel et social durable, ainsi que dans la promotion des chances et opportunités, y compris, lorsque cela s'avère possible, dans des mesures permettant aux handicapés d'avoir une vie active. Au cours de cette première phase, la protection sociale joue un rôle essentiel dans les efforts déployés pour s'assurer que l'on investit suffisamment pour promouvoir les potentiels individuels et sociaux nécessaires à l'acquisition, par les personnes concernées, des instruments et capacités qui leur permettront de mener une vie décente. Une grande partie des pathologies et challenges adressés par les programmes de protection sociale dans les parties plus avancées de la vie des hommes et des femmes, creusent leurs racines à partir des événements de l'enfance. Les interventions précoces sont nécessairement plus efficaces en attaquant ces pathologies. Cet investissement prépare les hommes et les femmes à se lancer dans une activité professionnelle productive lorsqu'ils auront atteint l'âge de travailler.

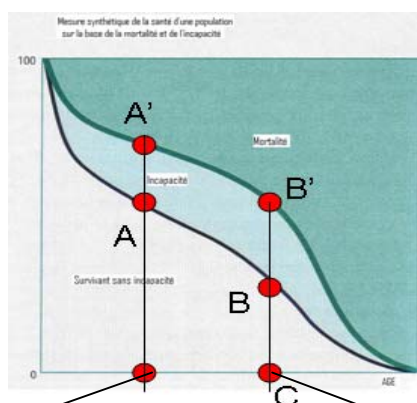


		INVESTISSEMENT DANS UN POTENTIEL PERSONNEL ET SOCIAL DURABLE, PROMOTION DES CHANCES ET OPPORTUNITES, Y COMPRIS, LORSQUE CELA S'AVÈRE POSSIBLE, LA POSSIBILITÉ POUR LES HANDICAPÉS DE MENER UNE VIE ACTIVE			
		PERINATAL	PETITE ENFANCE	ENFANCE	ADOLESCENCE
D I M E N S I O N	ACCÈS AUX BIENS ET SERV. ESSENTIELS	***	***	***	***
	PROTECTION ET PRÉVENTION	**	**	**	**
	PROMOTION DU POTENTIEL	*	***	***	***

En ce qui concerne les personnes qui ne sont pas en mesure de participer à une activité professionnelle, la protection sociale leur fournit une sécurité et assure le maintien de leur dignité afin qu'ils puissent contribuer aux activités de la société en-dehors du marché du travail. Les exemples de mesures sociales applicables pendant cette première phase de la vie comprennent la sécurité du revenu familial, la protection de la maternité, la santé, la garde des enfants, l'éducation, l'élimination du travail des enfants, la prévention du VIH/SIDA, la formation professionnelle des jeunes, concilier le travail et la famille, etc.

Deuxième phase. Les cycles de vie pendant les années au cours desquelles les intéressés sont en âge de travailler

Dans cette phase du cycle de vie, l'objectif prioritaire de la protection sociale consiste à maintenir et renforcer le potentiel personnel et social durable, à promouvoir les chances et les opportunités, et, lorsque cela s'avère possible, à permettre aux handicapés de mener une vie active.



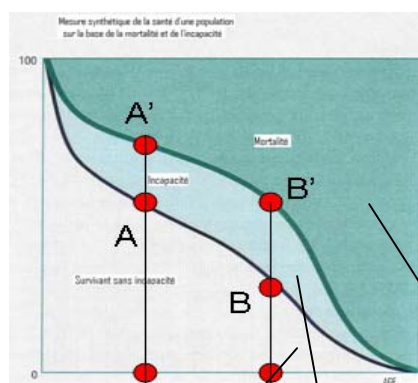
		MANTEN ET RENFORCEMENT DU POTENTIEL PERSONNEL ET SOCIAL DURABLE, PROMOTION DES CHANCES ET DES OPPORTUNITÉS, Y COMPRIS, LORSQUE CELA S'AVÈRE POSSIBLE, DES MESURES PERMETTANT AUX HANDICAPÉS DE MENER UNE VIE ÉCONOMIQUEMENT ACTIVE			
		HOMMES ET FEMMES EN ÂGE DE TRAVAILER			
D I M E N S I O N	ACCÈS AUX BIENS ET SERV. ESSENTIELS	***	***	***	***
	PROTECTION ET PRÉVENTION	**	**	**	**
	PROMOTION DU POTENTIEL	*	***	***	***

S'agissant des personnes en âge de travailler, la protection sociale a des objectifs multiples, y compris la promotion du travail et de l'emploi décents, la protection contre le risque du chômage, la promotion d'une vie productive et saine ainsi que d'un apprentissage tout au long de la vie, la construction des fondements d'une vie active après que les intéressés ont atteint l'âge maximum pour une activité professionnelle. Là encore, les trois dimensions sont présentes à différents degrés. Les mesures spécifiques à prendre sont entre autres des dispositifs de promotion d'un travail sûr et sain, des migrations de main-d'œuvre bien organisées, l'élimination de la discrimination et du trafic de main-d'œuvre, l'intégration et l'inclusion de la main-d'œuvre, la sécurité du revenu, la prévention du VIH/SIDA, etc. Les investissements dans la santé et la sécurité au travail, que ce soit dans l'économie formelle ou informelle, augmentent la productivité et réduisent les pertes dues aux accidents. Des conditions de travail médiocres ou dangereuses diminueront inévitablement la productivité et augmenteront les coûts et la vulnérabilité. Un investissement dans une éducation et une formation permanentes augmente directement la productivité et les gains pendant toute la vie professionnelle. De plus, une meilleure alphabétisation et une amélioration des compétences contribuent à une bonne adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail, et permettent de réduire les écarts de salaires et de revenus.

