



---

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

## DIX-SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Rapport du Directeur général****Deuxième rapport supplémentaire:  
Réunion tripartite d'experts sur les stratégies  
d'extension de la couverture de la sécurité sociale  
(Genève, 2-4 septembre 2009)**

1. En application d'une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2001, la Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous a été lancée lors de la 91<sup>e</sup> session (2003) de la Conférence. En novembre 2008, la commission a examiné l'état d'avancement de cette campagne <sup>1</sup> et le Conseil d'administration a jugé opportun de tenir une Réunion tripartite d'experts sur les stratégies d'extension de la couverture de la sécurité sociale. Par conséquent, cette réunion a eu lieu du 2 au 4 septembre 2009 à Genève. Y ont participé des experts des gouvernements de 12 pays, 12 experts désignés à l'issue de consultations avec le groupe des employeurs, 12 experts désignés à l'issue de consultations avec le groupe des travailleurs, et environ 30 observateurs, signe du vif intérêt que portent à cette question les Etats Membres de l'OIT, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'autres organisations internationales, ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG).
2. Le lancement de cette campagne répond à la préoccupation grandissante que suscitent les faibles niveaux de couverture sociale, en particulier en Afrique et dans la région Asie-Pacifique, surtout s'agissant des travailleurs du secteur informel de l'économie. Le cadre d'action indicatif qui se dégage de cette campagne et d'autres activités analogues prévoit que les pays qui ne se sont pas encore dotés d'une couverture universelle ou généralisée devraient tout d'abord s'efforcer de mettre en place une série ou encore un ensemble de prestations de sécurité sociale de base pour tous. En fait, cet «ensemble de base» correspond pour une large part au socle de protection sociale préconisé par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination dans l'une des neuf initiatives communes lancées par ces organismes pour faire face à la crise <sup>2</sup>, initiative qui est prise en compte dans le Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence à sa

<sup>1</sup> Document GB.303/ESP/3.

<sup>2</sup> Le «socle de protection sociale» s'entend d'un ensemble de services appropriés (y compris dans les domaines de l'enseignement et de la santé) et de transferts monétaires et il a été décrit par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) dans les documents établis à l'issue de sa réunion d'avril 2009.

session de 2009<sup>3</sup>. Il s'agit ainsi de donner directement suite au Pacte. Cet ensemble de prestations de sécurité sociale de base représenterait une première étape permettant par la suite d'accroître les niveaux de protection à mesure que la marge de manœuvre budgétaire s'élargira sous l'effet du développement économique.

3. La réunion a été déclarée ouverte par le Directeur général, qui a souligné la nature interdépendante et complémentaire des quatre piliers du travail décent. Il a fait le point sur le contexte global de la sécurité sociale et sur l'insuffisance de la protection sociale observée dans de nombreuses parties du monde, et a relevé l'importance de ce sujet compte tenu de la crise économique et de ses conséquences. Le simple fait d'envisager dans l'avenir que «tout redevienne comme avant» est inadmissible. Le Directeur général a attiré l'attention des participants sur un certain nombre de conditions à réunir: volonté politique de changer les priorités, investissements efficaces dans le dialogue social, prise de conscience de l'urgence qu'il y a à instaurer un socle de protection sociale, maintien et accroissement des niveaux de couverture à mesure que les économies se développent, et détermination au niveau mondial à faire preuve de solidarité entre et dans les pays. Enfin, il a souligné le rôle important que jouent les participants non seulement en tant qu'experts techniques, mais aussi de façon plus générale en tant qu'agents du changement.
4. Le directeur exécutif du Secteur de la protection sociale a présenté brièvement les objectifs de la réunion, les principales questions qui devraient servir de base aux débats et les résultats attendus. Il a appelé l'attention des participants sur les conséquences d'une protection sociale inadaptée sur la famille et la vie de la communauté, d'où la nécessité d'examiner avec soin des questions telles que les garanties et prestations minimales, outre le problème essentiel de l'accessibilité économique.
5. Les participants à la réunion ont élu président par acclamation l'expert gouvernemental désigné par le Brésil, M. Carlos Eduardo Gabas, vice-ministre de la Sécurité sociale.

