

---

# Un besoin de solidarité

## Les systèmes de sécurité sociale en temps de crise

**Assane Diop**  
**Directeur Exécutif, Secteur de la protection sociale**  
**Bureau international du Travail, Genève**

La crise économique et financière actuelle nous concerne tous. La baisse de l'activité économique n'affecte pas que les entreprises et l'emploi, mais touche aussi les épargnes et investissements dans les systèmes de rentes et autres branches de la sécurité sociale.

Le danger auquel font face les travailleurs du monde entier est à double facette : d'une part, leurs emplois sont à risque, d'autre part, leur sécurité sociale se retrouve fragilisée par le tarissement des sources de revenus des régimes de sécurité sociale.

Les gouvernements des pays du monde entier ont reconnu le besoin de stabiliser les marchés financiers et ont agi dans ce sens. Toutefois, des mesures supplémentaires s'imposent afin de protéger et de garantir la sécurité sociale des personnes à risque de perdre leurs revenus. En l'absence de telles mesures, les conséquences d'une crise provoquée par une gestion et une régulation des marchés financiers défailtantes seront assumées par les travailleurs et leurs familles, tant dans l'économie formelle qu'informelle, et ce de façon disproportionnée.

Dans une économie mondiale interdépendante telle la nôtre, aucun travailleur n'est à l'abri de la crise et de ses conséquences.

### **1. *L'impact de la crise sur les systèmes de sécurité sociale***

Certaines des conséquences de la crise pour les régimes de sécurité sociale sont évidentes, qu'il s'agisse d'une demande accrue pour l'assurance-chômage ou l'assistance sociale. L'augmentation de la pression exercée sur ces systèmes est due d'une part à une diminution de revenus par voie de taxation ou de cotisations et, d'autre part, à une augmentation des dépenses au vu du nombre croissant de prestataires.

Au moment où la crise financière fait place à une récession mondiale d'envergure, les systèmes de santé et d'assurance emploi ainsi que les régimes d'assistance sociale financés en majeure partie par répartition font face à un problème de ressources pressant. Une augmentation du nombre de demandes de retraite anticipée est prévue, afin de limiter les conséquences des coupures d'emploi sur le chômage. Cela constituera un fardeau supplémentaire sur la situation financière des régimes de rentes – qu'il s'agisse des régimes gérés par des institutions de sécurité sociale que des régimes de rentes professionnels.

L'impact immédiat sera fera moins sentir sur les régimes de rentes à prestations définies, où les rentes sont calculées sans tenir compte du niveau des réserves, que sur les régimes à cotisations définies, offrant des garanties de prestations, de par leur nature, moins efficaces.

Néanmoins, en ce qui concerne les régimes de rentes pleinement capitalisés, le droit à une prestation risque de disparaître complètement. Dans l'éventualité où la crise fait place à un rajustement à la baisse de la valeur des actifs à long terme il faudra inévitablement prévoir une diminution des prestations délivrées par les régimes à cotisations définies au moment de la retraite. Toute suppression prolongée des taux d'intérêt et de la valeur des actifs

---

causera de sérieux problèmes dus à la déstabilisation des prix des annuités et de la gestion des fonds de réserve de ceux-ci. L'ampleur des conséquences à long terme dépendra de l'amplitude et de la durée de la baisse de la valeur des actifs. Si les réductions qui ont lieu à l'heure actuelle prennent la forme de rajustements permanents, les prestations de vieillesse connaîtront une réduction ; si la baisse est de courte durée, les conséquences seront transitoires.

Le portrait est déjà sombre. Au Canada et aux Etats-Unis, les fonds de pension publics et privés ont perdu au moins 10% de leurs actifs. Les fonds de pension du Royaume-Uni ont perdu quelques 500 milliards d'euros en l'espace d'une année. Au Japon, les fonds de pension privés ont fait état de pertes de l'ordre de 20% de la valeur de leurs actifs. Ces pertes sont celles ayant été annoncées à la fin de l'année passée...et la tendance à la baisse se maintient depuis lors.

Il est possible que ces pertes ne soient pas permanentes. Dans tous les cas, elles font preuve du caractère vulnérable du niveau des rentes des régimes à cotisations définies. Cela concerne tout particulièrement les personnes près de la retraite, qui risquent de ne pas voir leur portefeuille d'épargnes se renflouer au courant de leur vie active d'ici là.