Troisième phase. Les cycles de vie après les années de travail

Dans cette phase, l'objectif prioritaire de la protection sociale consiste à contribuer à un vieillissement actif, par le maintien de l'autonomie, la continuité et l'accroissement de la participation sociale aux activités de la collectivité et par la prévention de l'invalidité. Après avoir dépassé l'âge maximum pour une activité professionnelle, puis au cours des troisième et quatrième âges, et enfin lorsque le décès survient (à n'importe quel âge), l'objectif premier de la protection sociale est d'éviter aux gens de tomber dans la pauvreté en leur garantissant une qualité de vie humaine et décente. Il s'agit de veiller à ce qu'ils aient accès aux biens et services essentiels, et notamment aux produits alimentaires, au logement, à la santé et aux soins, qui deviennent cruciaux lorsque l'on vieillit, particulièrement pour les femmes, qui vivent plus longtemps que les hommes. Dans le même temps, il importe de minimiser l'important impact que le décès a souvent sur les survivants et les personnes à charge en faisant en sorte que le risque de mourir à n'importe quel âge soit couvert par la protection sociale. Au fur et à mesure qu'une personne vieillit, son décès devient de plus en plus certain et a de plus en plus d'impact sur les générations plus jeunes.

La pandémie du VIH/SIDA a jeté une lumière crue sur cette situation dans de nombreux pays du monde en développement, où un pourcentage très préoccupant de ménages sont aujourd'hui dirigés par des grands-parents qui élèvent leurs petits enfants en "l'absence" des parents, victimes de l'épidémie. Lorsque l'on en arrive à de telles situations, les mesures axées sur la sécurité du revenu, la santé, l'invalidité, les soins, la prévention de la violence et de la maltraitance, et l'impact du VIH/SIDA sur les personnes âgées jouent un rôle très important.



		VIEILLISSEMENT ACTIF MAINTIEN DE L'AUTONOMIE AUGMENTATION DE LA PARTICIPATION PREVENTION DE L'INVALIDITE	VIEILLISSEMENT QUALITE DE LA VIE ATTENTION PORTEE A L'INCAPACITE	DECES
D I M E N S I O N	ACCÈS AUX BIENS ET SERV.	***	***	***
	ESSENTIELS			
	PROTECTION ET PRÉVENTION	**	**	**
	PROMOTION DU POTENTIEL	*	***	***

Questions Transversales

La protection sociale participative. Objectif prioritaire: investir dans la paix sociale

Dès sa création, l'OIT s'est efforcée de promouvoir le dialogue social entre ses différents mandants (travailleurs, employeurs, gouvernements). Sa structure tripartite reflète la conviction que la protection sociale est plus efficace lorsque l'on permet aux gens de s'exprimer et lorsque l'on favorise et encourage le dialogue social. Il faut que toute la société participe afin de s'assurer que les régimes de protection sociale sont adaptés aux besoins et potentiels de chacun et à ceux de la société. Le dialogue permanent devrait être inhérent à tous les systèmes de protection sociale.

De même, il ne faut imposer à aucune société tel ou tel modèle particulier de protection sociale; s'il doit exister un modèle unique, celui-ci doit être issu du

dialogue et d'un soutien populaire. Le dialogue social est essentiel pour faciliter le changement et permettre la transformation efficace de l'économie. Ce type de partenariat social renforce le capital social et les infrastructures institutionnelles qui rendent plus efficaces les autres politiques. Le partenariat est un moyen d'intégration. La philosophie qui lui est sous-jacente est celle du renouvellement et du renforcement de la démocratie. Le partenariat doit donc inclure l'ensemble des parties prenantes. Il est certes inclusif, mais il implique aussi que l'on soit prêt à motiver tous ceux qui devraient être impliqués.

Dans le monde entier, il faut que les hommes et les femmes puissent accéder à l'autonomie dont ils ont besoin pour avoir un accès efficace aussi bien à la conception des systèmes de protection sociale qu'aux prestations de ces systèmes. Les groupes, régions ou localités vulnérables doivent être considérés comme victimes de carences cumulatives qui les empêchent d'avoir un accès efficace à la protection sociale, ainsi qu'aux droits, responsabilités et prestations qu'implique cette protection. L'approche de base est axée sur la satisfaction des besoins; l'augmentation concomitante des capacités des intéressés et la contribution au développement de leur autonomie. L'une des caractéristiques des politiques et des applications pratiques qui s'inscrivent dans le cadre de cette approche est le recours à des mesures non plus passives mais proactives.

