



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Rapport technique 12

Nouvelles stratégies pour la sécurité du revenu des personnes âgées dans les pays à bas revenus

Armando Barrientos

Agrégé de recherche
Institut d'études du développement
Université de Sussex
Royaume-Uni

Nouvelles stratégies pour la sécurité du revenu des personnes âgées dans les pays à bas revenus

Armando Barrientos
Agrégé de recherche
Institut d'études du développement
Université de Sussex
Royaume-Uni

Commission technique d'assurance invalidité-vieillesse-décès Forum mondial de la sécurité sociale, Moscou, 10-15 septembre 2007

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde. Nombre des efforts déployés par l'AISS pour promouvoir les bonnes pratiques sont mis en oeuvre par ses dix Commissions techniques, gérées avec l'aide du Secrétariat général par les organisations membres qui les composent.

Ce document est disponible à l'adresse suivante: <http://www.issa.int/ressources>. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'éditeur.

Résumé

Ce rapport examine les nouvelles stratégies visant à garantir la sécurité du revenu des personnes âgées dans les pays à bas revenus. Compte tenu de l'évolution démographique, sociale et économique, les formes de vulnérabilité changent tout comme les sources de protection. La nouvelle donne démographique va mettre à rude épreuve la capacité des ménages à fournir un soutien économique aux personnes âgées, tandis que les transformations économiques ont des implications directes sur les moyens d'existence des personnes âgées. Les effets du VIH/SIDA et les migrations font ressortir le rôle important et les responsabilités que doivent assumer les personnes âgées au sein de leur foyer et de leur communauté.

On s'accorde de plus en plus à reconnaître, dans les pays en développement, la nécessité de mettre rapidement au point de nouvelles stratégies pour garantir un revenu de subsistance à toutes les personnes âgées. De nombreux pays à revenus moyens ont institué des dispositifs de sécurité sociale qui couvrent une part importante de la main-d'oeuvre et de la population, mais ces deux dernières décennies, cette couverture a stagné, voire régressé. Dans les pays à bas revenus, l'"informalisation" freine l'expansion des régimes contributifs de la sécurité sociale qui ne concernent qu'une petite fraction de la main-d'oeuvre. Il s'avère donc nécessaire d'envisager de nouvelles stratégies pour étendre la protection à toutes les personnes âgées. Les programmes de pensions non contributifs et les programmes de réduction de la pauvreté qui créent des transferts réguliers de revenus au bénéfice des groupes les plus pauvres ont réussi à étendre la protection aux personnes âgées et à leurs familles dans les pays à bas revenus.

Rares sont les pays en développement qui bénéficient de régimes de pensions non contributifs, mais ces dix dernières années, plusieurs pays d'Afrique australe (le Botswana, le Lesotho et le Swaziland), d'Amérique latine (la Bolivie) et d'Asie du Sud (l'Inde, le Bangladesh, le Népal) en ont institué. Les pays disposant déjà de régimes de pensions non contributifs les ont renforcés (Argentine, Brésil, Chili, Afrique du Sud). Les régimes de pensions non contributifs peuvent grandement contribuer à réduire la pauvreté et la vulnérabilité qui touchent les personnes âgées et leurs ménages.

Comme il existe une relation étroite entre vieillesse d'une part et pauvreté et vulnérabilité d'autre part, les programmes de réduction de la pauvreté qui ont recours aux transferts réguliers de revenus et qui visent les plus pauvres peuvent procurer une certaine sécurité de revenus aux personnes âgées. Ainsi, au Brésil, "Bolsa Familia", qui a remplacé "Bolsa Escola", touche désormais l'ensemble des foyers les plus pauvres, quelle que soit leur composition. Au Mexique, "Oportunidades", qui a remplacé "Progresa", a introduit une allocation directe pour les personnes âgées des foyers bénéficiaires ainsi que des plans d'épargne retraite pour les plus jeunes bénéficiaires.

Parmi les tâches à accomplir pour étendre la protection sociale, dans les pays à bas revenus, trois s'imposent d'emblée, dans le contexte de ce rapport, à savoir: i) trouver des stratégies novatrices en matière de mobilisation des ressources; ii) assurer une large couverture des risques dans les régimes de pensions non contributifs, y compris la protection des survivants; iii) et intégrer les programmes contributifs et non contributifs.

Introduction

Les tendances démographiques montrent que la transition démographique qui s'opère actuellement dans les pays en développement est beaucoup plus rapide qu'elle ne l'a été dans les pays développés actuels. Les prévisions démographiques donnent à penser que d'ici l'an 2050, on comptera 9,2 Africains, 8,2 Latino-américains et 55 Asiatiques de plus de 60 ans pour 10 Européens du même groupe d'âge (ONU, 2002). De nombreux pays en développement sont handicapés par leurs faibles taux de croissance économique et de développement économique, par la persistance de la pauvreté et des inégalités, et par les déficits accumulés dans les services de base et dans la gestion des affaires publiques. En conséquence, les pays en développement auront non seulement bien moins de temps pour mettre sur pied ou renforcer les systèmes de protection sociale propres à répondre aux besoins de la population vieillissante, mais ils disposeront aussi de bien moins de moyens pour le faire (HAI, 2003). Il s'avère donc urgent que les pouvoirs publics conçoivent et mettent en place des politiques appropriées.

