

---

**GUIDE A L'INTENTION DES  
EMPLOYEURS CONCERNANT LA  
RECOMMANDATION (N° 202) DE  
L'OIT SUR LES SOCLES DE  
PROTECTION SOCIALE, 2012**

---



ORGANISATION INTERNATIONALE DES EMPLOYEURS

*SEPTEMBRE 2012*

## LES EMPLOYEURS EN ACTION

---

- ▶ Il est important que les organisations membres de l'OIE participent aux débats nationaux concernant les plans de mise en œuvre de la recommandation (n° 202) de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012 (ci-après la « recommandation »).
- ▶ Même si les systèmes varient d'un pays à l'autre, les employeurs ont généralement l'obligation de soutenir les régimes de protection sociale, soit en contribuant à titre principal à des fonds sociaux spécifiques, soit en payant des impôts sur les entreprises qui seront affectés à des fonds hypothéqués ou au financement des systèmes généraux de l'État. Plus généralement, l'expansion des systèmes de sécurité sociale peut contribuer à la stabilisation des migrations et à la promotion de l'intégration et de la diversité.
- ▶ Les informations contenues dans la présente publication :
  - aident les membres de l'OIE à réfléchir à leur position et au cadre relatif aux mesures que les gouvernements sont susceptibles de prendre ;
  - font le lien avec des idées concrètes et des exemples de bonnes pratiques.
- ▶ La recommandation souligne que les organisations représentant les employeurs et les travailleurs devraient participer à l'élaboration des initiatives. Les membres de l'OIE devraient profiter de cette opportunité pour s'engager dans les débats concernés. Les organisations représentatives qui disposent de ressources utiles et qui peuvent offrir des solutions aux défis posés devraient prendre part aux négociations de manière prioritaire.
- ▶ Les employeurs peuvent jouer un rôle essentiel en veillant à ce que les questions d'ordre stratégique et pratique soient correctement prises en considération. Leur contribution est importante afin de promouvoir des mesures prudentes et intersectorielles lors des débats.
- ▶ Les membres devraient exhorter les gouvernements à examiner, comme il se doit, les dispositifs existants et toutes propositions de changement afin d'appliquer les approches les plus adaptées pour réaliser la croissance de l'économie et de l'emploi, compte tenu de la conjoncture. Ils devraient encourager la justification des priorités et des changements par une analyse coûts-avantages et la prise en considération des conséquences imprévisibles.
- ▶ En réaffirmant que le droit à la sécurité sociale est un droit de la personne, et en citant la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la recommandation a pour objectif d'offrir un accès universel à la sécurité sociale à toutes les personnes qui en ont besoin. Les membres de l'OIE devraient soutenir la nécessité de trouver un point d'équilibre et d'équité entre les responsabilités et les droits des donateurs et des bénéficiaires. Les membres de l'OIE devraient veiller à ce que toute mesure proposée prévoit un délai suffisant pour sa mise en œuvre et son examen.

- ▶ En fournissant des informations sur la recommandation et autres instruments relatifs à la protection sociale, et en offrant des formations sur le sujet, les membres de l'OIE s'ouvrent à de nouveaux débouchés commerciaux.
- ▶ En utilisant le [réseau de l'OIE](#), la [base de données de l'OIT](#) et [l'observatoire de l'Association internationale de la sécurité sociale](#) (ISSA), les membres peuvent trouver des informations sur ce qui se passe dans d'autres pays et sur l'adéquation des propositions avec les initiatives de leur gouvernement.

# SOMMAIRE

---

	<b>PAGE</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>6</b>
<b>OBJET DU GUIDE</b>	<b>8</b>
DÉBOUCHÉS COMMERCIAUX POUR LES MEMBRES DE L'OIE	8
PRINCIPES UTILES À LA COLLABORATION AVEC LES GOUVERNEMENTS ET LES AUTRES PARTIES PRENANTES	9
EFFETS DE L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET DES RECOMMANDATIONS	11
<b>DOCUMENTS D'INFORMATION ET DE RÉFÉRENCE AYANT CONDUIT À L'ADOPTION DE LA RECOMMANDATION</b>	<b>12</b>
AUTRES MESURES ET INITIATIVES DE L'OIT EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE	12
INITIATIVES RÉCENTES	13
<b>DIFFÉRENCES DANS LES PRATIQUES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE</b>	<b>16</b>
LES DIFFÉRENTS TYPES DE PROTECTION SOCIALE	16
CONSÉQUENCES PRATIQUES ET URGENCE DU CHANGEMENT DANS LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE	19
<b>STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA RECOMMANDATION</b>	<b>25</b>
LES ENJEUX POUR LES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS	25
OBJECTIFS, CHAMP D'APPLICATION ET PRINCIPES	26
SOCLES NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE	29
STRATÉGIES NATIONALES D'EXTENSION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	31
SUIVI	32
<b>ANNEXE 1 – TEXTE DE LA RECOMMANDATION (N° 202) SUR LES SOCLES DE PROTECTION SOCIALE, 2012</b>	<b>33</b>



## RÉSUMÉ

---

La Conférence internationale du Travail 2012 a établi un nouvel instrument autonome, la [Recommandation \(n° 202\) sur les socles de protection sociale](#). En tant que Recommandation, il ne s'agit pas d'un instrument contraignant pour les Etats membres qui peuvent choisir d'y recourir à titre consultatif.

Cette Recommandation identifie une approche en deux temps afin que 1) les Etats membres atteignent un niveau élémentaire de protection sociale (le socle), adapté à la situation nationale, et 2) lorsque la situation nationale le permet, que le champ d'application et les conditions d'octroi de la protection sociale soient élargis en vue de la ratification de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et d'autres instruments pertinents de l'OIT.

Bien que la recommandation n° 202 soit autonome, elle ne doit pas être considérée isolément. Des informations générales sont fournies sur les autres instruments pertinents de l'OIT, la politique, le contexte et les conséquences qui y sont associés, ce qui permettra de renseigner les membres de l'OIE au cours de leur collaboration avec les gouvernements et les autres parties prenantes en ce qui concerne les étapes à suivre.

Les systèmes de sécurité sociale devraient faire partie intégrante des programmes de développement durable des pays, adaptés aux besoins et moyens nationaux, tout en encourageant la croissance de l'emploi dans le secteur structuré ainsi que la durabilité des entreprises.

Les membres de l'OIE devraient jouer un rôle attentif et précoce dans les mesures d'application au niveau national car :

- il est très probable que les employeurs contribuent fortement, de manière directe ou indirecte, au financement des mesures de protection sociale ;
- les normes exigent que les gouvernements mènent des consultations avec des membres reconnus de l'OIE en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations et la ratification des conventions ;
- les membres de l'OIE peuvent jouer un rôle essentiel en veillant à ce que les questions d'ordre stratégique et pratique soient dûment examinées, et à ce que les gouvernements appliquent les stratégies les plus favorables à la protection sociale dans leur contexte national ;
- la mise en œuvre des exigences en matière de sécurité sociale suscitera des coûts pour les entreprises et offrira aux membres de l'OIE de nouveaux débouchés commerciaux.

Aucune approche unique ne peut être recommandée aux membres de l'OIE lorsqu'ils étudient la nécessité et les moyens de soutenir la mise en œuvre, à l'échelon national, des orientations contenues dans la Recommandation, en raison du trop grand nombre de variables qui entrent en jeu, bien que l'on puisse relever quelques principes partagés de

manière implicite par les membres de l'OIE. Les membres de l'OIE devraient prendre en considération, par exemple, les systèmes de protection sociale existants, les objectifs réalisés, les dispositifs de financement en vigueur et leur durabilité, l'évolution des secteurs de l'industrie et de l'emploi, les niveaux de vie actuels, les salaires moyens, les régimes fiscaux, les taux de chômage et les perspectives en matière d'emploi, les dispositions relatives à l'application des lois, les obstacles à la diversité, les questions concernant l'immigration et l'émigration.

## OBJET DU GUIDE

---

Le présent guide s'adresse aux membres de l'OIE, à des organisations représentatives des entreprises et des employeurs du monde entier, afin de les accompagner dans les discussions qu'ils mènent avec les gouvernements.

Ce document ne rassemble pas d'interprétations ou de conseils d'ordre juridique ou financier, et il ne devrait pas être considéré comme tel. Il n'offre que des observations générales.

Il fournit des informations concernant le contexte, le déroulement et les conclusions de la discussion sur les socles de protection sociale dans le cadre de la Conférence internationale du Travail 2012. Il situe ces informations dans le contexte actuel et examine les perspectives et les conséquences qui en découlent pour les entreprises.