Intégration d'un souci d'égalité entre les sexes. Objectif prioritaire: l'égalité entre les sexes et une protection sociale intégrant la distinction homme-femme

Les questions d'égalité entre les sexes sont présentes dans pratiquement tous les aspects de la protection sociale. La plupart des régimes de protection sociale ont été initialement développés sur la base du modèle de l'homme soutien de famille, et de ce fait, ont perpétué le traitement inégal des femmes. Dans le même temps, bien que les femmes aient transformé les marchés du travail dans le monde entier, elles continuent à être défavorisées, et un grand nombre d'entre elles se voit refuser tout travail décent.

La transformation structurelle des économies, l'évolution démographique, "l'informalisation" de l'économie et les nouvelles conceptions du temps de travail ont en particulier rendu les femmes encore plus vulnérables dans le monde du travail. L'OIT a par conséquent adopté une politique d'intégration de la distinction homme-femme afin de veiller à ce qu'une démarche soucieuse de l'équité entre les sexes soit intégrée dans l'ensemble de ses activités. S'agissant de la protection sociale, l'intégration de la distinction homme-femme contribuera au développement de régimes de protection sociale plus équitables et à l'élimination des politiques en vigueur encore indifférentes aux sexospécificités. Il est clair que les régimes de protection sociale devraient promouvoir l'égalité de traitement et l'égalité des chances, et lutter pour l'élimination de toutes les formes de discrimination. Dans la mesure où les plus importants déficits de travail décent³¹ ont un important élément constitutif relatif à l'équité entre les sexes, la prise en compte de cet élément n'est pas seulement efficace et efficiente, mais aussi essentielle à la réduction desdits déficits.

³¹ CIT89, Rapport 1 (A).

La protection sociale et le cadre normatif international

Les activités normatives de l'OIT figurent parmi les fonctions les plus originales et les plus importantes de l'Organisation. Depuis 1919, l'OIT et ses structures tripartites ont mis sur pied un système de normes internationales du travail qui couvre pratiquement tous les domaines du travail, y compris la sécurité sociale, les conditions de travail, la prévention des accidents liés au travail, l'élimination du travail forcé, la promotion de l'emploi et la formation professionnelle, la protection de la maternité, la protection des migrants et d'autres catégories de travailleurs tels que le personnel infirmier, les travailleurs employés dans les plantations et les marins. Ces instruments ont été mis au point sur la base d'un processus à la fois complexe et participatif permettant de s'assurer qu'ils reflètent et prennent en compte les besoins et potentiels des personnes à l'intention desquelles ils ont été élaborés et pour lesquels ils constituent une protection.

On trouvera ci-après quelques exemples d'instruments internationaux importants en matière de protection sociale: la Convention (C183) sur la protection de la maternité, 2000, qui a un impact significatif à la fois pour la mère et pour ses futurs enfants et qui contribue à leur offrir de meilleures chances de devenir autonomes et de s'épanouir durablement; la Convention (C182) sur les pires formes de travail des enfants, 2000, qui permet aux enfants de développer leur potentiel et d'avoir de meilleures perspectives d'avenir; la Convention (C184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001, qui a pour but d'améliorer les chances de mener une vie saine pour des millions d'individus et de familles, et de leur offrir de meilleures possibilités de développement durable; la Convention (C102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, utile et efficace pour toute la durée de vie d'une personne. Le cinquantenaire de l'adoption de cette Convention a été célébré en 2002. Elle reste particulièrement importante et opportune, comme l'a récemment réaffirmé le Conseil d'administration du BIT, en novembre 2001. Au total, plus de la moitié de toutes les conventions de l'OIT concernent des questions de protection sociale.

L'un des faits marquants des activités normatives les plus récentes de l'OIT a été l'adoption par la Conférence internationale du travail, en 1988, de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, et de son suivi. Cette Déclaration a été une réaffirmation, par l'ensemble des États membres de l'Organisation, des idéaux fondateurs de l'OIT. Il s'agit d'un engagement, pris par l'ensemble des États membres, de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi, les principes et droits fondamentaux concernant: la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. La Déclaration reflète le consensus de plus en plus large selon lequel la croissance économique devrait aller de pair avec la justice sociale; elle servira de fil directeur au Programme d'activités du BIT sur le travail décent.

Plus récemment encore, le Conseil d'administration du BIT a approuvé une proposition d'adoption d'une approche intégrée des activités normatives de l'Organisation. Ce type d'approche a pour but de renforcer la cohérence et la

pertinence des normes internationales de l'Organisation, ainsi que leur impact. Les premières applications expérimentales de cette approche ont eu lieu dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail (2003), et dans celui des migrations internationales (2004)³².