Force est de constater que vieillesse est synonyme de baisse du niveau de vie pour les personnes âgées et leur famille (Barrientos, Gorman et Heslop, 2003). Ce constat est encore plus frappant dans les pays en développement, du fait que les régimes institutionnels de protection sociale sont loin de couvrir toute la population et que les régimes informels de protection sont mis à mal par la rapidité des transformations économiques, sociales et démographiques. La proportion importante de personnes âgées qui se retrouvent pauvres et vulnérables montre qu'il est vivement souhaitable que les pouvoirs publics prennent des mesures pour soutenir le niveau de vie des personnes âgées et pour leur assurer une protection suffisante contre les risques majeurs.

Dans les pays développés, les solides régimes de pensions et de soins de santé, financés par les cotisations sociales ont permis de réduire la pauvreté et la vulnérabilité chez les personnes âgées.

Beaucoup de pays à revenus moyens ont institué des mécanismes de sécurité sociale qui couvrent une part importante de la main-d'oeuvre et de la population, mais cette couverture a stagné voire décliné au cours de ces deux dernières décennies. Pour ce qui est des régimes formels d'assurance vieillesse, c'est au début du siècle dernier que les pays d'Amérique latine et les Caraïbes ont commencé à mettre au point des systèmes institutionnels de protection sociale axés tout particulièrement sur les pensions. Dans les années soixante-dix, les régimes

contributifs de pensions couvraient la majorité de la main-d'oeuvre des pays les plus avancés du Cône Sud. Depuis lors, la couverture a diminué à la suite essentiellement de la libéralisation du marché du travail.

Dans les pays à bas revenus, l'informalisation freine l'expansion des régimes contributifs de la sécurité sociale qui ne concernent qu'une petite fraction de la main-d'oeuvre. En Afrique, les régimes institutionnels de protection sociale couvrent au mieux une minorité de la main-d'oeuvre, moins de 5 pour cent en moyenne en Afrique subsaharienne (Palacios et Pallarés-Millares, 2000). En Asie du Sud, la majorité de la main-d'oeuvre travaille dans le secteur informel, et les régimes contributifs de pensions couvrent au mieux les employés du secteur public. En Asie de l'Est et dans le Pacifique, à l'exception des pays plus industrialisés comme la Corée, Taïwan et la Malaisie, la principale source d'aide aux personnes âgées est le cercle familial. C'est pourquoi il importe d'envisager de nouvelles stratégies pour garantir un minimum de revenus à toutes les personnes âgées. Les systèmes non contributifs de pensions et les transferts réguliers de revenus aux groupes les plus pauvres ont réussi à garantir une protection aux personnes âgées et à leurs familles, dans les pays à bas revenus¹.

Le présent rapport débat des nouvelles stratégies visant à garantir la sécurité du revenu aux personnes âgées dans les pays à bas revenus, et s'intéresse notamment à la multiplication des régimes de pensions non contributifs et au développement de nouveaux programmes de transferts des revenus qui visent les plus pauvres. Le rapport s'articule en trois parties. La première section examine brièvement l'ampleur de la pauvreté et de la vulnérabilité des personnes âgées dans les pays en développement pour en conclure que les nouvelles formes de vulnérabilité qui frappent les personnes âgées nécessitent une intervention rapide des pouvoirs publics. La section suivante examine plus en détail les nouvelles stratégies, plusieurs exemples à l'appui. La dernière section fait la synthèse des principales constatations et présente les difficultés majeures à surmonter pour instaurer ces nouvelles stratégies.

La pauvreté chez les personnes âgées dans les pays en développement

Selon une enquête portant sur la pauvreté des personnes âgées en Amérique latine et en Afrique, il y aurait une forte incidence de pauvreté monétaire et de pauvreté de revenu chez les personnes âgées et leurs familles (Barrientos, 2006a). Dans la mesure où les personnes âgées vivent essentiellement dans des foyers qui réunissent plusieurs générations, l'incidence de la pauvreté chez les personnes âgées suit de relativement près celle qui caractérise la population dans son ensemble. Et pourtant, il semble bien que, dans de nombreux pays, les

