



Pourquoi une **PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE ?**

Chacun est confronté à des difficultés à un moment ou un autre de sa vie

Isabel Ortiz

Les pays du monde entier cherchent à assurer la protection sociale de tous leurs citoyens ou résidents, en conjuguant généralement l'assurance sociale et l'assistance sociale de l'État. La protection sociale, ou sécurité sociale, comprend les prestations en espèces et en nature en faveur des enfants, des mères et des familles ; le soutien aux malades et aux chômeurs ; les pensions pour personnes âgées et handicapées. Ces régimes de prestations ne sont pas réservés aux plus démunis, car tout le monde peut tomber malade, perdre son emploi, ou avoir un enfant — et tout le monde fatalement vieillit. Les pouvoirs publics reconnaissent l'existence de besoins *universels* chez leurs citoyens, qui traduisent les difficultés auxquelles chacun est susceptible d'être confronté au moins une fois dans sa vie.

Au niveau international, les pays s'engagent, dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations Unies adoptés par les dirigeants du monde

entier en 2015, à mettre en œuvre des régimes nationaux appropriés de protection sociale pour tous (universels), avec notamment des socles de protection sociale pour réduire et prévenir la pauvreté. Cet engagement réaffirme l'accord mondial sur l'extension de la sécurité sociale scellé par l'Organisation internationale du travail (OIT) dans sa Recommandation de 2012 sur les socles de protection sociale, adoptée par les travailleurs, les employeurs et les gouvernements de tous les pays (voir encadré).

Toutefois, malgré les nets progrès enregistrés par l'extension de la protection sociale dans nombre de régions du monde, seules 45 % des personnes dans le monde bénéficient effectivement d'au moins une prestation sociale, tandis que les 55 % restantes, soit 4 milliards de personnes, sont laissées sans protection aucune (voir graphique).

Ces déficits de couverture sont liés à de considérables sous-investissements dans la protection sociale,

en particulier en Afrique, en Asie et dans les États arabes. Dans nombre de pays, les prestations sont faibles et maintiennent les personnes en situation de précarité. Du côté positif, nombre de pays à revenu intermédiaire progressent rapidement, et un grand nombre de pays sont parvenus à une couverture universelle ou quasi universelle.

La protection sociale universelle est une pièce maîtresse des stratégies nationales en faveur du développement humain, de la stabilité politique et d'une croissance inclusive. Il est démontré que les régimes bien conçus de protection sociale, assortis de prestations appropriées, non seulement réduisent la pauvreté et les inégalités, mais aussi :

- **contribuent à une croissance inclusive** : ils augmentent la productivité et l'employabilité en renforçant le capital humain, en dopant la consommation et la demande intérieures, et en facilitant la transformation structurelle de l'économie.
- **favorisent le développement humain** : les transferts monétaires facilitent l'accès à la nutrition, à l'éducation et à la santé, favorisent la hausse des taux d'inscription scolaires et entraînent une diminution du travail des enfants.
- **protègent les populations contre les préjudices issus de chocs**, tels que les récessions économiques ou les catastrophes naturelles.
- **assurent la stabilité politique et la paix sociale**, en atténuant les tensions sociales et les conflits violents.

Attention aux réformes à court terme

En dépit d'une amélioration considérable de l'accès à la protection sociale à l'échelle mondiale, un certain nombre de pays mènent depuis 2010 des politiques d'assainissement budgétaire ou d'austérité. Ces ajustements à court terme des dépenses publiques, notamment des dépenses de protection sociale, portent souvent atteinte aux mesures à long terme en faveur du développement. Cela s'est avéré pour les pays à haut revenu, qui ont réduit un grand nombre de prestations sociales. Conjuguées aux réformes du travail qui ont affaibli les salaires et fragilisé les conventions collectives, ces mesures ont fait baisser la part du travail et contribué à aggraver la pauvreté. La baisse des niveaux de revenus des ménages entraîne un recul de la consommation intérieure et un repli de la demande, qui, à leur tour, ralentissent la reprise de l'économie.

Toutefois, l'assainissement budgétaire se produit aussi dans une majorité de pays en développement. Les autorités sont nombreuses à envisager des réductions ou des plafonnements de la masse salariale et à réformer leurs régimes de santé et de protection sociale sans prêter suffisamment d'attention à leurs impacts sociaux — en ciblant les dépenses sur les pauvres, par exemple, plutôt qu'en étendant la couverture sociale pour inclure les classes moyennes. Les réformes motivées par un objectif budgétaire ont tendance à réduire les subventions et les dépenses sociales qui bénéficient à la majorité de la population, en

les remplaçant par des dispositifs de protection en faveur des plus démunis, pénalisant ainsi les classes moyennes (parfois qualifiées de « chaînon manquant ») dans les résultats du développement. Dans les pays en développement, les classes moyennes ont de très faibles revenus et doivent être soutenues par des politiques de développement, notamment par une protection sociale appropriée.