## Débats des panels de discussion

6. Le directeur du Département de la sécurité sociale a présenté le rapport technique intitulé *Etendre la sécurité sociale à tous: tour d'horizon des difficultés, des pratiques actuelles et des options stratégiques*, qui avait été élaboré en vue de la réunion<sup>4</sup>. Ce document analyse les tenants et aboutissants des questions, théoriques et pratiques, qui se rapportent à l'extension tant «verticale» qu'«horizontale» de la sécurité sociale (voir paragr. 8 ci-dessous) et il est étayé par une étude statistique ainsi que par des exemples tirés de l'expérience acquise par des pays ces dernières années.
7. La réunion était organisée autour de panels de discussion: chaque thème a été brièvement présenté par un membre du Département de la sécurité sociale, puis a fait l'objet d'exposés de deux experts gouvernementaux dont les pays ont récemment acquis des données d'expérience particulièrement utiles en la matière. Les participants ont ensuite débattu du thème en question, après que les experts représentant respectivement les travailleurs et les employeurs eurent fait part de leurs commentaires.
8. Le premier débat thématique était consacré à la problématique suivante: comment rendre effectif le droit à la sécurité sociale (qui est un droit humain consacré), dans l'optique du

<sup>3</sup> Le rôle et la description du socle de protection sociale sont exposés à la section 12 du Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT.

<sup>4</sup> On trouvera le rapport technique, les exposés présentés à la réunion et le résumé du président à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=13065>.

travail décent et compte tenu notamment des faits récemment survenus dans ce domaine, y compris la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 («Déclaration sur la justice sociale») <sup>5</sup>, et le Pacte mondial pour l'emploi <sup>6</sup>. Il portait aussi sur la façon de procéder pour évaluer les propositions au regard des deux «dimensions» de l'extension de la sécurité sociale, à savoir la dimension horizontale (accroître le nombre de personnes couvertes) et la dimension verticale (améliorer la qualité de la couverture et des prestations). Les expériences nationales ont été présentées par des experts des gouvernements des Pays-Bas et du Pérou.

9. Le deuxième débat thématique portait sur le besoin de sécurité sociale. Il a été proposé d'analyser la question sous les angles suivants: les besoins au niveau individuel, facteur important pour gérer la vulnérabilité et les risques et par conséquent libérer l'activité économique, et les besoins au niveau de la société, facteur d'efficacité économique et de cohésion sociale. A ces besoins s'oppose le fait que le «déficit de couverture» varie selon les pays: si l'on observe un déficit important et étendu dans de nombreux pays à faible revenu, certaines catégories restent encore privées de protection sociale dans des pays à revenu élevé. Les experts des gouvernements de la Suède et de la Zambie ont rendu compte d'expériences fort différentes. Tandis qu'en Suède la sécurité sociale a joué un rôle important dans le développement socio-économique du pays au cours du siècle dernier, en Zambie, l'essentiel du débat porte actuellement sur la question de savoir comment offrir une protection à la majorité de la population qui ne dispose d'aucune couverture et faire en sorte que la sécurité sociale devienne un facteur de développement.
10. Le troisième débat thématique était consacré à la problématique suivante: comment obtenir la couverture universelle et des niveaux de prestations adéquats en matière de soins de santé. Les participants ont notamment évoqué le fait qu'il est encore plus difficile de définir la couverture universelle dans le domaine de la santé, en raison de la complexité des prestations et des modalités de financement, que dans d'autres branches de la sécurité sociale. Ils se sont également penchés sur les difficultés que peut soulever la mise en œuvre de régimes efficaces. Les approches adoptées au Sénégal et en Thaïlande ont été exposées à titre d'exemple, ce qui a donné l'occasion de présenter d'autres politiques et stratégies.
11. Le quatrième débat thématique était consacré à la problématique suivante: comment obtenir la couverture universelle et des niveaux de prestations adéquats pour la protection des enfants, des travailleurs pauvres et des chômeurs. Cette question vaste et complexe est étroitement liée en particulier au problème de la couverture efficace des personnes travaillant dans l'économie informelle. Le Brésil <sup>7</sup> et l'Inde <sup>8</sup> ont été invités à présenter des exposés sur ce thème compte tenu des programmes innovants de transferts monétaires qu'ils mettent en œuvre.
12. Le cinquième débat thématique portait sur la façon d'obtenir la couverture universelle et des niveaux adéquats de prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants. Les débats ont été axés sur les pensions, qui jusqu'à présent ont surtout été examinées du point de vue de leur pérennité financière, alors qu'il faut maintenant mettre l'accent sur les résultats.