¹ Les systèmes non contributifs de pensions sont des transferts réguliers de revenus versés aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Dans certains programmes, les pensions sont versées à toutes les personnes âgées, sans condition de revenus, et sont dites "universelles", dans d'autres elles ne sont versées qu'aux personnes âgées dans le besoin. Les programmes de réduction de la pauvreté, comme *Bolsa Familia* ou *Oportunidades*, opèrent des transferts réguliers, en espèces ou en nature, aux ménages les plus pauvres.

personnes âgées soient surreprésentées parmi les pauvres, c'est-à-dire que le taux de pauvreté chez les personnes âgées tend à être plus élevé que celui de la population dans son ensemble (Barrientos, Gorman et Heslop, 2003). Dans une étude portant sur 18 pays d'Amérique latine, 10 pays ont révélé des taux d'incidence de la pauvreté bien supérieurs chez les personnes âgées que dans la population dans son ensemble (Bourguignon, Cicowiez, Dethier et collaborateurs, 2004); et dans une étude portant sur 14 pays africains, 10 pays ont également indiqué une surreprésentation des personnes âgées parmi les pauvres (Kakwani et Subbarao, 2005).

Lorsque les taux de pauvreté sont faibles chez les personnes âgées, c'est essentiellement dû à la présence de systèmes de sécurité sociale bien conçus et à un certain développement économique. En Amérique latine, le Chili, l'Uruguay, l'Argentine et le Brésil ont été les premiers dans la région à instituer des régimes d'assurance sociale; ils connaissent des niveaux de développement économique et social relativement élevés et de faibles taux de pauvreté chez les plus âgés. En Equateur, par exemple, les personnes âgées ont davantage de risques (une fois et demie de plus) d'être pauvres qu'un individu pris au hasard dans la population, tandis qu'au Brésil et en Uruguay, les personnes âgées ont moins de risques (moins de 50 pour cent) d'être pauvres que les autres membres de la population.

La rapidité des mutations économiques et sociales modifie les formes de vulnérabilité qui frappent les personnes âgées des pays en développement. La transition démographique fait apparaître une augmentation de l'espérance de vie, de même qu'une baisse de la fertilité. La transformation économique suscite des modifications rapides de la structure de l'emploi, qui se font aux dépens de l'agriculture et en faveur de l'industrie et des services, avec tout ce que cela implique pour l'emploi et les sources de revenus des travailleurs âgés. En Chine, par exemple, la transformation économique a généré une augmentation rapide du chômage chez les travailleurs plus âgés, alors que, dans le même temps, la transition démographique qui s'est opérée suite à la politique familiale imposant un seul enfant par famille, a porté atteinte aux institutions traditionnelles d'aide aux personnes âgées. Les migrations intérieures et internationales concourent également à modifier les formes de vulnérabilité des personnes âgées. Si les transferts de fonds des immigrants contribuent à venir en aide aux familles dont les ressources sont limitées, ils ne suffisent toutefois pas à compenser la fragmentation et la perte de la famille et des relations sociales. En Afrique et dans certaines régions d'Asie, le VIH/SIDA a reporté sur les personnes âgées la lourde responsabilité, parfois inattendue, de s'occuper des personnes du foyer atteintes par la maladie et de leurs enfants. Les ménages constitués de personnes âgées et de leurs petits-enfants montrent, dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie, la très grande vulnérabilité de ces personnes, ce qui constitue une source de préoccupation.

Les nouvelles formes de vulnérabilité qui touchent les personnes âgées réduisent l'efficacité des institutions informelles d'aide aux personnes âgées et soulignent l'importance du rôle des aînés au sein de la famille et de la collectivité. Le grand nombre de pauvres parmi les personnes âgées ainsi que les nouvelles formes de vulnérabilité qui les frappent sont autant de

facteurs qui nécessitent de mettre sur pied, de toute urgence, des institutions et des politiques capables de garantir la sécurité du revenu aux personnes âgées, dans les pays en développement. La section qui suit examine les stratégies existantes et les nouvelles approches dans ces pays.

Étendre l'assurance sociale à tous: nouvelles stratégies pour les pays à bas revenus

Comment garantir un revenu de subsistance à toutes les personnes âgées, notamment dans les pays à bas revenus? Cette section analyse l'évolution récente des régimes contributifs et non contributifs qui viennent en aide aux personnes âgées et à leurs familles, en vue de définir les tendances et les exemples de bonne pratique.