Les récents appels à la réduction des cotisations d'assurance sociale des employeurs, ce que l'on appelle les taxes sur les salaires, ou à la mise en place de très faibles plafonds sur les rémunérations assurables, risquent de détruire les régimes de sécurité sociale en amoindrissant leurs ressources et en les empêchant d'être viables, ce qui ne peut qu'aggraver encore la pauvreté et creuser les inégalités. L'assurance sociale est fondamentale pour assurer des niveaux appropriés de protection et doit être renforcée.

COMPRENDRE LES DIFFÉRENTES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

La protection sociale universelle est un objectif des pouvoirs publics inscrit dans des engagements pris à l'échelle mondiale, tels que l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, en vertu duquel « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale », et en vertu aussi d'autres engagements internationaux, notamment des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'objectif de développement durable 1.3 du Programme 2030 des Nations Unies.

Le Partenariat mondial pour la protection sociale universelle (PSU 2030) a été instauré par les Nations Unies en 2016 sous l'égide du Groupe de la Banque mondiale et de l'OIT et s'appuie sur l'exemple des pays déjà parvenus à l'universalité de la couverture sociale.

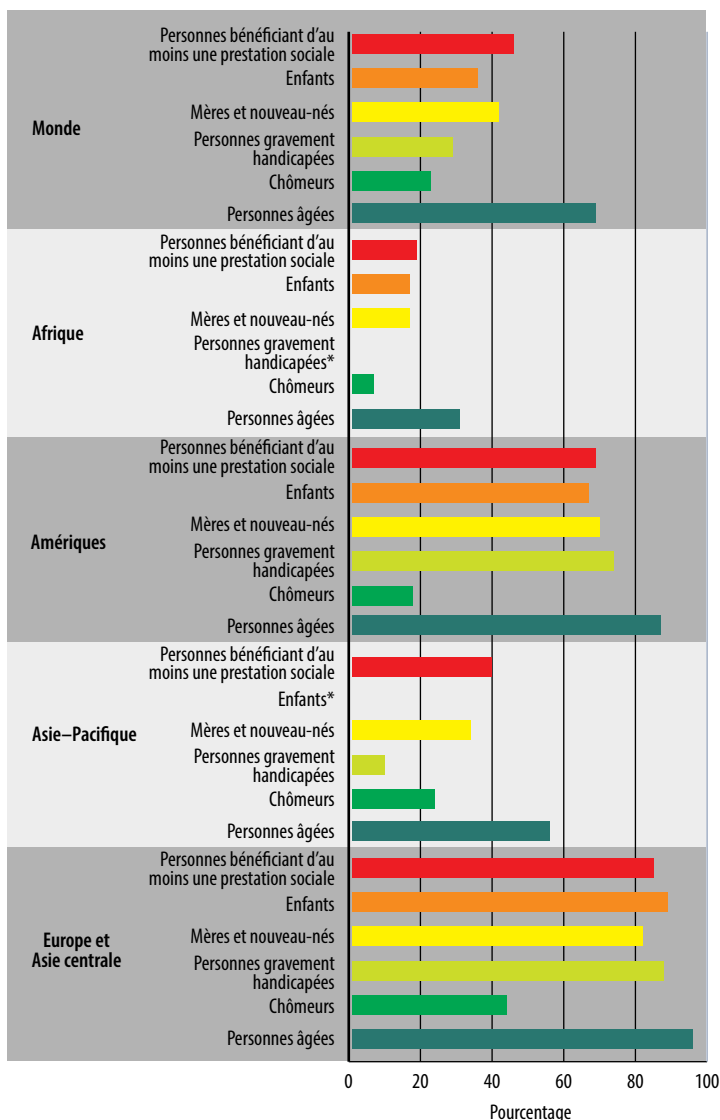
Le socle de protection sociale est une politique et une norme définissant au niveau national un ensemble de garanties fondamentales de sécurité sociale qui doivent assurer, au minimum, l'accès pour tous aux soins de santé essentiels et à la sécurité de revenu élémentaire. Ce socle doit garantir des prestations appropriées en faveur des enfants, des mères et de leurs nouveaux-nés, des pauvres, des chômeurs, ainsi que des personnes malades, handicapées et âgées, en conjuguant l'assurance sociale contributive et l'assistance sociale financée par l'impôt.