Une protection sociale complémentaire et mise en œuvre sur la base d'une collaboration

Le développement durable exige que l'on s'efforce d'atteindre ensemble, et non de façon isolée, les différents objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Cette interaction entre les différents domaines du développement durable a déjà été examinée auparavant dans le présent rapport. Les influences réciproques entre les objectifs sociaux et économiques ont été plus particulièrement soulignées. Cette analyse, de même que la conception plus large de la protection sociale, montre que la protection sociale a un rôle à jouer dans d'autres domaines, et *vice versa*. La protection sociale devrait par conséquent renforcer les partenariats et apporter une valeur ajoutée aux politiques et programmes appliqués dans les autres domaines pertinents. Il faudrait en même temps qu'elle incorpore les progrès enregistrés dans les autres domaines d'activité liés à la lutte contre la pauvreté et à la promotion du développement durable, et qu'elle en tire parti. Le programme d'activités sur le travail décent préconise l'adoption d'une approche interdépendante et collaborative propice à une intégration des activités de l'OIT. Cela permet de faire en sorte que les politiques et stratégies de protection sociale contribuent plus efficacement aux efforts déployés pour atteindre les objectifs fixés dans d'autres domaines importants tels que:

les droits de l'homme/la paix/la sécurité/l'alimentation/l'éducation/l'habitat/la santé/les modes de vie/la famille/la communauté/les migrations/les réfugiés/l'écologie et l'environnement/la technologie et l'information/l'économie

Deux initiatives récentes du BIT, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation et l'Agenda global pour l'emploi, seront importantes pour la protection sociale. Le Secteur de la protection sociale devrait jouer un rôle essentiel dans les efforts déployés pour que les questions de protection sociale soient prises en compte comme elles le méritent. Le Secteur travaille également en étroite collaboration avec le Département du redressement et de la reconstruction. Les conflits et les catastrophes naturelles ont un effet dévastateur sur les régimes de protection sociale, et il est important que le Secteur soit un partenaire actif dans les activités de redressement et de reconstruction menées par le BIT.

La coopération entre les différentes agences permet également d'obtenir des résultats positifs. Il a déjà été fait observer que l'éducation et la formation sont d'importantes mesures proactives de sécurité permettant de promouvoir les potentiels et les ressources individuelles et collectives, ce qui est crucial pour la lutte contre la pauvreté et le développement durable. L'éducation et la formation sont importantes tout au long de la vie d'une personne, mais elles le sont encore plus au cours des premières étapes d'un cycle de vie. Le champ d'application de l'éducation et de la formation va bien au-delà de celui de la protection sociale, et pour prendre

³² Voir GB.280/2, p. 28 et GB.283/2/1, p.27.

des mesures efficaces dans ce domaine, il faut les préparer à l'unisson avec les autres secteurs concernés (par exemple ceux de la main-d'œuvre, de l'économie, de l'éducation, des activités sociales, etc.). Le Groupe consultatif récemment créé par l'OIT et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) constitue un exemple de collaboration dans le domaine de l'éducation. Cette initiative a pour but d'étudier la faisabilité et l'opportunité de la mise en place de systèmes de Revenu minimum lié à la fréquentation scolaire (MISA) dans les pays africains les moins développés, après que ces systèmes ont été largement appliqués en Amérique latine. Il s'agit là d'un exemple de coopération entre agences orientée vers la lutte contre la pauvreté. L'expérience latino-américaine et le potentiel africain en la matière laissent à penser que de telles initiatives peuvent faire partie intégrante des stratégies de lutte contre la pauvreté et des efforts déployés pour atteindre les objectifs du développement international.

6. LIGNES DIRECTRICES PRATIQUES POUR QU'UN REGIME DE PROTECTION SOCIALE AIT DE MEILLEURES CHANCES DE REUSSITE

Pour atteindre leurs objectifs d'amélioration du bien-être de tous les hommes et toutes les femmes pendant leurs différents cycles de vie, les régimes de protection sociale devraient suivre les lignes directrices qu'il a été possible d'établir à partir des "meilleures pratiques" observées dans le monde³³.

- ❑ un énoncé explicite, facilement compréhensible et inclusif des droits, des obligations, des procédures et du "plan de développement" en matière de protection sociale
- ❑ un suivi, une inspection et un contrôle de l'application suffisants
- ❑ des ressources appropriées, disponibles et dont l'obtention ne puisse pas être interrompue
- ❑ une bonne gouvernance, une gestion saine et des procédures bien adaptées
- ❑ un renforcement continu de l'information et de la communication
- ❑ la levée des obstacles psychologiques et socioculturels
- ❑ le ciblage des groupes et régions vulnérables

Un énoncé explicite, facilement compréhensible et inclusif des droits, des obligations, des procédures et du "plan de développement" en matière de protection sociale

La protection sociale nécessite un cadre juridique et politique très complet qui, outre le fait qu'il doit être aussi "convivial" que possible, doit constituer le fondement juridique des droits aux prestations ainsi qu'un engagement à la mise en place des dispositifs appropriés. Plus ce cadre est précis, meilleure est la définition des obligations, des droits et des procédures. Il faut abolir les définitions et pratiques

³³ Ces lignes directrices sont inspirées à la fois de l'expérience du BIT et du Rapport soumis à la Conférence sur les droits sociaux, organisée par le Conseil de l'Europe à Malte, en novembre 2002 (voir note 24).

juridiques et autres risquant d'avoir pour conséquence – ou de permettre – l'exclusion de certaines catégories de personnes et de situations des prestations de la protection sociale. En revanche, il convient de renforcer et d'encourager l'inclusion, dans les mesures et dispositifs juridiques en vigueur, des groupes auparavant traditionnellement exclus tels que les populations indigènes.