Régimes de pensions contributifs

Une enquête portant sur les différents types de prestations sociales dans le monde et s'appuyant sur des données remontant jusqu'aux années quatre-vingt-dix indique que, dans les pays développés, la source d'aide la plus importante aux personnes âgées provient des régimes de pensions financés par les cotisations de la sécurité sociale. Ce type de prestations est rare dans les pays en développement et ne couvre qu'une proportion très faible de la main-d'oeuvre (Palacios et Pallarés-Millares, 2000). Les différences de couverture, selon les régions, peuvent se résumer comme suit:

- Les régimes de pensions couvrent la main-d'oeuvre à hauteur de 85 pour cent, voire plus, pour tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à hauts revenus, à l'exception de l'Irlande et du Portugal.
- Les pays de l'Europe occidentale et de l'ex-Union soviétique enregistraient des taux élevés de couverture des régimes de pensions, entre 50 et 75 pour cent pour la plupart des pays vers le milieu des années quatre-vingt-dix, bien que ces chiffres aient baissé depuis lors.
- En Amérique latine et aux Caraïbes, seuls quelques pays enregistrent des taux de couverture supérieurs à 40 pour cent: l'Argentine, le Chili, l'Uruguay, le Costa Rica et le Panama. Dans la majorité des pays de la région, les taux de couverture s'élèvent à environ un tiers de la main-d'oeuvre. De plus, il semblerait que les taux de couverture aient sensiblement baissé dans la région, ces dix dernières années.
- Les pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, à l'exception d'Israël et de l'Égypte, enregistrent également des taux de couverture d'un tiers environ de la population.
- Les régimes de pensions sont rares en Asie, et ils présentent, le cas échéant, de faibles taux de couverture. En Asie du Sud, les régimes de pensions couvrent une petite fraction de la population, 3,5 pour cent au Bangladesh et au Pakistan et 10 pour cent en Inde. Seuls quelques pays d'Asie de l'Est (Corée du Sud, Singapour et Malaisie) connaissent des taux de couverture supérieurs à 50 pour cent. Au Sri Lanka et aux

Philippines, un quart environ de la population est couverte, alors qu'en Indonésie et au Viet Nam, les taux de couverture sont inférieurs à 10 pour cent.

- En Afrique subsaharienne, les régimes de pensions sont marginaux, ne couvrant en moyenne que 5 pour cent de la main-d'oeuvre.

Plusieurs facteurs expliquent la faible couverture des régimes contributifs de pensions dans les pays en développement, mais le facteur dominant est l'ampleur du secteur informel. En effet, le taux de couverture de la main-d'oeuvre reflète le degré de travail informel. Les pays dont une grande part de la main-d'oeuvre travaille dans le secteur informel enregistrent de faibles taux de couverture, et vice versa. Dans les pays d'Amérique latine, par exemple, c'est l'augmentation du taux de main-d'oeuvre dans le secteur informel, ces deux dernières décennies, qui explique la baisse de couverture des régimes de pensions. On peut, de plus en plus, mesurer l'importance du secteur informel à l'aune du taux de main-d'oeuvre qui ne cotise pas aux régimes de la sécurité sociale (OIT, 2001a).

Si tous s'accordent à reconnaître qu'il est impérieux d'étendre la couverture de la sécurité sociale dans les pays en développement, les moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à cet objectif sont loin de rallier tous les suffrages (BIT, 2001b). Dans ce rapport, on s'attachera à examiner les nouvelles stratégies propres à lutter contre l'insécurité du revenu des personnes âgées, dans les pays en développement, et notamment dans les pays à bas revenus. Le reste de cette section va donc porter sur deux domaines d'intervention: les pensions non contributives pour remédier à la pauvreté des personnes âgées et leurs familles; et les politiques et programmes de réduction de la pauvreté qui pourraient être élargis pour englober les personnes âgées.

Pensions non contributives²

Elles comprennent un certain nombre de transferts publics qui s'adressent aux personnes âgées les plus pauvres et à leurs familles (Barrientos, 2003). Bien que les pays en développement soient peu nombreux à disposer de programmes de pensions non contributifs, leur nombre ne cesse de croître (Willmore, 2001). Ces dix dernières années, ces types de programme ont été introduits en Bolivie, au Lesotho, au Népal et au Bangladesh; et les programmes existants au Brésil, en Argentine et en Inde se sont largement développés.

Au Brésil, la Constitution de 1988 a entériné le droit à la protection sociale, ce qui a donné lieu à toute une série de réformes visant à étendre la couverture des régimes de pensions, dont l'application a commencé en 1991. Cette couverture s'est notamment étendue aux pensions des personnes âgées du secteur rural (*Prêvidencia Rural*) et au régime de l'aide sociale du secteur urbain. *Prêvidencia Rural* constitue un exemple rare de programme de pensions non

² Une sélection de programmes de pensions non contributifs figure au tableau 1.

contributif qui s'adresse aux travailleurs du secteur informel des zones rurales et qui vise à garantir un revenu de subsistance aux personnes âgées en renforçant l'activité économique des ménages. Dans le cadre de ce programme, les travailleurs du secteur informel de l'agriculture, des mines et de la pêche peuvent bénéficier d'un transfert dès l'âge de 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes. Ce transfert qui équivaut au salaire minimum, est applicable à tous les programmes publics au Brésil, et il est en pratique financé par les impôts³. En 2002, *Prêvidencia Rural* a enregistré 4,6 millions de bénéficiaires. Fait inhabituel pour des programmes non contributifs, celui-ci ne pose pas l'inactivité ou certaines conditions de ressources comme critères d'ouverture des droits et on a pu constater qu'il renforçait l'activité économique artisanale. Delgado et Cardoso se sont rendu compte que de nombreux bénéficiaires utilisaient une certaine partie des transferts pour acheter des graines et des outils afin de renforcer leur activité économique. Le nombre d'emplois durables s'avère ainsi plus élevé chez les bénéficiaires de *Prêvidencia Rural* que chez ceux des autres programmes de pensions du Brésil (Delgado et Cardoso, 2000).