Il propose un certain nombre de stratégies et de principes de négociation sur lesquels les membres de l'OIE peuvent s'appuyer dans leurs échanges avec les gouvernements.

L'OIE appréciera tous commentaires ou exemples fondés sur l'expérience et toutes bonnes pratiques mises en œuvre par les membres, susceptibles d'être insérés dans une version révisée du présent document.

## DÉBOUCHÉS COMMERCIAUX POUR LES MEMBRES DE L'OIE

Bien que la mise en œuvre et l'extension de la protection en matière de sécurité sociale soit fortement susceptible d'entraîner des coûts supplémentaires pour les entreprises, de nouveaux débouchés commerciaux peuvent se profiler pour les membres de l'OIE, grâce à l'augmentation du nombre de leurs membres et à la création de revenus fondés sur des services liés aux nouvelles obligations des employeurs. Des perspectives commerciales existent également pour le secteur privé dans le domaine de l'offre de services associés aux nouveaux systèmes de sécurité sociale. De solides arguments devraient être avancés en faveur d'une offre de services tant privée que publique.



## PRINCIPES UTILES À LA COLLABORATION AVEC LES GOUVERNEMENTS ET LES AUTRES PARTIES PRENANTES

Il existe un certain nombre de principes directeurs que les membres de l'OIE peuvent suivre lorsqu'ils étudient la mise en œuvre des orientations de la présente recommandation dans la législation et la pratique nationales.

Si un Etat membre de l'OIT a ratifié la [convention \(n° 144\) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976](#), comme plus de 133 pays l'ont fait à ce jour, il est tenu d'organiser des consultations tripartites nationales sur les nouveaux instruments proposés qui doivent être examinés par la Conférence, sur les soumissions d'instruments aux autorités compétentes, sur les rapports concernant les conventions ratifiées, sur les mesures relatives aux conventions et recommandations non ratifiées, et sur les propositions relatives à la dénonciation de conventions.

Les formules consacrées se rapportant aux consultations sont employées dans tout le texte de la Recommandation. Cela suppose une concertation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, et avec d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées. Les membres de l'OIE sont les organisations représentatives des employeurs. Les gouvernements devraient se voir rappeler leurs obligations et les membres de l'OIE devraient saisir les opportunités qu'offrent la convention n° 144 et la recommandation n° 202. Si on laisse le soin de cette question aux travailleurs, aux représentants des gouvernements et aux militants des organisations non-gouvernementales, cela ne présentera pas de retombées positives pour les employeurs et les entreprises.

**Collaboration précoce avec les gouvernements** : les membres de l'OIE devraient s'enquérir très tôt des intentions des gouvernements quant à la mise en œuvre des dispositions de la recommandation. Une fois que les ministres et fonctionnaires ont lancé le processus d'élaboration des plans d'application, il est souvent trop tard pour les influencer en faveur de propositions susceptibles d'améliorer la durabilité des entreprises.

**Les gouvernements doivent prendre les précautions qui s'imposent avant toute mesure de mise en œuvre** : les membres de l'OIE devraient exhorter les gouvernements à prendre les précautions qui s'imposent avant de prendre toutes décisions concernant la mise en œuvre, notamment :

- Enquêter sur la situation actuelle du système de sécurité sociale, son fonctionnement et déterminer s'il réalise les objectifs visés ;

- Soumettre les propositions à une analyse coûts-avantages ;
- Etudier les conséquences imprévisibles ;
- Définir des priorités réalistes.

**Utiliser les options favorables à une mise en œuvre progressive** : les membres de l'OIE devraient attirer l'attention des gouvernements sur les options favorables à une mise en œuvre des changements dans la durée, et à une hiérarchisation des mesures en vue d'optimiser leur efficacité et leurs effets.

**Utiliser les options favorables à la flexibilité** : la plupart des conventions et recommandations de l'OIT permettent une mise en œuvre conforme à la législation et à la pratique nationales. Il est important que les membres de l'OIE aient une bonne connaissance de leurs systèmes et pratiques juridiques afin de pouvoir déployer des mesures efficaces et efficientes, conformément à la pratique en vigueur.

## EFFETS DE L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques établis par les mandants de l'OIT (gouvernements, employeurs et travailleurs). Elles énoncent des principes et des droits fondamentaux au travail. Il s'agit soit de *conventions*, qui sont des traités internationaux juridiquement contraignants pouvant être ratifiés par les Etats membres, soit de *recommandations*, qui constituent des orientations non contraignantes. Une recommandation peut être autonome ou liée à une convention qu'elle complète, en fournissant des orientations plus détaillées sur les manières de la mettre en œuvre.

Une fois qu'une norme est adoptée, les Etats membres doivent, conformément à la Constitution de l'OIT, *soumettre* cet instrument à leur autorité compétente (habituellement le parlement) en vue de son examen. Dans le cas des conventions, il s'agit d'un examen en vue d'une *ratification*. Si la convention est ratifiée, elle entre généralement en vigueur dans le pays un après la date de la ratification. Les pays qui ont ratifié une convention s'engagent à appliquer la convention dans leur législation et pratique nationales et à présenter périodiquement des rapports à l'OIT sur sa mise en œuvre. L'OIT fournit une assistance technique en tant que de besoin.

Les recommandations ne créent pas d'obligations pour les Etats membres, et elles ne sont utilisées que pour définir des normes visant à orienter les mesures prises par les gouvernements. Si elles sont appliquées par les Etats membres, il n'est pas nécessaire de les soumettre aux procédures de l'OIT concernant l'établissement de rapports. Cependant, les rapports de la Commission d'experts (des observateurs juridiques indépendants) passent souvent au crible certains thèmes, tout en traduisant les vues des experts quant à l'efficacité des mesures prises par les Etats membres.

Bien que la Recommandation n° 202 soit une mesure autonome visant les gouvernements, elle ne peut pas être considérée isolément, étant donné que la vision des gouvernements quant à l'application de ces orientations sera nourrie par les vues de ces gouvernements sur d'autres normes de l'OIT dans le domaine de la protection sociale, et la ratification de ces normes.

## DOCUMENTS D'INFORMATION ET DE RÉFÉRENCE AYANT CONDUIT À L'ADOPTION DE LA RECOMMANDATION

---

La [Recommandation \(n° 202\) sur les socles de protection sociale, adoptée par la Conférence internationale du Travail 2012](#), préconise que toute personne ait accès à des soins de santé essentiels et à une sécurité élémentaire de revenu, tout au long de la vie, dans le but de réduire la pauvreté, les inégalités et les maladies qui affectent les 5 milliards de personnes qui ne bénéficient à l'heure actuelle d'aucun système de sécurité sociale. De nombreuses années ont été nécessaires pour aboutir à cette initiative, perçue comme indispensable car les précédentes mesures de l'OIT n'ont pas été appliquées de manière universelle et la situation mondiale sur les plans politique et économique a aggravé le sentiment d'insécurité.

### AUTRES MESURES ET INITIATIVES DE L'OIT EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE

Depuis sa création, l'OIT a adopté 31 conventions et 23 recommandations se rapportant à la sécurité sociale. Voir le site Internet suivant : <http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm>.

Les principales conventions sont les suivantes :

1. Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 – *47 ratifications*
2. Convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 – *24 ratifications*
3. Convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967 – *16 ratifications*
4. Convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969 – *15 ratifications*
5. Convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988 – *8 ratifications*
6. Convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000 – *23 ratifications*

Le faible taux de ratification s'oppose aux efforts intensivement déployés pour promouvoir ces instruments. Pour une liste plus complète des normes relatives à la protection sociale, consulter le site Internet suivant :

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/legal/standard.htm>.

Les ratifications sont diverses et ce sont majoritairement les pays européens qui s'y attèlent. Selon l'OIT, si le taux de ratification de ces instruments est si faible, c'est notamment parce que *la plupart des pays en développement n'ont pas les moyens de les mettre en œuvre.*

La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, est le texte fondamental :

- Il n'a jamais fait l'objet d'une révision.
- Il définit neuf branches de la sécurité sociale et prévoit des normes minimales pour chacune d'entre elles : soins médicaux ; indemnités de maladie ; prestations de chômage ; prestations de vieillesse ; prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles ; prestations aux familles ; prestations de maternité ; prestations d'invalidité et prestations de survivants.
- Des objectifs minimaux sont définis pour chaque éventualité compte tenu :
  - d'un pourcentage minimum de la population protégée dans le cas où surviendrait l'une des éventualités ;
  - d'un montant minimal de prestations à payer dans le cas où surviendrait l'une des éventualités ;
  - des conditions et des délais d'octroi des prestations décrites.
- Cet instrument prévoit également une disposition de flexibilité permettant une ratification progressive, et autorisant les Etats qui ratifient la convention à adopter au minimum trois des neuf branches de la sécurité sociale, dont au moins une couvrant une éventualité de longue durée ou le chômage, dans la perspective d'étendre la couverture aux autres éventualités à un stade ultérieur.