Un suivi, une inspection et un contrôle de l'application suffisants

L'inspection et le suivi des différentes composantes du régime de sécurité sociale et de l'efficacité de son impact, de sa couverture et de la fourniture de ses prestations sont essentiels pour que son évolution et son développement soit positif et qu'il fonctionne de manière efficiente. Les régimes mal inspectés ou mal suivis ne peuvent que stagner, rétrograder, voire s'enfoncer dans une crise qui peut avoir des conséquences sociales, financières et politiques négatives.

Des ressources appropriées, disponibles et dont l'obtention ne peut pas être interrompue

L'insuffisance des ressources constitue un obstacle à la réalisation des objectifs de protection sociale, car un bon approvisionnement est une condition *sine qua non* d'un investissement efficace dans un régime de protection sociale. Il ne suffit pas de se mettre d'accord sur les principes, les objectifs, les mécanismes et même la législation de la protection sociale: il est également vital de répondre à toutes ces attentes avec des ressources suffisantes et équitables sous la forme et dans les délais qu'exige le plan général de développement. Les partenaires sociaux, aux niveaux national, régional et local, devraient collaborer afin de minimiser les déséquilibres existants et de veiller au maintien de l'équité entre les régions.

Une bonne gouvernance, une gestion saine et des procédures bien adaptées

L'intégration des régimes de protection sociale devrait faire l'objet d'une promotion active. Une telle approche permet d'élaborer et mettre en œuvre des prestations et services de protection sociale complets, efficaces et efficients. L'affectation des responsabilités et des ressources entre les différents secteurs et niveaux de gouvernement devrait être clairement définie de manière à éviter les dispersions, les doubles emplois, voire les emplois multiples. Le rôle complémentaire des mandataires de l'OIT – les représentants des employeurs, des travailleurs et des gouvernements – que l'Organisation exerce avec certaines ONG et d'autres intervenants au sein de la société civile devrait être étudié et exploité conformément à la mission qui a été confiée au BIT pour améliorer la protection sociale dans le monde. La plupart des régimes de protection sociale de la planète sont tout à fait en mesure de réduire leur niveau de complexité et de supprimer les problèmes d'accès.

Un renforcement continu de l'information et de la communication

La diffusion des informations sur la protection sociale et l'échange des informations dans le cadre d'une stratégie de communication multidimensionnelle sont une nécessité générale dans le monde entier. L'information et la communication sont essentiels pour une définition, un suivi et une réalisation démocratique et responsable des objectifs de la protection sociale. Les pouvoirs publics doivent saisir

toutes les occasions de diffuser les informations et d'en superviser la qualité. Des campagnes d'information spéciales devraient être lancées au profit des groupes vulnérables et marginalisés, et ces campagnes devraient dans la mesure du possible être accessibles dans les langues minoritaires et celles utilisées par les groupes de migrants et de migrantes victimes d'une incapacité ou d'un handicap.

La levée des obstacles psychologiques et socioculturels

Il est important de reconnaître que des difficultés psychologiques et culturelles sont susceptibles de réduire la capacité de certains hommes et femmes à bénéficier de leurs droits à la protection sociale et à respecter leurs obligations. Il faut également bien se rendre compte que ces difficultés peuvent aussi entraver la fourniture même des prestations et services de la protection sociale. Des adaptations permettraient de contourner ces obstacles et de cibler en premier lieu les besoins de tous les hommes et de toutes les femmes, leur apportant ainsi une plus grande autonomie et leur permettant de bénéficier de façon efficace de la protection sociale. La façon dont on traite les personnes vulnérables, notamment lors de leur premier contact avec le système, est absolument essentielle, car leur perception et leur confiance dans l'institution dépendent souvent de leur première impression.

Le ciblage des groupes et régions vulnérables

La création d'un contexte favorable à l'intégration sociale des hommes et des femmes, et plus particulièrement de ceux qui vivent dans des situations marginales ou des conditions dangereuses, devrait également faire l'objet d'une attention spécifique. Il ne devrait jamais se produire qu'une personne n'ait pas accès aux prestations de la sécurité sociale parce que les ressources sont insuffisantes ou parce que les conditions exigées pour obtenir ces prestations sont exclusives. Les politiques de protection sociale axées sur les groupes vulnérables doivent être complétées par d'autres politiques qui tiennent compte d'une répartition équitable entre les régions. L'accès à la protection sociale devrait toujours être garanti, et le lieu de résidence de l'intéressé(e) ne devrait pas constituer en lui-même un obstacle à la protection sociale. Il s'agit d'éviter tout déséquilibre entre les régions et de veiller à subvenir aux besoins des plus défavorisées d'entre elles.