## **2. Moyens d'action face à la crise mis en oeuvre à ce jour**

En situation de crise, la délivrance de prestations d'assistance sociale et de sécurité sociale aux travailleurs sans emploi et autres prestataires vulnérables fait fonction de stabilisateur social et économique. Non seulement ces prestations préviennent-elles à ce que les personnes vulnérables à la pauvreté ou pauvres s'enfoncent dans la pauvreté, mais elles permettent également de limiter la compression de la demande globale et, ce faisant, de restreindre l'amplitude de la récession. Il est donc temps de renforcer les prestations de sécurité sociale existantes ou d'introduire de nouveaux systèmes là où il y a un manque. Il est d'une importance capitale que les plans de relance économique prévoient des ressources additionnelles pour la sécurité sociale. Les transferts sociaux mitigent l'incidence de pauvreté de façon immédiate pour ceux qui perdent leur emploi ou qui ne sont pas capables de travailler, tout en stabilisant la demande en biens et services, produits et fournis par les personnes en situation d'emploi.

Les participants à la Huitième Réunion régionale européenne de l'OIT à Lisbonne en 2009 ont reconnu le rôle particulier de la sécurité sociale en ce qui a trait au rétablissement de la stabilité économique et sociale en temps de crise et au-delà. Ils se sont aussi mis d'accord quant à l'importance pour les gouvernements d'éviter les coupures dans les allocations au financement des prestations de sécurité sociale, considérant qu'il faille plutôt renforcer les systèmes de sécurité sociale.

Ce besoin a été reconnu par les gouvernements qui, en réponse, ont adopté une série de mesures. En septembre 2008, le Congrès des Etats-Unis a prévu l'extension des prestations d'assurance-chômage comme partie intégrante de son vaste plan de relance économique ; de plus, l'administration Obama prévoit d'augmenter la couverture de l'assurance-chômage, en permettant l'éligibilité des travailleurs à temps partiel et en augmentant les prestations.

L'augmentation des sommes allouées aux différents programmes de sécurité sociale constitue une partie importante du plan de relance économique européen. Les pays suivants ont augmenté leurs dépenses sociales en 2009 : la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Plusieurs autres pays ont prévu des allocations supplémentaires pour la sécurité sociale en réponse à la crise. La Chine a annoncé un plan de relance fiscale s'élevant à 586 milliards de dollars des Etats-Unis, s'ajoutant aux 124 milliards de dollars prévus pour

---

l'amélioration des systèmes de santé nationaux. Annonce a été faite, au Viêt-Nam que le plan de relance économique du gouvernement, s'élevant à 1 milliards de dollars des Etats-Unis, aiderait tout particulièrement les systèmes de sécurité sociale.

La situation est beaucoup plus difficile dans les nombreux pays où seule une minorité a accès à la sécurité sociale et où les prestations de chômage ou autres mesures de soutien au revenu sont inexistantes. Parmi les pays faisant désormais appel au FMI pour obtenir de l'assistance en temps de crise afin de renforcer les filets de sécurité, l'on retrouve l'Ukraine, qui envisage une augmentation des dépenses sociales de l'ordre de 0.8% du PIB et le Pakistan, où une telle augmentation est prévue pour 0.6% du PIB.

De telles mesures, improvisées et temporaires, ne constituent toutefois qu'une partie de la solution. L'un des constats de la crise financière asiatique de la fin des années 1990, faisant l'objet d'un consensus, concerne l'existence de programmes de soutien au revenu adéquats. De tels programmes, eurent-ils existé au moment où la crise sévissait, auraient permis d'en mitiger les conséquences. Une stratégie systémique est essentielles pour faire face à la crise, pour y être plus et mieux préparés en cas de récurrence et pour garantir le droit à la sécurité sociale de toutes et de tous.

### **3. *Vers un nouveau paradigme de développement de la sécurité sociale***

Récemment, lors de la réunion européenne régionale, le Directeur-Général de l'OIT Mr Juan Somavia a souligné qu'il existait déjà une crise avant la crise financière et économique actuelle. Cela fait plusieurs années que l'OIT sonne l'alarme au vu des conclusions de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation.

Afin de renforcer les mesures nationales et internationales visant à faire de la mondialisation un processus équitable, la Conférence internationale du Travail, en 2009, a adopté à l'unanimité la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. La Déclaration reconnaît que l'OIT a l'obligation solennelle d'accompagner, parmi les nations du monde, la mise en oeuvre de programmes propres à réaliser les objectifs que constituent le plein emploi et l'élévation des niveaux de vie, un salaire minimum vital et l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui en ont besoin, ainsi que l'ensemble des autres objectifs énoncés dans la Déclaration de Philadelphie de 1948. La Déclaration de 2008 nous rappelle que l'OIT est chargée d'examiner et de considérer, à la lumière de l'objectif fondamental de justice sociale, toutes les politiques économiques et financières internationales.