## INITIATIVES RÉCENTES

En 2008, l'OIT a cherché à promouvoir une nouvelle norme internationale du travail sur la sécurité sociale. L'OIE soutient vivement les initiatives visant à encourager l'élargissement de la couverture de la sécurité sociale, mais elle estime que la mise en place d'un instrument normatif n'est pas le meilleur moyen pour cela. Consulter la page web suivante :

<http://www.ioe-emp.org/en/policy-areas/index.html> pour accéder à la publication intitulée « Social Security for all: a framework for action » (La sécurité sociale pour tous : un cadre à l'action), note d'information (*en anglais*), octobre 2008.

Cependant, la crise économique de 2008 a fait l'objet d'un examen par les organismes des Nations Unies qui ont adopté, en avril 2009, l'initiative pour un socle de protection sociale parmi les neuf initiatives prises conjointement par les Nations Unies pour faire face aux effets de la crise. Le socle de protection sociale est une approche mondiale en matière de politique sociale qui promeut des stratégies intégrées en faveur d'un accès aux services sociaux essentiels et d'une sécurité de revenu pour tous. Cette initiative est codirigée par le [Bureau international du Travail](#) et l'Organisation mondiale de la santé, et mobilise un groupe de 17 organismes associés, notamment les institutions des Nations Unies et les institutions financières internationales. Dans le cadre de l'initiative pour un socle de protection sociale, le Groupe consultatif sur le socle de protection sociale (présidé par Mme Bachelet) a été créé afin d'améliorer les activités de plaidoyer à l'échelle mondiale et d'élaborer les aspects politiques de cette approche.

Le Groupe consultatif fournit des orientations générales dans plusieurs domaines quant à la faisabilité, l'applicabilité et l'adaptabilité du concept de socle de protection sociale, et au processus de mise en œuvre associé dans différents contextes socioéconomiques et institutionnels aux niveaux local, national, régional et mondial. Il œuvre à l'identification des bonnes pratiques dans le monde et contribue à l'intensification des échanges entre les pays développés et les pays en développement, et entre les pays par le biais de la coopération Sud-Sud.

Voir [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_176520/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_176520/lang--fr/index.htm)

En 2011, la discussion de la Conférence internationale du Travail a examiné attentivement les vues et positions en présence et, par une résolution, il a été convenu qu'une recommandation devait être élaborée et examinée lors de la Conférence internationale du Travail 2012. Voir le compte-rendu provisoire n°24, intitulé « [Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur la protection sociale](#) » (80 pages). Ce document souligne que « le besoin existe d'une Recommandation venant compléter les normes applicables, qui aiderait les pays, en leur fournissant des orientations souples mais faisant sens, à établir des socles de protection sociale dans le cadre de systèmes complets de sécurité sociale adaptés à la situation et au niveau de développement de chaque pays ».

Les vues de l'OIE en la matière peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.ioe-emp.org/fr/domaines-daction/index.html>, dans le document intitulé « The Concept of the Social Protection Floor – Explanatory Note for Employers » (*Le concept du socle de protection sociale – note explicative à l'intention des employeurs*), note de l'OIE, février 2011 (*disponible en anglais, français et espagnol*).

A sa 101<sup>ème</sup> session (2012), la Conférence a examiné la possibilité d'établir une norme dans le cadre de la procédure de simple discussion, ce qui a débouché sur l'élaboration et l'adoption d'une **Recommandation autonome** relative aux socles de protection sociale. Les rapports généraux présentés pour ce débat fournissent des informations actualisées très précieuses :

- Rapport IV (1) : Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable. Ce rapport fournit des informations sur la législation et la pratique concernant l'établissement d'un socle de protection sociale à l'échelon national, ainsi qu'une analyse des principales évolutions et des tendances nouvelles en la matière au niveau mondial.
- Rapport IV (2A) : Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable. Ce rapport a été établi sur la base des réponses au questionnaire reçues des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs ; y figurent en substance leurs observations ainsi que le commentaire du Bureau sur les réponses et sur le texte proposé de la Recommandation.
- Rapport IV (2B) : Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable. Ce document contient les versions française et anglaise du texte proposé qui, si la Conférence en décide ainsi, servira de base à l'examen de la question normative concernant l'élaboration d'une Recommandation autonome sur le socle de protection sociale, à sa 101<sup>ème</sup> session (2012).

# DIFFÉRENCES DANS LES PRATIQUES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

---

## LES DIFFÉRENTS TYPES DE PROTECTION SOCIALE

Les concepts ont évolué au fil du temps et ils sont utilisés de manière différente dans différentes cultures. Les définitions suivantes de l'OIT mettent en exergue la variété des systèmes.

### **TRANSFERTS SOCIAUX**

Les transferts sociaux sont une redistribution du revenu qui s'opère soit en nature (accès à des biens et services sociaux), soit en espèces, d'une catégorie sociale à une autre (par exemple des actifs à la population âgée). Peuvent prétendre en bénéficier les personnes qui se sont acquittées de certaines obligations (par exemple le versement de cotisations) ou qui remplissent certains critères sociaux ou fonctionnels (maladie, pauvreté, emploi dans les travaux publics). Depuis quelques années, on utilise cette expression pour désigner les régimes universels qui délivrent des prestations à l'ensemble de la population, la résidence étant la seule condition d'ouverture des droits, ou les dispositifs d'aide sociale qui imposent d'autres obligations concrètes aux bénéficiaires (on parle de «transferts conditionnels en espèces»).

### **PROTECTION SOCIALE**

Les termes «protection sociale» revêtent souvent un sens plus large que ceux de «sécurité sociale» (et englobent notamment la protection mutuelle des membres d'une famille ou d'une collectivité). L'expression est également utilisée dans certains contextes dans un sens plus étroit (auquel cas elle sert à désigner uniquement les dispositifs destinés aux membres les plus pauvres ou les plus vulnérables ou aux exclus de la société). «Protection sociale» et «sécurité sociale» sont souvent utilisés de manière interchangeable, ce qui est regrettable. Dans ce rapport, l'expression « protection sociale » est utilisée, avec souplesse, pour désigner la protection offerte par les systèmes de sécurité sociale en ce qui concerne les risques et les besoins sociaux.



## **SÉCURITÉ SOCIALE**

La notion de sécurité sociale couvre l'ensemble des dispositifs de prestations, en espèces ou en nature, visant à garantir une protection contre, notamment :

- l'absence de revenu tiré du travail ou son insuffisance, imputable à l'un des facteurs suivants : maladie, invalidité, maternité, accident du travail et maladie professionnelle, chômage, vieillesse, décès d'un membre de la famille ;
- le manque d'accès ou l'accès inabordable aux soins de santé ;
- l'insuffisance du soutien familial, en particulier pour les enfants et les adultes à charge ;
- la pauvreté et l'exclusion sociale en général.

Les régimes de sécurité sociale peuvent être contributifs (assurance sociale) ou non contributifs.

## **AIDE SOCIALE**

On parle généralement d'aide sociale pour désigner les prestations sociales dont l'octroi est subordonné au niveau de revenu du bénéficiaire et qui sont donc soumises à des conditions de ressources ou autres (ciblage géographique). Ces prestations visent généralement à atténuer ou à réduire la pauvreté. Elles peuvent être fournies en nature ou en espèces :

- Les dispositifs d'aide sociale soumis à conditions imposent aux bénéficiaires (et/ou aux membres de leurs familles), notamment, de participer à des programmes publics déterminés (en matière de santé ou d'éducation). Depuis quelques années, on parle de systèmes ou mécanismes de transferts en espèces soumis à conditions pour désigner les dispositifs de ce type.
- L'aide sociale est généralement financée par l'impôt, et l'ouverture des droits aux prestations n'est pas subordonnée à une contribution directe du bénéficiaire ou de son employeur.

## **SOCLE DE PROTECTION SOCIALE**

L'expression « socle social » ou « socle de protection sociale » (SPS) est utilisé pour désigner un ensemble de droits, services et infrastructures de base dont chacun devrait pouvoir jouir. Le terme « socle social » correspond en de nombreux points à la notion d'obligation fondamentale visant à assurer un niveau minimum essentiel de réalisation des droits consacrés par les instruments relatifs aux droits de l'homme. Les Nations Unies proposent que le Socle de protection sociale comporte deux composantes principales qui contribuent à la réalisation de certains droits de l'homme :

- services : accès géographique et financier aux services essentiels (eau, assainissement, santé, éducation) ;
- transferts : ensemble élémentaire de transferts sociaux de base, en nature ou en espèces, destinés à assurer un revenu minimal et à garantir l'accès aux services essentiels, dont les soins de santé.