ANNEXE 1. Principales sources de risques

Type de risque	Idiosyncrasiques		Covariants	
	Risques affectant un individu ou un ménage		Risques affectant des groupes de ménages ou des communautés	
	(micro-économique)		(méso-économique)	
Naturel			Pluies diluviennes Glissement de terrain Éruption volcanique	Tremblement de terre Inondation Sécheresse Vents violents
Sanitaire	Maladie Accident Invalidité Vieillesse Décès		Épidémies	
Social	Criminalité Violence domestique		Terrorisme Gangstérisme	Troubles civils Guerre Perturbations sociales
Économique	Chômage Déplacement de populations Mauvaise récolte		Variation du prix des denrées alimentaires Variation du prix des denrées alimentaires Effondrement de la croissance de la population Hyper-inflation Crise de la balance des paiements, ou crise financière ou monétaire Choc technologique Choc sur les termes de l'échange économiques Coûts de la transition pour l'adoption de réformes économiques	
Politique			Émeutes	Abandon des programmes sociaux par le Gouvernement Coup d'état
Environnemental			Pollution Déforestation Catastrophe nucléaire	
Source : Adapté de Sinha et Lipton (1999) et de la Banque mondiale (2000).				

Source : Banque mondiale : Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté.

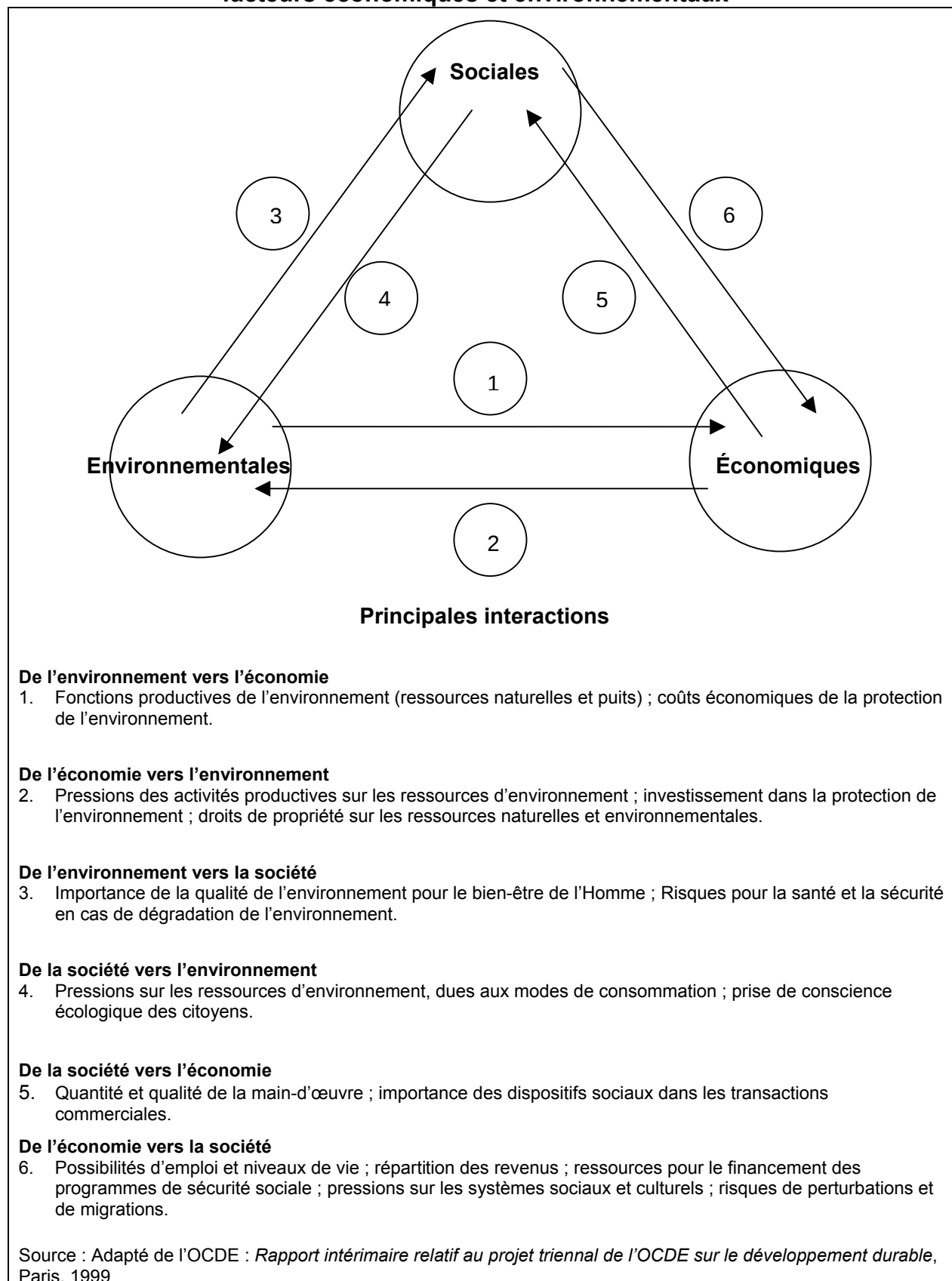
ANNEXE 2. Principales sources de risques liées aux différents types de capitaux

Types de capital	Sources de risques	
	Idiosyncrasiques	Covariants
	Risques affectant un individu ou un ménage (micro-économique)	Risques affectant des groupes de ménages ou des communautés (méso-économique)
Capital humain	Maladie Accident Invalidité Vieillesse Décès	Grèves dans l'enseignement / dans le secteur de la santé Épidémies
Capital social/politique	Violence domestique	Grèves/Émeutes Gangstérisme
Capital physique		Criminalité Mauvaise récolte Chômage Déplacement de populations
Capital naturel		Arrachage des cultures de coca Pluies diluviennes Déforestation Glissement de terrain Inondation Pollution