Dans les zones urbaines, l'octroi de prestations de type non contributif est encore restreint. *Renda Mensual Vitalicia*, un programme d'aide sociale introduit en 1974, verse une somme forfaitaire équivalent à la moitié du salaire minimum aux personnes de plus de 70 ans ou aux personnes handicapées qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins. Les réformes de 1993 ont remplacé ce programme par le *Beneficio de Prestação Continuada*, qui accorde un salaire minimum aux personnes de plus de 67 ans et aux personnes handicapées qui vivent dans un foyer où le revenu par habitant est inférieur au quart du salaire minimum. Le critère des conditions de ressources est vérifié tous les deux ans. Ainsi, l'âge d'ouverture des droits a été abaissé à 65 ans. Quelque 0,7 million de ménages bénéficient de prestations d'aide sociale.

En Afrique du Sud, quelque 2 millions de personnes bénéficient de l'aide sociale. L'aide sociale constituait, jusqu'à l'introduction récente des *Child Support Grants* (allocations familiales) la source d'aide la plus importante accordée aux foyers pauvres. Elle fournit une allocation mensuelle d'environ USD 70 (USD = Dollars des Etats-Unis) aux femmes de 60 ans et plus et aux hommes de 65 ans et plus qui se trouvent en situation de pauvreté. Cette aide sociale est soumise à conditions de ressources et elle est financée par les impôts. Bien que les retraités en soient les principaux bénéficiaires, il est bien connu que cette aide sociale subvient aux besoins des plus pauvres (Ardington et Lund, 1995). Cette aide sociale s'est également avérée extrêmement précieuse pour les ménages affectés par le VIH/SIDA dans lesquels les grands-parents étaient seuls pour élever leurs petits-enfants.

L'exemple de l'aide sociale fournie par l'Afrique du Sud a encouragé d'autres pays d'Afrique australe, et notamment la Namibie, le Botswana, le Swaziland et le Lesotho, à introduire des programmes semblables pour garantir un revenu de subsistance aux personnes âgées. Ainsi,

³ En théorie, ce programme est financé par un impôt sur la vente des produits agricoles (qui couvre moins de 10 pour cent des dépenses du programme) et par une allocation de l'assurance sociale, mais comme celle-ci est en déficit, ce programme est financé en pratique par les impôts (Schwarzer et Querino, 2002).

en 2004, le gouvernement du Lesotho a mis en place un programme d'aide sociale. Il a opté pour une pension universelle accordée aux personnes de 70 ans et plus, versant environ USD 25 par mois au 3,6 pour cent de la population située dans cette tranche d'âge (estimée à 70 000). Cette aide est financée par les impôts et absorbe vraisemblablement quelque 2 pour cent du produit intérieur brut (PIB).

Les pensions de type non contributif ont des incidences plus importantes encore sur le niveau de vie des habitants des pays à bas revenus qui dépendent, dans une large mesure, de l'économie rurale. Le Bangladesh a, ces dix dernières années, introduit deux programmes de ce type, les prestations de vieillesse et les allocations pour veuves et indigentes, qui donnent lieu à un versement régulier de USD 2,5 par mois à 106 millions de bénéficiaires (Barrientos et Holmes, 2006). Les autorités locales se voient accorder un versement forfaitaire et c'est une commission qui est chargée d'identifier les personnes âgées et les personnes les plus pauvres pour leur verser les prestations voulues. Il n'est pas nécessaire d'être inactif pour pouvoir bénéficier de ces prestations. Les recherches entreprises à ce jour montrent que ces programmes touchent bien les plus pauvres.

Transferts réguliers de revenus pour les plus pauvres

Les programmes de pension non contributifs évoqués plus hauts sélectionnent les bénéficiaires en fonction de l'âge et de l'incapacité. Or les transferts de revenus qui ciblent les plus pauvres visent également les personnes âgées et leurs familles, compte tenu de la relation étroite qu'il y a entre l'âge et la pauvreté. Ces interventions ont, en principe, des effets semblables, car elles garantissent un minimum de revenus aux personnes âgées.