## CONSÉQUENCES PRATIQUES ET URGENCE DU CHANGEMENT DANS LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

La plupart des Etats membres reconnaissent la nécessité de fournir une sécurité sociale aux personnes qui nécessitent un appui de la société, tout en cherchant à trouver un équilibre entre les droits et les obligations prévus par les systèmes de sécurité sociale et à se concentrer plutôt sur la prévention (prévention du chômage ou de l'incapacité professionnelle) que sur la prise en charge et la compensation (par le biais des transferts). Il est donc extrêmement important d'augmenter le taux d'emploi, car il est considéré comme le meilleur moyen de réduire le nombre de bénéficiaires des prestations de chômage.

Cependant, les coûts montent en flèche à mesure que la société exerce de plus en plus de pressions sur l'Etat et de nombreux facteurs de réforme se dégagent.

### RÉFORMES DANS LES PAYS À REVENU ÉLEVÉ

#### **Soins de santé**

Face à l'accroissement de l'espérance de vie, aux progrès accomplis dans le domaine médical et technologique et à l'augmentation des attentes exprimées par la société, il a été nécessaire d'entreprendre une réforme du secteur de la santé et des régimes d'assurance-santé afin de modérer l'augmentation des dépenses, en améliorant les qualités par les normes et en offrant un accès équitable à ces services.

#### **Faisabilité financière de la protection sociale et stimulation de l'emploi**

Les réformes concrètement engagées dans les pays à revenu élevé visent à maintenir les travailleurs dans l'emploi, ou à les aider à retrouver un travail, et à rendre le marché du travail plus dynamique. Elles reposent principalement sur cinq types de mesures :

- encourager l'autonomie des individus ;
- créer un marché du travail dynamique, source de nombreuses possibilités ;
- développer de nouvelles branches de la sécurité sociale ;
- réaliser un nouvel équilibre entre les dépenses et les revenus des régimes de retraite ;
- favoriser des réformes paramétriques des systèmes de sécurité sociale et des dispositifs d'ajustement automatique.

#### Encourager l'autonomie des individus

Il s'agit de mesures introduites dans le but de réaliser un nouvel équilibre entre les droits sociaux des individus et leur responsabilité d'utiliser pleinement leurs propres capacités, en favorisant :

- la flexisécurité ;

- les dispositions visant à accroître l'employabilité afin de réduire le risque de chômage et d'améliorer le retour des perspectives d'emploi ;
- des mesures de prévention pour minimiser les risques de maladie, d'accident du travail et de maladie professionnelle, et d'invalidité ;
- des mesures visant à prévenir la dépendance ;
- des mesures empêchant d'abuser des prestations de sécurité sociale.

Dans plusieurs branches de la sécurité sociale (par exemple les régimes de retraite et les systèmes d'assurance-santé et maladie), on assiste à un renforcement de certains éléments liés aux assurances privées, tandis que les institutions publiques de sécurité sociale perdent partiellement du terrain.

#### Créer un marché du travail dynamique, source de nombreuses possibilités

Au lieu de prendre des mesures pour protéger certains emplois face à la concurrence mondiale, l'accent est mis sur la promotion de l'employabilité et de l'entrepreneuriat plutôt que sur la fourniture d'une aide aux travailleurs en vue d'obtenir un emploi. Pour cela, il faut donner aux travailleurs les moyens et la sécurité de revenu nécessaires pour s'adapter aux changements qui touchent le marché du travail, en proposant des mesures de formation tout au long de la vie, afin qu'ils puissent maintenir un niveau suffisant d'employabilité, tout en bénéficiant d'une sécurité sociale adéquate pendant leur recherche d'emploi et leur formation continue. D'autres mesures spéciales sont requises pour aider les travailleurs confrontés à des obstacles spécifiques à l'embauche (travailleurs âgés, jeunes en transition entre la fin de l'école, ou d'un cursus de formation professionnelle, et l'entrée sur le marché du travail, personnes handicapées, migrants et chômeurs de longue durée).

#### Développer de nouvelles branches de la sécurité sociale

Les solutions politiques aux nouveaux défis sociaux incluent également l'introduction de nouvelles branches de la sécurité sociale, adoptées par un certain nombre de pays à revenu élevé :

- Assurance obligatoire concernant les soins infirmiers de long durée pour les personnes âgées (Autriche, 1993 ; Allemagne, 1995 ; Japon, 2000 ; Luxembourg, 1999 ; Pays-Bas, 1968). Les changements démographiques et l'accroissement de l'espérance de vie signifient que de nombreuses familles ne pourront pas assurer et financer ce type de soins.

- Le congé parental comme moyen de concilier travail et responsabilités familiales (Allemagne, 2007 ; Québec [Canada], 2006 ; Suède, 1974). Cette nouvelle branche de l'assurance sociale permet à un parent qui occupe un travail rémunéré de prendre un congé afin de s'occuper de son enfant à la maison pendant une durée déterminée, au cours de laquelle une prestation lui est versée.

#### Réaliser un nouvel équilibre entre les dépenses et les revenus des régimes de retraite

De nombreux pays ont initié une réforme des régimes de retraite, souvent sur des périodes longues de transition, afin de rétablir l'équilibre entre l'augmentation des dépenses et la réduction des recettes de façon à garantir la viabilité financière future des régimes, notamment en réalisant un nouvel équilibre entre le temps de vie active et la durée de la retraite versée, grâce à :

- l'augmentation de l'âge « normal » de la retraite ;
- la suppression des mesures d'incitation en faveur de la retraite anticipée par le relèvement de l'âge de la retraite, assorti d'un facteur de réduction actuarielle ;
- des options permettant aux travailleurs âgés de réduire leur temps de travail et de combiner un travail à temps partiel avec une retraite partielle.

Afin d'améliorer la durabilité financière des systèmes de retraite par répartition à prestations définies de niveau 1, malgré l'augmentation des taux de dépendance, les régimes ont été complétés par des régimes par capitalisation intégrale, obligatoire ou volontaire, à cotisations définies qui compensent l'affaiblissement de la protection des régimes de niveau 1. Ces régimes sont par définition en équilibre financier automatique, mais ne garantissent pas toujours des niveaux de prestations prédéfinies aux assurés. La crise financière, économique et budgétaire de ces cinq dernières années a exercé des pressions majeures sur les systèmes privés de retraite par capitalisation. Selon [\*l'Organisation de coopération et de développement économiques \(OCDE\)\*](#), la plupart des fonds de pension nationaux sont toujours déficitaires, pour ce qui est du rendement des placements cumulés sur la période 2007-2011.

#### Favoriser des réformes paramétriques des systèmes de sécurité sociale et des dispositifs d'ajustement automatique

Les réformes paramétriques visent à augmenter la durabilité des systèmes en maintenant la structure fondamentale du système existant tout en essayant, par la modification des différents paramètres principaux du système, d'augmenter non seulement les incitations à l'emploi pour les travailleurs âgés mais aussi de réduire le

coût budgétaire du vieillissement. Ces paramètres fondamentaux incluent, par exemple, l'âge de la retraite (âge légal et âge effectif de la retraite), le taux de compensation (défini par les prestations de retraite directes, les plafonds, les règles d'indexation, etc.) et le taux de cotisation.

Face à la grande diversité des systèmes, on ne peut appliquer un ensemble approprié de réformes paramétriques à tous les pays. Cependant, dans une acception large, les systèmes de retraite publics peuvent être divisés en deux catégories : les systèmes qui offrent un revenu de base, indépendamment des salaires perçus ou des cotisations versées, et les systèmes dans lesquels les retraites sont liées aux gains passés, tout en maintenant une retraite minimale.

Dans les pays où les systèmes sont liés aux gains passés, et où le niveau des prestations de retraite s'avère suffisamment élevé pour être considéré comme une priorité des réformes paramétriques, les réformes peuvent prendre trois orientations :

- i) augmenter le nombre d'années de cotisation prises en compte pour le calcul des retraites, par exemple l'ensemble de la carrière, et/ou établir un lien plus actuariel entre les prestations et les cotisations ;
- ii) fonder l'indexation des prestations de retraite sur les prix plutôt que sur les salaires ou, au moins, sur une base inférieure à l'indexation des salaires (par exemple, indices hybrides des prix et des salaires ou prix assortis de relèvements discrétionnaires) ;
- iii) fonder l'indexation des salaires, pris en compte pour le calcul du salaire de référence (considéré aux fins de la retraite), sur les prix plutôt que sur les salaires.