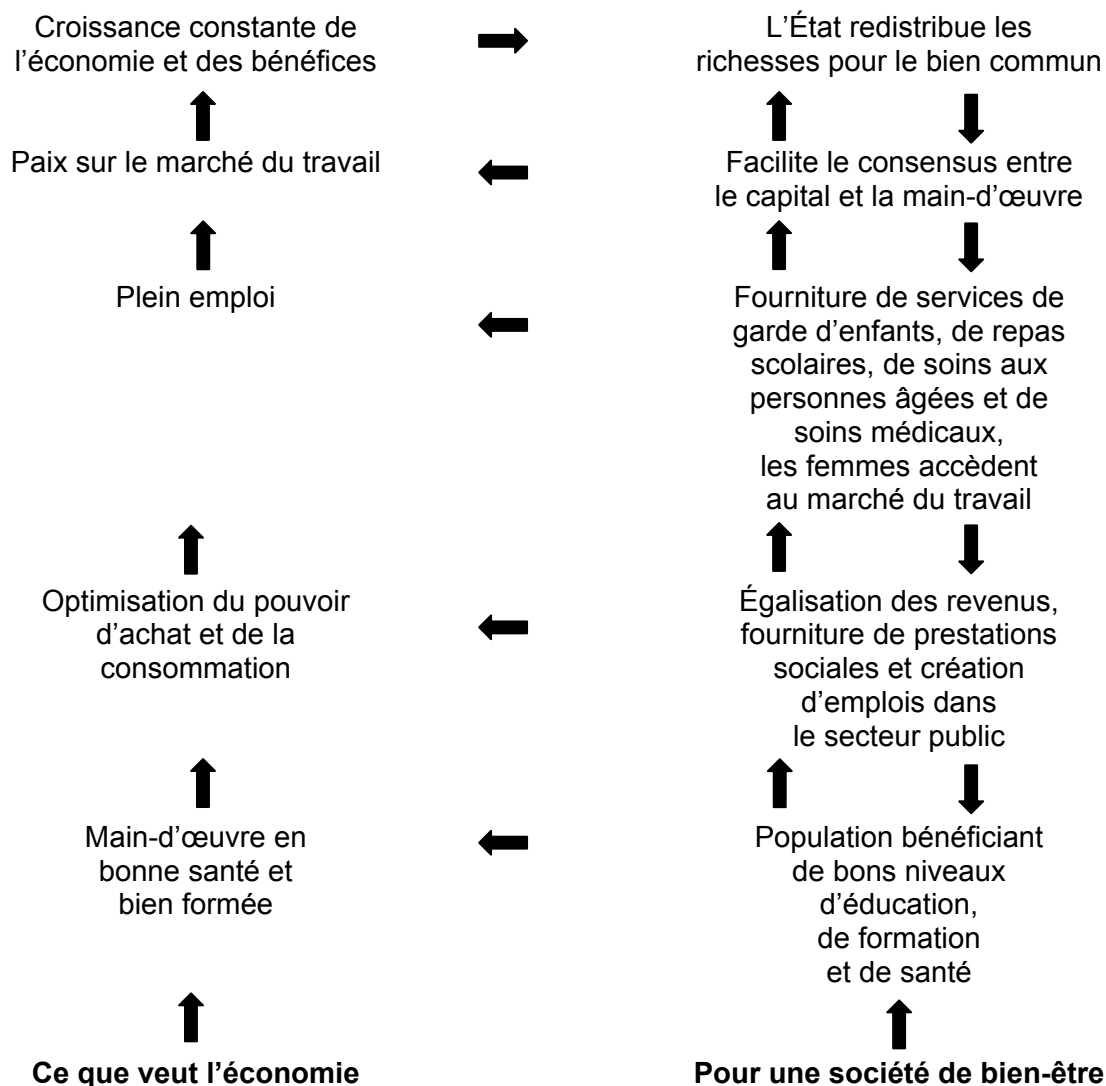
Source : Adapté de la Banque mondiale (2000)

Source: Caroline Moser: « Insecurity and Social Protection – Has the World Bank Got It Right? Dans *Journal of International Development* 13, 2001, pp 361-368.

ANNEXE 3. Quelques interactions entre facteurs économiques et environnementaux



ANNEXE 4. Interactions entre l'économie et le bien-être



Un pays n'a pas besoin d'être riche pour développer des systèmes sociaux, mais une société de bien-être lui permettra de devenir riche. Investir dans l'éducation, la formation, la santé et les services, c'est investir dans la croissance de la richesse nationale.

Source: Hilkka Pietilä: « Building a Welfare Society: The Finnish experience », dans *Development* 43 :2 (2002), pp 43-46.

RÉFÉRENCES

Banque interaméricaine pour le développement: *Social protection for equity and growth* (Washington, D.C., 2000).

Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: combattre la pauvreté* (New York, 2000).