Les programmes de lutte contre la pauvreté axés sur les transferts de revenus progressent rapidement dans les pays en développement, et fournissent une autre source d'aide aux personnes âgées. En Chine, par exemple, les allocations de revenu minimum fournissent une aide à tous les ménages pauvres et touchent quelque 24 millions de ménages dans les zones urbaines. Les transferts de revenus destinés aux plus pauvres se conjuguent de plus en plus avec des interventions propices au développement de l'homme, qui accordent notamment des bourses scolaires aux enfants. Mais souvent, l'attention portée au développement de l'homme exclut de fait les personnes âgées. Les programmes *Bolsa Escola*, au Brésil, *Progresa*, au Mexique ou encore *Cash/Food for education*, au Bangladesh, étaient destinés aux ménages ayant des enfants d'âge scolaire et excluait donc les personnes âgées qui vivent seules ou avec d'autres adultes. Ainsi, en élargissant la portée de ces programmes, les responsables y ont explicitement intégré les personnes âgées et leur famille. Au Brésil, *Bolsa Familia* a donc remplacé *Bolsa Escola* et touche désormais tous les ménages pauvres, quelle que soit leur composition. Au Mexique, *Oportunidades* qui a remplacé *Progresa* a pris des mesures, en 2006, pour garantir un minimum de revenus aux personnes âgées. Il a ajouté un transfert de USD 25 par mois pour toutes les personnes de 70 ans et plus vivant dans les foyers bénéficiaires (*Secretaria de Desarrollo Social*, 2003). De plus, il propose désormais un plan

d'épargne-retraite aux bénéficiaires âgés de 30 à 69 ans. Aux termes de ce plan, les bénéficiaires du programme *Oportunidades* qui n'ont pas accès aux régimes d'assurance sociale peuvent épargner régulièrement dans le cadre des plans d'épargne-retraite garantis par le gouvernement. Le gouvernement du Mexique va alimenter ces plans d'épargne d'un montant équivalent aux sommes investies. Ces mesures vont étendre les allocations d'épargne-retraite, autrefois accessibles aux seuls travailleurs affiliés aux caisses de retraite de la sécurité sociale, aux plus pauvres qui bénéficient du programme *Oportunidades*.

Dans les pays à bas revenus, les pouvoirs publics font de plus en plus appel aux transferts réguliers de revenus pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité. En 2004, un programme pilote de transferts sociaux a été introduit dans le district de Kalomo, en Zambie. Il opère des transferts réguliers de USD 7 par mois au bénéfice des plus pauvres, soit 10 pour cent des ménages. Il est financé par l'Agence allemande de coopération technique (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ*) et géré par le ministère du Développement communautaire et des Services sociaux. Il touche 1 027 ménages du district. Ce sont des comités de village qui sélectionnent les bénéficiaires en classant les ménages selon les critères prédéfinis suivants: l'incapacité de travail des membres du foyer, la présence d'enfants, et notamment d'orphelins, et l'absence de biens ou de moyens de subsistance. Après validation des classements par la communauté et le district, on procède à la sélection des 10 pour cent les plus pauvres afin qu'ils perçoivent les versements. La majorité des bénéficiaires ainsi sélectionnés sont des ménages comportant des chefs de famille âgés ou handicapés (Schubert, 2005).

Certains programmes de lutte contre la pauvreté excluent les personnes âgées

Les autres interventions couramment utilisées dans les pays en développement pour lutter contre la pauvreté, à savoir les travaux publics ou encore le microfinancement et la micro-assurance, ne s'adressent pas à toutes les tranches d'âge, ce qui réduit leur capacité à lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité des personnes âgées. Dans les travaux publics, c'est le type de travail demandé, essentiellement l'amélioration ou la maintenance de l'infrastructure, qui explique l'exclusion des personnes âgées. Quant aux programmes de microfinancement et de micro-assurance, ils ne s'adressent pas, en règle générale, aux personnes et travailleurs plus âgés. Ainsi, seules les femmes âgées de 18 à 55 ans peuvent prétendre bénéficier du Programme de sécurité sociale intégrée de l'Association des femmes travaillant à leur compte (*Self Employed Women's Association, SEWA*). Dans la plupart des cas, les personnes âgées ne peuvent bénéficier de ces interventions qu'en tant que personnes à charge de bénéficiaires directs. Certaines de ces exclusions se justifient en termes de capacité de travail ou de risques en matière de remboursement de prêt liés à l'âge, mais elles reposent en fait sur des préjugés selon lesquels les personnes âgées ne sont pas en mesure d'aider leur famille ni leur communauté (Barrientos, Gorman et Heslop, 2003).