<sup>5</sup> Adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2008.

<sup>6</sup> Adopté par la Conférence internationale du Travail en 2009.

<sup>7</sup> Le président a confié à son expert et conseiller le soin de présenter l'expérience du Brésil relative aux programmes de transferts monétaires, notamment le programme *Bolsa Família*.

<sup>8</sup> L'expert du gouvernement de l'Inde a présenté en particulier le système national de garantie de l'emploi rural.

Les experts des gouvernements de l’Afrique du Sud et des Etats-Unis d’Amérique ont présenté différentes expériences nationales positives concernant la garantie d’un minimum vieillesse.

13. A l’issue de ces débats thématiques, les participants à la réunion se sont penchés sur les grandes questions que sont le financement, le fonctionnement et l’administration des régimes et systèmes de sécurité sociale. Les problèmes relatifs à la marge de manœuvre budgétaire, à l’optimisation de l’efficacité de ces systèmes et à la réduction des dépenses superflues ont été évoqués. Dans leurs exposés, les experts des gouvernements de la Chine et de la Roumanie ont souligné qu’il y a lieu de tenir compte des besoins des populations tant urbaines que rurales ainsi que de la nécessité de mettre en place des cadres institutionnels appropriés.
14. Comme cela apparaît dans le «résumé du président», qui figure en annexe (qui est une synthèse des débats de chaque journée, élaborée en consultation avec les représentants des employeurs, des travailleurs et des gouvernements), les participants ont admis dans une large mesure l’importance de la sécurité sociale et de son rôle non seulement pour le bien-être des individus, mais encore du point de vue global de la croissance et du développement économiques. Un consensus s’est dégagé sur le droit universel à la sécurité sociale et sur sa nécessité, et l’importance du dialogue social a été unanimement rappelée. Les participants employeurs et les participants travailleurs n’ont naturellement pas toujours accordé la même attention à tel ou tel sujet. Par exemple, pour les employeurs, l’emploi et l’employabilité sont des éléments importants du développement de la protection sociale, tout comme l’est la question de son administration.
15. Les travailleurs ont pris note des arguments des entreprises, mais ont mis davantage l’accent sur la notion de «socle de protection sociale», en faisant valoir la nécessité de «privilégier l’humain».
16. Les vues exprimées par les représentants des gouvernements ont porté sur un ensemble plus vaste de questions. La notion de socle de protection sociale a fait quasiment l’unanimité, tout comme l’application de la stratégie bidimensionnelle pour étendre la couverture de la sécurité sociale dans les pays où elle est insuffisante. Certains participants ont souligné qu’il serait utile le cas échéant de disposer d’un nouvel instrument pour orienter les travaux concernant les éléments du socle de protection sociale qui se rapportent à la sécurité sociale. Les travailleurs ont souscrit à cette opinion, contrairement aux employeurs qui ont jugé préférable d’envisager un mécanisme non contraignant.
17. La session de clôture a été présidée par le directeur exécutif du Secteur de la protection sociale. Le secrétaire général de l’Association internationale de la sécurité sociale (AISS) et un représentant de la Direction générale de l’emploi, des affaires sociales et de l’égalité des chances de la Commission européenne ont prononcé des allocutions de clôture très encourageantes. Le secrétaire général de l’AISS a relevé les liens qui existent entre l’Association et l’OIT depuis 1927 et a fait observer que les institutions de la sécurité sociale, qui constituent les membres de l’AISS, peuvent contribuer à l’extension de la sécurité sociale. Le représentant de la Commission européenne a mis en évidence la contribution de la sécurité sociale à la lutte contre la pauvreté et le rôle qu’elle peut jouer en tant que «stabilisateur automatique» dans le contexte actuel d’instabilité, notamment compte tenu du vieillissement de la population des pays de l’Union européenne.
18. Tous les orateurs sont convenus que le résumé du président rend bien compte de la teneur des discussions, lesquelles fournissent au Bureau de précieux éléments d’orientation sur les mesures de suivi à prendre, notamment à la lumière des propositions concernant l’instauration d’un socle de protection sociale et de la stratégie bidimensionnelle visant à étendre et à améliorer simultanément la couverture de la sécurité sociale.