_____ : *Social Protection Sector Strategy Paper* (New York, 2000).
<<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/0/1628e080eb4593a78525681c0070a518?OpenDocument>>

Barnier, Michel : *Atlas des Risques Majeurs* (Paris, Plon, 2002).

Bardhan, Pranab: *Social Justice in the Global Economy* (Genève, Institut international d'études sociales, 2002).

Bureau international du Travail: *Principes de la sécurité sociale* (Genève, 1998).

_____ : *Le travail décent*, Rapport du Directeur général (Genève, 1998).
<www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

_____ : *Rapport sur le travail dans le monde 2000: sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, 2000).

_____ : *Sécurité sociale: un nouveau consensus* (Genève, 2001).

_____ : *Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial*. Rapport du Directeur général (Genève, 2001).

_____ : Conseil d'administration GB.283/2/1, 2002.

_____ : Conseil d'administration GB.280/2, 2001.

_____ : *Un avenir sans travail des enfants: Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (Genève, 2002).

_____ : *Agenda global pour l'emploi, Document de travail* (Genève, 2002). Version anglaise:
<http://www.ilo.org/public/english/employment/empframe/practice/download/gea.pdf>

_____ : *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP): une évaluation de l'expérience de l'OIT*, GB.283/ESP/3 (Genève, 2002).

Deacon, Bob: *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*, Document spécial n° 5 (Genève, UNRISD, 2000).

Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies: *Global Challenge Global Opportunity: Trends in Sustainable Development*. Document préparé pour le Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, 2002. <www.johannesburgsummit.org>

_____ : *Time to End Poverty*, Bulletin on the Eradication of Poverty No. 8 (New York, 2001).

_____ : *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2001* (New York, Nations Unies, 2001).

Egger, Philippe: "Travail décent: un cadre d'action se met en place" dans *Revue internationale du Travail*, Vol. 1, 2002, No. 1-2, pp. 161-174.

Ginneken, Wouter van (sous la direction de): *Sécurité sociale pour la majorité exclue: études de cas dans les pays en développement* (Genève, BIT, 1999).

Hoskins, Dalmer D: "La reconception de la sécurité sociale" dans *Développements et tendances de la sécurité sociale, 1996-1998: la sécurité sociale à la fin du XXe siècle: questions d'actualité et nouvelles approches* (Genève, AISS, 1998).

Holzmann, Robert; Jørgensen, Steen: *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond*, Document de travail sur la protection sociale, N°. 006, (Washington, D.C., Banque mondiale, 2000).

Groupe consultatif BIT/CNUCED: *Revenu minimum lié à la fréquentation scolaire (programme MISA)* (Genève, 2001).

Kundera, Milan: *L'insoutenable légèreté de l'être*, Gallimard, Paris.

Lübker, Malte: *Assessing the impact of past distributional shifts on global poverty levels*, Document sur l'emploi 2002/37 (Genève, BIT, 2002).

Lusting, Nora (sous la direction de): *Shielding the poor: social protection in the developing world* (Banque inter-américaine pour le développement, Washington D.C., 2001).

Mkandawire, Thandika: *Social Policy in a Development Context*, Programme "Politique sociale et développement", Document n°7 (Genève, UNRISD, 2001).

Moser, Caroline: "Insecurity and Social Protection – Has the World Bank Got It Right?" dans *Journal of International Development* 13, 2001, pp. 361-368.

OCDE: *Développement durable: les grandes questions* (Paris, 2001).

Organisation mondiale de la santé & BIT: *A life course perspective of maintaining independence in older life* (Genève, 1999), WHO/HSC/AHE/99.2
<www.who.int/hpr/ageing>

Organisation mondiale de la santé: *Rapport sur la santé dans le monde 2000* (Genève, 2000).

Pietilä, Hilka: “ Building a Welfare Society: The Finnish experience” dans *Development* 43:2: 2002, pp. 43-46.

PNUD: *Rapport sur le développement humain 1999* (New York, 1999).

Reynaud, Emmanuel: L'élargissement *de la couverture de la sécurité sociale: l'approche du Bureau international du Travail*, Document ESS n°3 (Genève, BIT, 2002).

Stiglitz, Joseph E: *Globalization and Its Discontents* (New York, W.W. Norton & Company, 2002).

Torres, Raymond: *Towards A Socially Sustainable World Economy: An Analysis of the Social Pillars of Globalization* (Genève, BIT, 2001).

UNRISD: *Visible Hands. Take Responsibility for Social Development* (Genève, 2000).

Bureau international du Travail
UNITÉ D'APPUI À LA GESTION
SECTEUR DE LA PROTECTION SOCIALE
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse

Edprotect@ilo.org
Tél.: (+ 41 22) 799 69 60
Fax: (+ 41 22) 799 63 18
Site web: <http://www.ilo.org/public/french/protection>

Alejandro Bonilla Garcia
Coordinateur des politiques et de la recherche
Tél.: (+ 41 22) 799 66 33
Fax: (+ 41 22) 799 83 16
bonilla@ilo.org

Jean-Victor Gruat
Coordinateur de programmation et de gestion
Tél.: (+ 41 22) 799 63 07
Fax: (+ 41 22) 799 83 16
gruat@ilo.org



ISBN 92-2-215181-X