Pour résumer, les régimes contributifs de sécurité sociale sont relativement sous-développés dans les pays à bas revenus. L'informalisation est un obstacle important à l'affiliation aux régimes contributifs de retraite. L'extension de la sécurité du revenu des personnes âgées dans les pays en développement à bas revenus nécessitera d'adopter des stratégies novatrices. L'expansion des régimes de pensions non contributifs et des programmes de lutte contre la pauvreté axés sur des transferts réguliers de revenus constituent des stratégies efficaces pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité des personnes âgées. La section qui suit va passer en revue les principales constatations et mettre en exergue certains des grands défis à relever.

Principales constatations et défis à relever

Ce rapport a examiné les nouvelles stratégies propres à garantir la sécurité du revenu des personnes âgées dans les pays à bas revenus. Les formes de vulnérabilité des personnes âgées ainsi que les sources de protection se sont modifiées suite aux transformations démographiques, sociales et économiques. L'évolution rapide de la démographie va mettre à rude épreuve la capacité des ménages à fournir un soutien économique aux personnes âgées, et cela se voit plus particulièrement dans le cas de la Chine. Les grandes maladies comme le VIH/SIDA, et les migrations, de même que les tendances plus séculaires d'urbanisation et d'industrialisation vont produire des effets semblables.

On s'accorde de plus en plus à reconnaître, dans les pays en développement, la nécessité pour les pouvoirs publics de mettre rapidement au point de nouvelles stratégies pour garantir la sécurité du revenu pour toutes les personnes âgées. L'informalisation freine l'expansion des régimes contributifs de la sécurité sociale qui ne concernent qu'une petite fraction de la main-d'oeuvre. Il importe donc d'adopter de nouvelles stratégies pour garantir la sécurité du revenu aux personnes âgées dans les pays à bas revenus. Les programmes de pensions non contributifs ainsi que les programmes de réduction de la pauvreté qui fournissent des transferts réguliers de revenus aux groupes les plus pauvres ont réussi à étendre la protection sociale aux personnes âgées et à leur famille, dans les pays à bas revenus. Le rapport a examiné les possibilités qu'offraient ces nouvelles stratégies. Il reste néanmoins des obstacles à surmonter.

Dans les pays développés, l'extension de la sécurité du revenu à toutes les personnes âgées est actuellement financée par les cotisations sociales des travailleurs et de leurs employeurs. Dans les pays à bas revenus, un financement plus large va être nécessaire. Le financement par les impôts n'est pas sans poser de problèmes. Les facteurs mêmes qui limitent le développement des régimes contributifs, à savoir la proportion du secteur agricole et l'informalisation, restreignent également la capacité du gouvernement à collecter des impôts. Il est donc urgent de rechercher des formes novatrices de mobilisation des ressources pour étendre la sécurité sociale (Atkinson, 2005). Dans les pays à très bas revenus, l'aide internationale peut jouer un rôle clé pendant une période initiale. Selon des simulations précises faites par le Département de la sécurité sociale du Bureau international du Travail (BIT), le coût d'un régime non

contributif de pensions pour toute une série de pays d'Afrique équivaldrait à environ 1 pour cent du PIB (Pal, Behrendt, Léger et coll., 2005).

Si le thème de ce document porte sur la manière de garantir un revenu à toutes les personnes âgées, il importe aussi de se pencher sur la couverture des risques. Les régimes contributifs de pensions regroupent normalement les prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants. Pour la dernière catégorie, il s'agit de fournir une protection aux personnes à la charge des bénéficiaires. Comme on l'a fait observer dans le cadre du VIH/SIDA et des migrations, cette protection est importante compte tenu du rôle et des responsabilités que doivent assumer les personnes âgées dans les pays à bas revenus. Les régimes de pensions non contributifs ne prévoient aucune protection pour les survivants. Les programmes de lutte contre la pauvreté qui s'adressent aux plus pauvres accordent une protection aux survivants, dans la mesure où ils ciblent les ménages plutôt que les individus.

Il s'avère fondamental d'intégrer les programmes contributifs et non contributifs visant à garantir la sécurité du revenu aux personnes âgées, non seulement pour qu'ils puissent évoluer mais aussi pour promouvoir les systèmes de sécurité sociale dans les pays en développement. Des questions techniques subsistent comme le montant des droits à prestation et la date d'ouverture de ces droits, dans les programmes financés par les impôts, ainsi que le choix des bénéficiaires (Barrientos, 2006b). Ces questions mériteraient une étude approfondie qui dépasse le cadre de ce rapport. Certaines évolutions mentionnées plus haut semblent prometteuses comme la stratégie à laquelle recourt le programme *Oportunidades* pour garantir un revenu de subsistance aux personnes âgées. Par ailleurs, mais ceci ne figure pas dans le rapport, certains organismes contributifs de sécurité sociale des pays en développement reconnaissent la nécessité d'adopter des stratégies novatrices pour étendre la protection aux travailleurs non protégés et à leur famille. Comme cela a été avancé au début du rapport, les pays en développement disposent de moins de temps et de moins de moyens que les pays développés pour renforcer les institutions chargées de protéger la population vieillissante. Il est donc urgent de mettre sur pied des mécanismes pertinents et efficaces pour garantir la sécurité du revenu aux personnes âgées dans les pays à bas revenus.