Trois mesures sont nécessaires. D'abord, une révision fondamentale des systèmes de sécurité sociale dans les pays où ces systèmes ont atteint un niveau de développement relativement élevé s'impose, afin de redresser les erreurs commises au cours des deux décennies précédentes. En deuxième lieu, il s'agit d'introduire des systèmes de sécurité sociale adéquates, solides et sains, dans les pays n'ayant à ce jour que des systèmes rudimentaires en place. La troisième tâche, celle qui pose le plus grand défi, consiste en une combinaison des deux premières en un paradigme cohérent de développement des systèmes de sécurité sociale nationaux à long terme. Il est tentant en période de crise de chercher des mesures rapides, de dépannage, pour remédier à la pauvreté et à l'insécurité et de négliger, par le fait même la recherche de solutions à terme plus long, qui permettraient de redresser les inégalités fondamentales de l'économie et de la société mondiale.

#### *Redresser les erreurs commises dans les passé*

Il s'avère nécessaire, d'abord et avant tout, d'apporter des corrections aux systèmes de rentes. La variation du niveau des rentes en fonction de la performance des marchés

---

financiers, introduite dans plusieurs systèmes de rentes au cours des trois dernières décennies, nous apparaît, à ce jour, comme une erreur qui se doit d'être corrigée.

Dans l'immédiat, il est nécessaire de protéger le niveau des rentes des personnes près de la retraite. Une rente minimale, déterminée à partir d'un taux de rendement estimé devra être financée ou du moins garantie par l'état pour une période transitoire. L'état pourrait autoriser les régimes de pension à réduire le niveau de capitalisation pour une période transitoire, c'est-à-dire leur permettre de se placer en situation de déficit actuariel temporaire.

Il s'avère encore plus crucial de procéder, à l'heure actuelle, à une révision systématique des politiques relatives aux rentes, selon une perspective d'ensemble. L'OIT dispose d'une multitude d'outils lui permettant de répondre à ces besoins, notamment les normes relatives à la sécurité sociale (codifiées dans les Conventions respectives), édifiées au fil des ans et indiquant comment les systèmes de sécurité sociale peuvent procurer de telles garanties. Il s'agit d'une occasion parfaite pour rafraîchir, promouvoir et appliquer ces normes et principes. Des garanties appropriées s'appliquent tant aux régimes de rentes financés par répartition qu'aux régimes à pleine capitalisation, et, en principe, peuvent faire l'objet d'une action législative de la part du gouvernement. En tant que suggestion concrète, nous plaçons en faveur de la mise sur pied d'une commission d'ensemble sur les rentes, qui procéderait à une révision des politiques et réformes passées, analyserait les conséquences de la crise et adopterait des stratégies à moyen et à long terme.

### *L'édification de la sécurité sociale pour tous*

La sécurité sociale ne sera en mesure d'amortir les conséquences négatives de la crise que si ses fondations, basées sur la solidarité, sont renforcées. Afin de réaliser son mandat de promouvoir l'extension de la sécurité sociale à tous, réitéré dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, le BIT promeut un remodelage des systèmes nationaux de sécurité sociale basé sur le principe d'universalisme progressif. Il s'agit, dans un premier temps, de garantir la mise en place d'un ensemble minimum de prestations de sécurité sociale pour tous, notamment le socle de protection sociale. Ce socle minimum consiste en un assortiment de droits, transferts et services essentiels auquel tous les citoyens devraient avoir accès. Nous travaillons tout particulièrement sur la définition d'un ensemble de garanties de sécurité sociale qui devraient constituer la composante sécurité sociale du socle. Des niveaux plus élevés de sécurité sociale devraient ensuite être atteints suivant le développement des économies nationales et l'accroissement de l'espace budgétaire pour les politiques de redistribution.