Les stratégies de réforme doivent tenir compte de la durée de la retraite à mesure que l'accroissement de l'espérance de vie a des incidences majeures sur le coût budgétaire du vieillissement. Dans les systèmes fondés sur les gains, la réponse la plus efficace, surtout en ce qui concerne les incitations à l'emploi, consisterait à lier de manière plus actuarielle, le taux de compensation ou le taux de cotisation d'un groupe à son espérance de vie.

## **LES TENDANCES DANS LES PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE**

Il est plus difficile de faire des généralisations au sujet des tendances et des évolutions, car les pays à revenu intermédiaire ne constituent pas un groupe homogène et certains se heurtent aux mêmes enjeux que les pays à revenu élevé. On observe toutefois certaines tendances communes. De nombreux pays d'Amérique latine ont connu de longues périodes de forte croissance économique et mis en place des systèmes de sécurité sociale couvrant les travailleurs des secteurs structurés de l'industrie et de l'agriculture. Plus récemment, la dette et les déficits publics élevés ont entraîné une réduction des dépenses sociales. On observe aussi un recul du secteur structuré et un développement du secteur informel. Dans plusieurs pays d'Amérique latine, les régimes de retraite généraux par répartition ont été remplacés dans les années quatre-vingt par des systèmes de capitalisation individuelle gérés par des fonds privés. Lorsque ces systèmes se sont avérés inefficaces, on a dû les sauver grâce à des plans de retraites minimales garanties, financés par les recettes fiscales. La reprise économique dans certains pays a favorisé la mise en place de nouvelles prestations sociales.

En Asie du Sud-Est et dans certains pays d'Asie de l'Est, malgré des périodes de forte croissance économique, de nombreux pays n'ont pas réussi à se doter de régimes d'assurance-chômage et, en période de récession, une part importante de la population touchée s'est paupérisée. Le traditionnel réseau social informel basé sur le lien de parenté n'a pas su absorber les effets négatifs des graves récessions, qui ont mis l'accent sur la nécessité de mettre en place de solides régimes publics de sécurité sociale.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, le processus de transition de l'économie centralisée vers l'économie de marché initié en 1990 s'est traduit par un chômage structurel élevé, une forte baisse du taux d'emploi dans l'économie structurée, l'apparition d'une économie informelle, et des flux migratoires internes et externes. Les régimes de sécurité sociale rigides hérités de l'ancien système ne permettent pas de compenser suffisamment ces effets. Les taux de rendement de la croissance économique ont relancé l'emploi et ils peuvent créer un espace budgétaire pour les régimes de sécurité sociale réformés. Les tendances suivantes peuvent être observées plus ou moins dans toutes les régions :

- Il existe une disparité des revenus relativement forte et de plus en plus prononcée entre des petits groupes de personnes à revenu élevé et des groupes plus grands de population à très faible revenu. La croissance économique n'a pas abouti à une plus grande égalité des revenus ;

- Il existe au sein des pays un fossé des richesses relativement large entre les différentes régions, qui s'exprime en termes de revenu par habitant, de taux d'emploi, de taux de chômage, d'infrastructures sociales, et de répartition entre emploi structuré et emploi informel, et qui donne lieu à des pressions migratoires.
- Certains pays se caractérisent par une instabilité politique et une fréquence élevée de catastrophes naturelles (épidémies, tremblements de terre, inondations, sécheresses). Les personnes à faible revenu sont beaucoup plus vulnérables car elles ne disposent pas de réserves leur permettant de faire face à de telles catastrophes.



# STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA RECOMMANDATION

---

## LES ENJEUX POUR LES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS

Certains pays offrent un faible niveau de prestations et de couverture, et ils n'ont pas les moyens de faire mieux. D'autres offrent un faible niveau de prestations et de couverture, mais ils peuvent envisager de fournir des prestations. D'autres encore ont un bon niveau de prestations et de couverture, mais ils n'ont plus les moyens d'y faire face. Quelques rares pays offrent un bon niveau de prestations et de couverture et peuvent continuer à le garantir. C'est pourquoi il est impossible d'énoncer des normes quant à la façon dont les membres de l'OIE devraient aborder les négociations sur la mise en œuvre de la Recommandation.

Dans tous les pays, à l'exception de cette dernière catégorie, les changements requis pour introduire des régimes de protection sociale durables impliquent des exigences et des politiques de transition qui cibleront vraisemblablement les dispositifs de financement, direct ou indirect, par les employeurs.

Les nombreux pays ayant des systèmes en place sont dotés d'une multitude d'organes intervenant dans la fourniture et le financement des services de protection sociale, ce qui implique souvent un chevauchement des responsabilités, des déficits financiers des différents fonds, des politiques de gestion inefficaces, et, surtout, des problèmes pour les gouvernements en termes de financement de ces organes. Il se peut que l'adoption de tout instrument de protection sociale élaboré par l'OIT exige une restructuration, un renforcement des capacités et une coordination des organes existants ou la mise en place de nouveaux organes destinés à fournir de meilleurs services aux intéressés.

## LA STRUCTURE DE LA RECOMMANDATION

Voir l'annexe 1 du texte de la Recommandation, qui s'articule en cinq grandes parties.

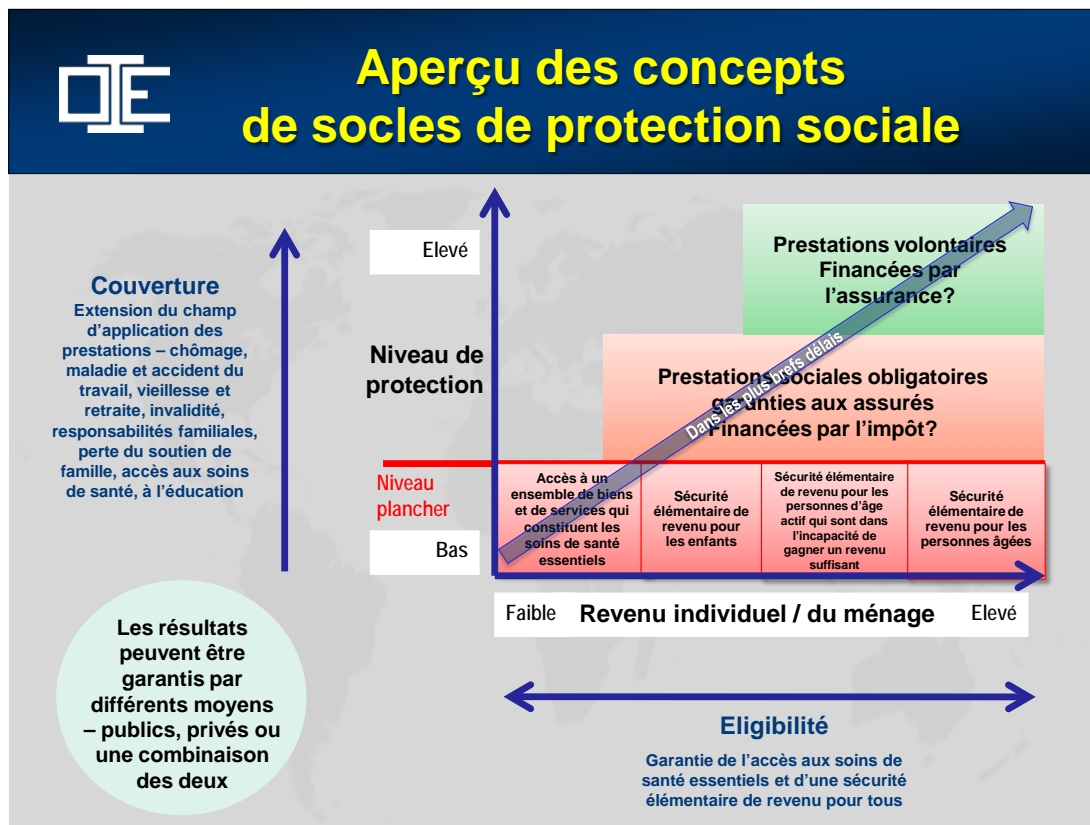
- 1. PREAMBULE GENERAL – INCLUANT DES REFERENCES A DES QUESTIONS PERTINENTES TANT AU NIVEAU INTERNATIONAL QU'AU SEIN DE L'OIT**
- 2. OBJECTIFS, CHAMP D'APPLICATION ET PRINCIPES (ARTICLES 1-3)**
- 3. SOCLES NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE (ARTICLES 4-12)**
- 4. STRATEGIES NATIONALES D'EXTENSION DE LA SECURITE SOCIALE (ARTICLES 13-18)**
- 5. SUIVI (ARTICLES 19-24)**

## OBJECTIFS, CHAMP D'APPLICATION ET PRINCIPES

La recommandation s'adresse aux Etats Membres de l'OIT et vise à faire en sorte que les pays :

- mettent en œuvre dès que possible les quatre éléments fondamentaux de leurs socles de protection sociale dans le cadre des processus de développement national ;
- élargissent le champ d'application de la protection et l'éligibilité pour offrir une couverture universelle.