Références

- Ardington, E.; Lund, F. 1995. "Pensions and development: Social security as complementary to programmes of reconstruction and development", dans *Development Southern Africa*, vol. 12, no 4.
- Atkinson, A.B. (sous la direction de). 2005. *New sources of development finance*. Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, A. 2003. "Pensions and development in the South", dans *Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 28, no 4.
- . 2006a. *Ageing, poverty and public policy: New survey evidence* (FISS Séminaire annuel). Sigtuna.

- . 2006b. "Pensions for development and poverty reduction", dans Clark; G.L.; Munnell, A.H.; Orszag, M. (sous la direction de), *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, A.; Gorman, M.; Heslop, A. 2003. "Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life", dans *World Development*, vol. 3, no. 3.
- Barrientos, A.; Holmes, R. 2006. *Social assistance in developing countries database*. Brighton, Institute of Development Studies.
- BIT. 2001b. *Sécurité sociale: un nouveau consensus*. Genève, Bureau international du Travail.
- Bourguignon, F.; Cicowiez, M.; Dethier, J.-J.; Gasparini, L.; Pestieau, P. 2004. *Alleviating old age poverty in Latin America*. Washington DC, Banque mondiale.
- Delgado, G.C.; Cardoso, J.C. (sous la direction de). 2000. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília, IPEA.
- HAI. 2003. *Population ageing and development: New strategies for social protection* (rapport). Londres, HelpAge International.
- Kakwani, N.; Subbarao, K. 2005. *Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions* (Documents de travail, no 8). Brasília, International Poverty Centre, PNUD.
- OIT. 2001a. *2001 Labour Overview*. Lima, Organisation internationale du Travail.
- ONU. 2002. *World Population Ageing 1950-2050*. New York, NY, Département des affaires économiques et sociales – Division de la population.
- Pal, K.; Behrendt, C.; Léger, F.; Cichon, M.; Hagemeyer, K. 2005. *Can low income countries afford basic social protection?" First results of a modelling exercise* (Document de discussion, no 13). Genève, BIT- Département de la sécurité sociale.
- Palacios, R.; Pallarés-Millares, M. 2000. *International patterns of pension provision* (Pension Primer Paper). Washington, DC, Banque mondiale.
- Schubert, B. 2005. "The pilot social cash transfer scheme", Kalomo District, Zambia, dans *Working Paper 52*. Manchester, Chronic Poverty Research Centre.
- Schwarzer, H.; Querino, A.C. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction* (ESS Paper, no. 11). Genève, BIT- Département de la sécurité sociale.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2003. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006* (Rapport). Mexico, Gouvernement du Mexique - Secretaría de Desarrollo Social.
- Willmore, L. 2001. *Universal pensions in low-income countries*. Washington DC, ONU – Département des affaires économiques et sociales.

Tableau 1. Programmes non contributifs de pensions dans les pays en développement

Pays	Age de l'ouverture des droits	(U)niversel ou (S)électif	Somme mensuelle versée en USD et en monnaie locale	% des gens de plus de 60 ans dans la population	% des gens de plus de 60 ans qui perçoivent une pension	Coût en % du PIB	Pays à bas (B) ou moyens (M) revenus
Bangladesh	57+	S	USD 2 165 taka	6	16 ¹	0,03	B
Bolivie ²	65+	U	USD 18 150 bolivianos	7	69	1,3	M
Botswana	65+	U	USD 27 166 pula	5	85	0,4	M
Brésil - <i>Benefício de Prestação Continuada</i>	67+	S	USD 140 300 reais	9	5	0,2	M
Brésil - <i>Previdência Rural</i>	60+ hommes 55+ femmes	S	USD 140 300 reais	9	27 ³	0,7	M
Inde	65+	S	USD 4 200 roupies	8	13	0,01	B
Lesotho	70+	U ⁴	USD 21 150 maloti	8	53	1,43	B
Maurice	60+	U	USD 60 1,978 roupies	10	100	2	M
Namibie	60+	S	USD 28 200 dollars	5	87	0,8	M
Népal	75+	U	USD 2 150 roupies	6	12	Non connu	B
Afrique du Sud	65+ hommes 60+ femmes	S	USD 109 780 rand	7	60	1,4	M

Source: *Pension Watch* disponible sur le site <http://www.helpage.org>.

¹ Pourcentage des gens de plus de 57 ans qui perçoivent une pension.

² Versement annuel.

³ Comprend les femmes de plus de 55 ans.

⁴ Universel à quelques exceptions près, notamment les gens qui perçoivent déjà une pension importante du gouvernement (environ 4 pour cent de ceux qui auraient normalement droit à prestation).