Se fondant sur le droit humain à la sécurité sociale, les principes dans la Constitution de l'OIT, ainsi que sur les normes internationales du Travail relatives à la sécurité sociale, et notamment la Convention No. 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum), le BIT a identifié les principes fondamentaux que tout système de sécurité sociale basé sur la solidarité se doit de respecter comme tels:

- i) **Couverture universelle des systèmes de garantie des moyens d'existence et de santé.** Tous les résidents (permanents et temporaires) devraient avoir accès, selon le principe d'égalité des sexes, à un niveau adéquat de prestations de base et accès à des soins médicaux complets.
- ii) **Prestations et protection contre la pauvreté en tant que droit.** Le droit à des prestations devrait être stipulé de manière précise pour être constitutif de droits – prévisibles et opposables – des résidents et cotisants ; les prestations devraient protéger adéquatement les gens contre la pauvreté ; si basés sur les cotisations ou par sur les recettes fiscales affectées, les niveaux minimum de prestations devraient s'aligner avec ceux prévus dans la Convention No. 102 ou avec les taux de

---

remplacement plus élevés prévus dans les Conventions récentes et ceux stipulés dans le Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe.

- iii) **Equivalence actuarielle entre les cotisations et le niveau des prestations.** Les prestations que reçoivent les cotisants à un régime devraient correspondre à un taux de remplacement minimum et, dans le cas des régimes d'épargne, à un taux de rendement minimum, et devraient refléter de façon adéquate le niveau de l'ensemble des cotisations versées ; ces niveaux minimum devraient être efficacement garantis, de préférence par l'état.
- iv) **Financement adéquat.** Les régimes devraient être financés de façon à assurer, autant que faire se peut, leur viabilité financière et leur durabilité à long terme et tout en tenant compte de la nécessité de réserver l'espace fiscal adéquat pour le système de sécurité sociale national, et, plus particulièrement, pour les régimes individuels.
- v) **Gouvernance: responsabilité de l'état.** La société, ou plus concrètement l'Etat en coordination avec les partenaires sociaux, doit se porter garant des droits relatifs à la sécurité sociale, tandis que ceux qui financent les régimes de sécurité sociale, y cotisent ou en reçoivent des prestations devraient participer à leur gouvernance.

L'ensemble de garanties minimum qui constituent le socle de sécurité sociale comprend une garantie des moyens d'existence pour les enfants, une assistance sociale procurée, par exemple, sous forme de garantie d'emploi pour la population active et une garantie des moyens d'existence pour les personnes plus âgées et les personnes handicapées, ainsi que l'accès aux soins de santé essentiels. Nos actuaires et nos économistes ont démontré que cela était abordable, du moins en partie, dans la plupart des pays.

Ces garanties sont les instruments les plus directs et efficaces dont la société dispose pour réduire la pauvreté. Nous pouvons démontrer qu'un investissement correspondant à environ 4% du PIB permet une réduction du taux de pauvreté allant jusqu'à 40% dans les pays pauvres d'Afrique. Incidemment, les revenus intérieurs de l'Afrique ont augmenté en moyenne de 4% depuis le Consensus de Monterrey sur le financement du développement de 2002.

Nous ne rêvons pas lorsque nous affirmons promouvoir la sécurité sociale pour tous. Et nous ne sommes pas seuls.

Le BIT met la touche finale à une étude sur les nouveaux programmes de transferts en espèces qui ont vu le jour dans une trentaine de pays en développement au cours des 10 dernières années et dans lesquels l'on peut puiser des éléments de socle de protection sociale.

Il existe à ce jour plus de 70 programmes de ce type en opération dans le monde entier, avec des programmes phares tels *Oportunidades* au Mexique et *Bolsa Familia* au Brésil, le système de subventions de soutien des enfants, personnes âgées et personnes handicapées en Afrique du Sud et le régime de garantie d'emploi de 100 jours se déployant en Inde. Ces programmes ont déjà rejoint entre 150 et 200 millions de prestataires. Notre étude conclut que ces systèmes subventionnés ont un impact positif sur la pauvreté, la santé et la nutrition, sur le statut social des prestataires (notamment en ce qui concerne les femmes) et sur l'activité économique et les investissements dans des entreprises de petite taille, notamment dans le domaine de l'agriculture. Et cela sans effet négatif apparent sur la participation au marché du travail des populations pauvres desservies par ces programmes. Bref, de tels programmes génèrent l'intégration sociale. Et cela avec succès.

Il est temps d'intensifier nos efforts.

---

Et les agences internationales ainsi que la communauté des donateurs peuvent aider en ce sens, en aidant les pays à construire des budgets sociaux, à établir leurs besoins sociaux prioritaires et à déterminer l'espace budgétaire nécessaire au financement des transferts. Nous pouvons former des gestionnaires et des analystes financiers compétents. Le BIT s'est impliqué dans de tels programmes en Equateur, au Népal, au Sri Lanka, en République Unie de Tanzanie et en Zambie et, avec l'aide de l'Union Européenne, nous ajouterons cinq pays à cette liste au courant de l'année.