Les décisions concernant ce que l'on entend par socle de protection sociale, éligibilité, dispositions relatives à la fourniture des prestations, stratégies d'extension, dispositions concernant le financement et la durabilité doivent être prises au niveau national, en tenant compte du contexte, des cultures et des moyens de chaque pays.



Les principes suivants devraient s'appliquer lors de la conception des socles de protection sociale et de la mise en œuvre des stratégies d'extension de la sécurité sociale :

- a) universalité de la protection, fondée sur la solidarité sociale ;
- b) droit aux prestations prescrit par la législation nationale ;
- c) caractère adéquat et prévisible des prestations ;

- d) non-discrimination, égalité entre hommes et femmes et prise en compte des besoins spécifiques ;
- e) inclusion sociale, y compris des personnes travaillant dans l'économie informelle ;
- f) respect des droits et de la dignité des personnes couvertes par les garanties de sécurité sociale ;
- g) réalisation progressive, y compris moyennant la fixation d'objectifs et de délais ;
- h) solidarité en matière de financement, allant de pair avec la recherche du meilleur équilibre possible entre les responsabilités et les intérêts parmi ceux qui financent et bénéficient des régimes de sécurité sociale ;
- i) prise en considération de la diversité des méthodes et approches, y compris des mécanismes de financement et des systèmes de fourniture des prestations ;
- j) gestion financière et administration saines, responsables et transparentes ;
- k) pérennité financière, budgétaire et économique, compte dûment tenu de la justice sociale et de l'équité ;
- l) cohérence avec les politiques sociales, économiques et de l'emploi ;
- m) cohérence entre les institutions chargées d'assurer les services de protection sociale ;
- n) services publics de qualité améliorant l'efficacité des systèmes de sécurité sociale ;
- o) efficacité et accessibilité des procédures de réclamation et de recours ;
- p) suivi régulier de la mise en œuvre et évaluation périodique ;
- q) plein respect de la négociation collective et de la liberté syndicale pour tous les travailleurs ;
- r) participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées.

Ces principes sont très généraux et imprécis, et ils peuvent être utilisés par les négociateurs pour atteindre leurs propres objectifs. Les principes h) à k) revêtent une grande importance pour les membres de l'OIE, surtout si les employeurs sont les principaux bailleurs de fonds des mesures de protection sociale ; le principe l) est également important en raison de son lien avec le domaine économique. Les membres de l'OIE devront être attentifs aux principes qui pourraient leur permettre d'appuyer leur propre proposition, tout comme à ceux qui pourraient nuire à leur argumentation. Ils devraient être en mesure de faire valoir leurs moyens de défense et leurs contre-arguments, en gardant à l'esprit que la Recommandation a un simple rôle d'orientation.

Aux termes de la Recommandation, la sécurité sociale doit bénéficier aux personnes travaillant tant dans l'économie structurée que dans l'économie informelle, mais elle devrait être organisée de façon à encourager l'emploi structuré et le recul du secteur informel.

Cela pose particulièrement problème car, en général, les personnes travaillant dans l'économie informelle n'ont pas cotisé aux régimes servant à soutenir les programmes de protection sociale, mais elles pourront tout de même en bénéficier. La façon dont les programmes de soutien social destinés aux personnes travaillant dans l'économie informelle sont structurés et suivis est extrêmement importante si l'on veut qu'ils soient équitables pour tous les assurés et qu'ils encouragent l'emploi structuré.

## SOCLES NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE

Les socles de protection sociale devraient assurer :

1. l'accès à des soins de santé essentiels,
2. une sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres biens et services nécessaires ;
3. une sécurité élémentaire de revenu pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, par exemple dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité ;
4. une sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées.

Ces garanties élémentaires, les conditions d'octroi ainsi que les niveaux de prestation devraient être définis en conformité avec la législation nationale. Les demandeurs devraient avoir libre accès aux procédures de réclamation et de recours.

Les niveaux auxquels ces garanties sont fixées et révisées exigent des consultations avec les membres de l'OIE ; les garanties dépendent de la situation, des besoins et des dispositions de chaque pays, mais elles reposent sur les principes élémentaires de dignité et d'accessibilité.

Ces garanties devraient être fournies à tous les résidents et enfants, tels que définis par la législation nationale, sous réserve des obligations internationales auxquelles le pays est assujéti. Il est admis que des aspects tels que le lieu de résidence, le domicile, le statut fiscal et les droits de propriété manquent de précision, et il est délibérément laissé à la libre appréciation de chaque pays de les spécifier en fonction de ses propres besoins et normes ainsi que de ses relations avec ses alliés et voisins.

Voici des exemples de types de prestations et de programmes de financement pouvant être garantis par les socles de protection sociale aux termes des articles 9 à 11, aucune préférence n'étant exprimée et aucune limite imposée en matière d'innovation et de développement, pour autant qu'ils offrent des dispositifs qui se révèlent efficaces dans le contexte national.

Les membres de l'OIE devraient examiner les possibilités offertes à leurs membres de fournir des services parallèlement au secteur public, en partenariat avec le secteur public ou en lieu et place du secteur public. Lors de la conception et de la mise en œuvre des socles

nationaux de protection sociale, les Etats Membres sont encouragés à adopter une approche globale et à examiner une combinaison de mesures actives de prévention et de promotion, de prestations et de services propres à favoriser l'activité économique productive et l'emploi structuré. Ils devraient garantir la coordination de domaines spécifiques tels que les incitations fiscales, l'éducation ou la formation professionnelle, en tenant compte des capacités contributives des différents groupes de la population, du respect effectif des obligations en matière fiscale et de cotisations sociales, et des mesures pour prévenir la fraude ainsi que l'évasion fiscale et le non-paiement des cotisations sociales.

Les membres de l'OIE devraient demander à leur gouvernement de les aider, lorsque cela est possible, à réaliser une prévision des dépenses et des ressources futures à moyen terme (5 ans) et à plus long terme (20 à 30 ans), en vue de maintenir un système financier durable. [L'UE a mis au point une méthodologie à cette fin](#) (*en anglais*), qui pourra peut-être servir à d'autres pays, en particulier lorsqu'ils mettront au point leur système de protection sociale.

## STRATÉGIES NATIONALES D'EXTENSION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La mise en œuvre des socles de protection sociale est considérée comme un point de départ pour les pays n'offrant pas de garanties minimales de sécurité sociale. Une fois les garanties élémentaires fournies, les pays devraient chercher à offrir de meilleurs niveaux de protection à un nombre de personnes aussi élevé que possible, dans les plus brefs délais, en tenant compte de leurs propres besoins et possibilités de financement.

Les mesures suivantes devraient être prises pour mettre en œuvre les stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale:

- a) fixer des objectifs reflétant les priorités nationales ;
- b) identifier les lacunes et les obstacles en matière de protection ;
- c) chercher à combler ces lacunes par le biais de régimes appropriés et coordonnés de manière efficace, à caractère contributif, non contributif ou les deux, y compris en étendant les régimes contributifs existants à toutes les personnes concernées ayant une capacité contributive ;
- d) compléter la sécurité sociale par des politiques actives du marché du travail, y compris par la formation professionnelle ou d'autres mesures, selon qu'il convient ;
- e) préciser les besoins financiers et les ressources, ainsi que les délais et les étapes pour la réalisation progressive des objectifs ;
- f) mieux faire connaître leurs socles de protection sociale et leurs stratégies d'extension et lancer des programmes d'information, y compris dans le cadre du dialogue social.

Si la recommandation vise l'amélioration constante de la protection sociale, il se peut qu'à un certain niveau, cela favorise une mentalité d'assisté. C'est ce qu'admet implicitement la disposition qui énonce que les stratégies d'extension doivent encourager la croissance de l'emploi structuré ainsi que le recul du secteur informel, et être compatibles avec les programmes de développement sociaux, économiques et environnementaux au niveau national. Les membres de l'OIE devraient particulièrement veiller à ce que les systèmes mis en place n'aient pas de conséquences fâcheuses.