Le revenu minimum garanti est un dispositif d'assistance sociale qui repose sur une évaluation des ressources et est généralement mis en œuvre dans les pays appliquant des politiques d'austérité ou d'assainissement budgétaire. Il n'est pas universel, mais ciblé sur les plus démunis.

Le revenu universel de base est un transfert monétaire garanti à tout résident d'un pays sans aucune condition (type d'assistance sociale). Les niveaux de prestations, les mécanismes de financement et les allocations et services offerts sont très variables : ainsi, un certain nombre de formules de revenu universel de base ont un impact social positif, tandis que d'autres entraînent une perte nette en termes de bien-être (voir « L'ABC de l'économie : Qu'est-ce que le revenu universel de base ? » dans la présente édition de *F&D*).

Déficits de couverture

Seules 45 % des personnes dans le monde bénéficient effectivement d'une protection sociale.



Sources : Organisation internationale du travail, Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19 ; ILOSTAT.

Note : niveau de couverture sociale de la population : pourcentage de la population totale bénéficiant d'une prestation contributive ou non contributive, ou cotisant activement à au moins un dispositif de sécurité sociale. * = données non disponibles.

Compter sur ses propres économies ne constitue pas une véritable protection pour la majorité des gens. De telles propositions occultent les privatisations des retraites, opérées dans près de 30 pays, qui n'ont pas produit les résultats escomptés. Les privatisations totales ou partielles n'ont pas atteint les objectifs recherchés : la couverture n'a pas progressé, les prestations ont été réduites, les inégalités entre les hommes et les femmes se sont aggravées, et les coûts administratifs se sont avérés très élevés. Les risques systémiques ont été transférés aux particuliers, et les positions budgétaires se sont considérablement détériorées

en raison des coûts élevés de transition. Nombre de pays qui avaient entrepris des réformes de privatisation des régimes de retraite font maintenant marche arrière. Les régimes d'épargne privée doivent être un choix volontaire de la part de ceux qui sont en mesure d'économiser, mais ne doivent pas remplacer l'assurance sociale publique obligatoire.

L'avenir de la protection sociale

La protection sociale universelle est au cœur du programme de développement. Plus de 100 pays en développement mettent en place des régimes de protection sociale et accélèrent l'octroi de prestations à de nouveaux groupes de population. L'élargissement de la couverture se fait normalement en étendant l'assurance sociale au secteur informel, et en la complétant par l'assistance sociale.

Pour que les régimes de protection sociale soient inclusifs, ils doivent pouvoir s'adapter aux évolutions démographiques, aux mondes du travail en pleine mutation, aux migrations et aux contextes de fragilité. S'agissant de l'évolution démographique, les régimes publics de retraite procèdent constamment à de légers ajustements paramétriques qui, s'ils sont bien conçus, doivent concilier équité et viabilité financière, pour atteindre l'objectif primordial de tout régime de retraite, celui d'assurer la sécurité de revenu aux personnes âgées.

Les régimes de protection sociale s'adaptent aussi à de nouvelles formes d'emploi. Les pays mettent à l'essai des innovations majeures qui rendent accessible la couverture sociale aux travailleurs du secteur informel et facilitent leur passage dans l'économie formelle. Un certain nombre de pays d'Amérique latine, par exemple, ont élargi la couverture à des dizaines de milliers d'entreprises et de travailleurs indépendants, grâce à une subvention liée à un mécanisme simplifié du paiement de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale, appelé *monotax*.

En bref, les régimes de protection sociale universelle, notamment les socles de protection sociale, peuvent avoir une influence considérable sur les pays, renforcer le capital humain et la productivité, réduire la pauvreté et les inégalités, et contribuer à une croissance inclusive et à l'instauration de la paix sociale.

Malgré un certain nombre de brèves régressions dues aux assainissements budgétaires et à des réformes inappropriées, les pays progressent rapidement dans l'élargissement de la couverture sociale, en renforçant l'assurance sociale et l'assistance sociale de l'État. L'OIT et les autres partenaires de développement ont d'importants rôles à jouer pour aider les pays à faire de cet objectif de développement une réalité pour tous. **FD**

ISABEL ORTIZ est directrice du département de la protection sociale à l'Organisation internationale du travail.