Par ailleurs, il est nécessaire de protéger les niveaux de sécurité sociale plus élevés. Comme je le mentionnais auparavant, les garanties de revenu minimum fondées sur la solidarité doivent être rétablies. Ces garanties doivent être cautionnées par les Etats nations.

Cela n'est rien de moins que la définition d'un nouveau paradigme des politiques de développement économique et social cohérent. Les commencements de ce nouveau paradigme se manifestent déjà. Il est évident qu'une forte croissance de l'emploi est indispensable, à la longue, pour poser les bases fiscales d'une politique de protection sociale adéquate. Cela dit, investir dans la protection sociale aux premiers stades de développement économique représente une contribution immédiate à la réduction de la pauvreté tout en rendant possible l'utilisation du plein potentiel économique de la main d'oeuvre d'un pays dans son ensemble.

Aucun système de sécurité sociale ne peut exister sans une économie qui fonctionne. Cela dit, aucune économie ne peut fonctionner et être productive avec une main d'œuvre qui a faim, qui est peu instruite, en mauvaise santé et qui vit dans l'insécurité sociale permanente empêchant tout engagement auprès d'un employeur ou de la société. Toute société se doit d'investir dans un mécanisme de sécurité sociale de base pour assurer la productivité de sa population. Une fois un certain niveau d'employabilité atteint, il devient possible d'établir des niveaux supérieurs de sécurité sociale, de pair avec une croissance économique et un accroissement de l'espace budgétaire.

#### **4. Perspectives d'avenir**

Le courant de pensée selon lequel il est possible pour les pays de se développer avec équité, en délivrant quelque forme de protection sociale dès les premiers stades de leur développement économique, gagne du terrain.

L'importance des transferts sociaux dans les politiques de développement a été reconnue dans des forums internationaux tels le G8, à l'occasion de la réunion des Ministres du Travail, à Dresden en 2007 et dans la Déclaration ministérielle du Segment de Haut Niveau du Conseil économique et social (ECOSOC) de 2006.

Cette dernière stipule explicitement que « les pays ont besoin de concevoir des politiques qui leur permettent de rechercher à la fois l'efficacité économique et la sécurité sociale et de développer des systèmes de protection sociale offrant une couverture plus large et plus efficace ». Cela a été également réitéré dans la Déclaration sur la Justice Sociale pour une mondialisation équitable. Le sommet social du G8 qui a eu lieu à Rome le mois dernier a souligné de façon explicite le rôle des systèmes de protection sociale en tant que « stabilisateurs anti-cycliques automatiques ».

Lors de la réunion du G20 de Londres au cours du mois dernier, le groupe a fait part de sa détermination à rétablir non seulement la croissance mais aussi à poser la base d'une économie mondiale équitable et durable. L'on a reconnu que la crise actuelle avait un impact incommensurable sur les populations vulnérables des pays les plus pauvres et l'on a admis une responsabilité collective pour mitiger d'éventuels dommages à caractère durables au potentiel mondial. A cette fin, le G20 a réaffirmé son engagement historique à

---

remplir les Objectifs de développement du Millénaire et à réaliser ses promesses d'assistance officielle au développement et s'est engagé à fournir 50 milliards de dollars des Etats-Unis au soutien de la protection sociale, pour stimuler les échanges commerciaux et pour sauvegarder le développement dans les pays à faible revenus. Le G20 a annoncé qu'il mettrait les ressources disponibles en matière de protection sociale à la disposition des pays les plus pauvres, par un investissement dans la sécurité alimentaire à long terme et par l'intermédiaire de contributions bilatérales au Fonds d'aide aux pays vulnérables de la Banque mondiale, dont le Fonds pour une réponse sociale rapide et le « Infrastructure Crisis Facility ».

Sous la présidence du Directeur Général de l'OIT, le Comité de Haut Niveau sur les programmes des Nations Unies est en train de développer un concept de socle de protection social commun pour le système unifié des Nations Unies (« One UN »). Nous sommes déterminés à former une coalition d'agences et de donateurs internationaux permettant aux pays de planifier et de mettre en œuvre des régimes de transferts sociaux durables basés sur le concept du socle social. Nous avons besoin de l'AISS et de ses membres pour mettre en œuvre ce concept.

La solidarité et une sécurité sociale adéquate sont les clés pour surmonter la crise actuelle. Mais également essentielles afin de garantir que le système économique mondial de demain soit équitable – et donc durable.