Les groupes et les personnes désavantagés ayant des besoins particuliers devraient être spécifiquement pris en considération lors de l'élaboration des stratégies d'extension de la sécurité sociale.

La Recommandation vise à encourager les pays à ratifier la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Or, la mise en œuvre des orientations énoncées

par la présente Recommandation ne suffira pas à lever les obstacles à la ratification de la convention n° 102, car les pays devront en transposer toutes les prescriptions dans leur législation nationale avant de la soumettre aux procédures de l'OIT en matière de rapports et d'examen approfondi.

## SUIVI

L'évolution de l'efficacité des socles de protection sociale et des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale aux fins de la réalisation des objectifs nationaux devrait être suivie, ce qui suppose des discussions avec les membres de l'OIE. Des informations et des données, ventilées par sexe, devraient être collectées. Une protection juridique devrait toutefois être prévue afin de garantir la sécurité des informations personnelles privées.

Cette procédure créera des obligations pour les employeurs, qui auront très probablement un rôle à jouer dans la communication des informations et des données à des fins de suivi, et les membres de l'OIE devraient s'efforcer de s'assurer que les nouveaux systèmes n'imposeront pas aux entreprises de charge intempestive et qu'ils seront conformes à leurs dispositifs actuels.

Les pays sont encouragés à recourir aux méthodologies normalisées de l'OIT en matière de collecte et d'analyse de données, de sorte que les informations puissent être échangées et diffusées au sein de la communauté internationale et que les pays bénéficient d'autres pratiques et expériences.

Sur le principe, il s'agit d'une idée judicieuse car l'OIT dispose déjà d'une vaste base de données d'informations ; toutefois, certains pays devraient modifier leurs systèmes de collecte et d'analyse des données dès lors que ces derniers peuvent perturber l'analyse de leur propre tendance.



# ANNEXE 1 – TEXTE DE LA RECOMMANDATION SUR LES SOCLES DE PROTECTION SOCIALE (N° 202), 2012

---

Le texte de la Recommandation peut être téléchargé à l'adresse suivante : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)

## PRÉAMBULE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 30 mai 2012, en sa cent unième session;

Réaffirmant que le droit à la sécurité sociale est un droit de la personne;

Reconnaissant que le droit à la sécurité sociale est, avec la promotion de l'emploi, une nécessité économique et sociale pour le développement et le progrès;

Reconnaissant que la sécurité sociale est un outil important pour prévenir et réduire la pauvreté, les inégalités, l'exclusion sociale et l'insécurité sociale, pour promouvoir l'égalité des chances, l'égalité entre hommes et femmes et l'égalité raciale et pour soutenir la transition de l'emploi informel à l'emploi formel;

Considérant que la sécurité sociale est un investissement dans les hommes et les femmes leur donnant la capacité de s'adapter aux changements de l'économie et du marché du travail et que les systèmes de sécurité sociale agissent en tant qu'amortisseurs sociaux et économiques automatiques et qu'ils contribuent à stimuler la demande globale en période de crise et au-delà ainsi qu'à favoriser la transition vers une économie plus durable;

Considérant qu'une priorité donnée à des politiques visant à promouvoir la croissance durable à long terme, associées à l'inclusion sociale, contribue à surmonter l'extrême pauvreté et à réduire les inégalités et les différences sociales dans les régions et entre elles;

Reconnaissant que la transition vers l'emploi formel et l'établissement de systèmes de sécurité sociale durables se renforcent mutuellement;

Rappelant que la Déclaration de Philadelphie reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de contribuer «à réaliser (...) 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»;

Considérant la Déclaration universelle des droits de l'homme, en particulier les articles 22 et 25, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier les articles 9, 11 et 12;

Considérant en outre les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale, en particulier la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, la recommandation (no 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944, et la recommandation (no 69) sur les soins médicaux, 1944, et notant que ces normes conservent toute leur

pertinence et continuent d'être des références importantes pour les systèmes de sécurité sociale;

Rappelant que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable reconnaît que «les engagements et les efforts des Membres et de l'Organisation visant à mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'OIT, notamment par l'intermédiaire des normes internationales du travail, et à placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales devraient se fonder sur [l'objectif pouvant] se décliner comme suit: (...) ii) prendre et renforcer des mesures de protection sociale (...) durables et adaptées aux circonstances nationales, en particulier (...) l'extension de la sécurité sociale à tous»;

Considérant la résolution et les conclusions concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale), adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa centième session (2011), qui reconnaissent le besoin d'une recommandation qui viendrait compléter les normes existantes de l'OIT relatives à la sécurité sociale et fournir des orientations aux Membres aux fins de l'établissement de socles de protection sociale adaptés à la situation et au niveau de développement de chaque pays, dans le cadre de systèmes complets de sécurité sociale;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives aux socles de protection sociale, question qui fait l'objet du quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation,

adopte, ce quatorzième jour de juin deux mille douze la recommandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur les socles de protection sociale, 2012.

## **I. OBJECTIFS, CHAMP D'APPLICATION ET PRINCIPES**

- 1. La présente recommandation fournit aux Membres des orientations pour:
  - a) établir ou maintenir, selon le cas, des socles de protection sociale en tant qu'élément fondamental de leurs systèmes nationaux de sécurité sociale;
  - b) mettre en œuvre les socles de protection sociale dans le cadre de stratégies d'extension de la sécurité sociale qui assurent progressivement des niveaux plus élevés de sécurité sociale au plus grand nombre de personnes possible, selon les orientations données par les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale.
- 2. Aux fins de la présente recommandation, les socles de protection sociale sont des ensembles de garanties élémentaires de sécurité sociale définis à l'échelle nationale qui assurent une protection visant à prévenir ou à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale.
- 3. Reconnaisant la responsabilité générale et principale qui incombe à l'Etat de donner effet à la présente recommandation, les Membres devraient appliquer les principes suivants:
  - a) universalité de la protection, fondée sur la solidarité sociale;

- b) droit aux prestations prescrit par la législation nationale;
- c) caractère adéquat et prévisible des prestations;
- d) non-discrimination, égalité entre hommes et femmes et prise en compte des besoins spécifiques;
- e) inclusion sociale, y compris des personnes travaillant dans l'économie informelle;
- f) respect des droits et de la dignité des personnes couvertes par les garanties de sécurité sociale;
- g) réalisation progressive, y compris moyennant la fixation d'objectifs et de délais;
- h) solidarité en matière de financement, allant de pair avec la recherche du meilleur équilibre possible entre les responsabilités et les intérêts parmi ceux qui financent et bénéficient des régimes de sécurité sociale;
- i) prise en considération de la diversité des méthodes et approches, y compris des mécanismes de financement et des systèmes de fourniture des prestations;
- j) gestion financière et administration saines, responsables et transparentes;
- k) pérennité financière, budgétaire et économique, compte dûment tenu de la justice sociale et de l'équité;
- l) cohérence avec les politiques sociales, économiques et de l'emploi;
- m) cohérence entre les institutions chargées d'assurer les services de protection sociale;
- n) services publics de qualité améliorant l'efficacité des systèmes de sécurité sociale;
- o) efficacité et accessibilité des procédures de réclamation et de recours;
- p) suivi régulier de la mise en œuvre et évaluation périodique;
- q) plein respect de la négociation collective et de la liberté syndicale pour tous les travailleurs;
- r) participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées.

## II. SOCLES NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE

- 4. Les Membres devraient, en fonction de leur situation nationale, établir aussi vite que possible et maintenir leurs socles de protection sociale qui devraient comporter des garanties élémentaires de sécurité sociale. Ces garanties devraient assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu qui ensemble garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale.
- 5. Les socles de protection sociale visés au paragraphe 4 devraient comporter au moins les garanties élémentaires de sécurité sociale suivantes:
  - a) accès à un ensemble de biens et services définis à l'échelle nationale comme étant des soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité, qui réponde aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de qualité;
  - b) sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres biens et services nécessaires;
  - c) sécurité élémentaire de revenu, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner

- un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité;
- d) sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale.
- 6. Sous réserve des obligations internationales auxquelles ils sont assujettis, les Membres devraient fournir les garanties élémentaires de sécurité sociale mentionnées dans la présente recommandation au moins à tous les résidents et enfants, tels que définis par la législation nationale.
  - 7. Les garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être instaurées par la loi. La législation nationale devrait définir la gamme, les conditions d'attribution et le niveau des prestations qui donnent effet à ces garanties. Des procédures de réclamation et de recours impartiales, transparentes, efficaces, simples, rapides, accessibles et peu coûteuses devraient aussi être définies. L'accès aux procédures de réclamation et de recours devrait être sans frais pour le demandeur. Des systèmes permettant d'améliorer le respect des cadres juridiques nationaux devraient être en place.
  - 8. Lorsqu'ils définissent les garanties élémentaires de sécurité sociale, les Membres devraient dûment tenir compte de ce qui suit:
    - a) les personnes ayant besoin de soins de santé ne devraient pas être confrontées à une charge trop lourde ni à un risque accru de pauvreté résultant des conséquences financières de l'accès aux soins de santé essentiels. La gratuité des soins médicaux prénatals et postnatals devrait également être envisagée pour les personnes les plus vulnérables;
    - b) la sécurité élémentaire de revenu devrait permettre de vivre dignement. Les niveaux minimaux de revenu définis à l'échelle nationale peuvent correspondre à la valeur monétaire d'un ensemble de biens et services nécessaires, aux seuils nationaux de pauvreté, à des seuils de revenu définis pour l'octroi de l'assistance sociale ou à d'autres seuils comparables établis par la législation ou la pratique nationales, et peuvent tenir compte des différences régionales;
    - c) les niveaux des garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être régulièrement réexaminés dans le cadre d'une procédure transparente établie par la législation ou la pratique nationales, selon qu'il convient;
    - d) s'agissant de la fixation et du réexamen des niveaux de ces garanties, la participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées devraient être garanties.
  - 9.
    - 1) Lorsqu'ils fournissent les garanties élémentaires de sécurité sociale, les Membres devraient envisager différentes approches en vue de mettre en œuvre la combinaison la plus efficace et efficiente de prestations et de régimes, compte tenu du contexte national.
    - 2) Ces prestations peuvent comprendre les prestations à l'enfance et aux familles, les prestations de maladie et les soins de santé, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité, les prestations de vieillesse, les prestations de survivants, les prestations de chômage et les garanties d'emploi, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, ainsi que toute autre prestation sociale en espèces ou en nature.

- 3) Ces prestations peuvent être dispensées par des régimes tels que des régimes de prestations universels, d'assurance sociale, d'assistance sociale, d'impôt négatif sur le revenu, des régimes publics d'emploi et des régimes d'aide à l'emploi.
- 10. Lors de la conception et de la mise en œuvre des socles nationaux de protection sociale, les Membres devraient:
  - a) combiner mesures préventives, promotionnelles et actives, prestations et services sociaux;
  - b) promouvoir l'activité économique productive et l'emploi formel en envisageant des politiques qui incluent la passation de marchés publics, l'affectation de crédits budgétaires publics, l'inspection du travail, des politiques du marché du travail et des incitations fiscales et qui favorisent l'éducation, la formation professionnelle, les aptitudes productives et l'employabilité;
  - c) assurer la coordination avec d'autres politiques favorisant l'emploi formel, la création de revenu, l'éducation, l'alphabétisation, la formation professionnelle, les qualifications et l'employabilité, réduisant la précarité et promouvant l'emploi stable, l'esprit d'entreprise et les entreprises durables dans le cadre du travail décent.
- 11.
  - 1) Les Membres devraient envisager de recourir à un ensemble varié de méthodes pour mobiliser les ressources nécessaires afin d'assurer la viabilité financière, budgétaire et économique des socles nationaux de protection sociale, en tenant compte des capacités contributives des différents groupes de la population. Ces méthodes, appliquées séparément ou conjointement, pourront consister à veiller au respect effectif des obligations en matière fiscale et de cotisations sociales, à redéfinir les priorités de dépenses ou à mettre en place une assiette de prélèvements plus large et suffisamment progressive.
  - 2) Aux fins de l'application de ces méthodes, les Membres devraient examiner la nécessité d'adopter des mesures pour prévenir la fraude ainsi que l'évasion fiscale et le non-paiement des cotisations sociales.
- 12. Les socles nationaux de protection sociale devraient être financés par des ressources nationales. Les Membres dont les capacités économiques et budgétaires sont insuffisantes pour mettre en œuvre les garanties pourront rechercher une coopération et un appui au niveau international en complément de leurs propres efforts.

### **III. STRATEGIES NATIONALES D'EXTENSION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

- 13.
  - 1) Les Membres devraient formuler et mettre en œuvre des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale basées sur des consultations nationales, et ce par le biais d'un dialogue social effectif et d'une participation sociale. Les stratégies nationales devraient:
    - a) accorder la priorité à la mise en œuvre des socles de protection sociale en tant que point de départ pour les pays qui n'ont pas un niveau minimal de

- garanties de sécurité sociale et qu'élément fondamental de leurs systèmes nationaux de sécurité sociale;
  - o b) chercher à assurer des niveaux plus élevés de protection au plus grand nombre possible de personnes et aussi rapidement que possible, reflétant les capacités économiques et budgétaires des Membres.
- 2) A cette fin, les Membres devraient progressivement édifier et maintenir des systèmes de sécurité sociale complets et adéquats, cohérents avec les objectifs des politiques nationales et chercher à articuler les politiques de sécurité sociale avec les autres politiques publiques.
- 14. Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre les stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, les Membres devraient:
  - a) fixer des objectifs reflétant les priorités nationales;
  - b) identifier les lacunes et les obstacles en matière de protection;
  - c) chercher à combler ces lacunes par le biais de régimes appropriés et coordonnés de manière efficace, à caractère contributif, non contributif ou les deux, y compris en étendant les régimes contributifs existants à toutes les personnes concernées ayant une capacité contributive;
  - d) compléter la sécurité sociale par des politiques actives du marché du travail, y compris par la formation professionnelle ou d'autres mesures, selon qu'il convient;
  - e) préciser les besoins financiers et les ressources, ainsi que les délais et les étapes pour la réalisation progressive des objectifs;
  - f) mieux faire connaître leurs socles de protection sociale et leurs stratégies d'extension et lancer des programmes d'information, y compris dans le cadre du dialogue social.
- 15. Les stratégies d'extension de la sécurité sociale devraient s'appliquer aux personnes relevant tant de l'économie formelle que de l'économie informelle, soutenir la croissance de l'emploi formel et la réduction de l'informalité, s'inscrire dans les plans de développement économique, social et environnemental des Membres et favoriser leur mise en œuvre.
- 16. Les stratégies d'extension de la sécurité sociale devraient assurer un appui aux groupes défavorisés et aux personnes ayant des besoins spécifiques.
- 17. Lorsqu'ils établissent des systèmes complets de sécurité sociale qui reflètent les objectifs, les priorités et les capacités économiques et budgétaires au plan national, les Membres devraient viser à assurer la gamme et le niveau des prestations prévus dans la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, ou dans d'autres conventions et recommandations de l'OIT relatives à la sécurité sociale comportant des normes plus avancées.
- 18. Les Membres devraient envisager de ratifier la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, dès que la situation nationale le permet. Les Membres devraient en outre envisager, selon le cas, de ratifier ou de donner effet à d'autres conventions et recommandations de l'OIT relatives à la sécurité sociale comportant des normes plus avancées.

#### IV. SUIVI

- 19. Les Membres devraient effectuer un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des socles de protection sociale et dans la réalisation des autres objectifs des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, par le biais de mécanismes appropriés définis à l'échelle nationale, y compris la participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées.
- 20. Les Membres devraient organiser régulièrement des consultations nationales afin d'évaluer les progrès accomplis et d'examiner des politiques en vue de la poursuite de l'extension horizontale et verticale de la sécurité sociale.
- 21. Pour les besoins du paragraphe 19, les Membres devraient régulièrement collecter, compiler, analyser et publier un ensemble adéquat de données, de statistiques et d'indicateurs de sécurité sociale ventilés, en particulier par sexe.
- 22. Lorsqu'ils formulent ou révisent les concepts, les définitions et la méthodologie utilisés pour produire des données, des statistiques et des indicateurs de sécurité sociale, les Membres devraient prendre en considération les orientations pertinentes fournies par l'Organisation internationale du Travail, en particulier la résolution concernant l'élaboration des statistiques de la sécurité sociale adoptée par la neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail, selon qu'il convient.
- 23. Les Membres devraient mettre en place un cadre juridique visant à sécuriser et à protéger les informations personnelles privées enregistrées dans les systèmes de données de la sécurité sociale.
- 24.
  - 1) Les Membres sont encouragés à échanger des informations, des expériences et de l'expertise concernant les stratégies, les politiques et les pratiques en matière de sécurité sociale, entre eux et avec le Bureau international du Travail.
  - 2) Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente recommandation, les Membres pourront solliciter l'assistance technique de l'Organisation internationale du Travail et d'autres organisations internationales pertinentes, compte tenu de leurs mandats respectifs.

\*\*\*\*\*