19. La session de clôture de la réunion a été suivie par le lancement de l'ouvrage intitulé *Building Decent Societies*, qui a pu être achevé peu de temps avant la récente disparition de son éditeur, le professeur Peter Townsend.

## Prochaines étapes

20. Les résultats de la réunion seront pris en considération par les services consultatifs techniques du Bureau, ainsi que dans le cadre du programme et budget pour la période 2010-11 et aux fins de l'élaboration des Propositions de programme et de budget pour la période 2012-13. Ils seront aussi largement repris dans le cadre des activités de création et de diffusion des connaissances sur la sécurité sociale et serviront de point de départ à l'établissement du rapport concernant la discussion récurrente sur la sécurité sociale qui sera présenté à la session de 2011 de la Conférence. Ce rapport rendra également compte d'une autre réflexion portant sur la nature d'un éventuel mécanisme destiné à appuyer la définition de stratégies globales d'extension de la couverture de la sécurité sociale.

Genève, le 9 octobre 2009.

*Soumis pour discussion et orientation.*

## Annexe

### Réunion tripartite d'experts sur les stratégies d'extension de la couverture de la sécurité sociale (Genève, 2-4 septembre 2009)

#### Résumé du président

1. Il existe un droit fondamental à la sécurité sociale qui est énoncé dans plusieurs documents essentiels développés tout au long des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles parmi lesquels les suivants revêtent une importance particulière:
  - a) la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948);
  - b) le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).
2. Le mandat du BIT est énoncé dans:
  - a) La Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie (1944) qui y est annexée;
  - b) les résolutions et conclusions sur la sécurité sociale, 89<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail (2001);
  - c) la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008);
  - d) Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi (2009).
3. Il y a un besoin évident pour la sécurité sociale dans le monde. Chaque individu comme la société dans son ensemble retire des bénéfices de l'existence de la protection sociale. D'une part, la sécurité sociale atténue les risques auxquels font face les individus ainsi que les incertitudes, permettant aux citoyens de prendre des risques économiques nouveaux et de s'engager vers le développement. D'autre part, du point de vue des sociétés, l'existence de la sécurité sociale génère la stabilité, ce qui favorise la croissance. Le développement économique renforce la sécurité sociale. La sécurité sociale est la plus efficace lorsqu'elle est intégrée dans le cadre plus large du développement économique, de l'éducation, de l'emploi, du travail décent et des politiques sociales. Plusieurs exemples nationaux illustrent très clairement le fait que la sécurité sociale, introduite alors que les sociétés étaient relativement pauvres, a favorisé le développement et la croissance au cours des décennies suivant la mise en œuvre des régimes.
4. Malgré l'existence quasi universelle dans chaque pays d'au moins un régime de sécurité sociale, il existe d'importantes lacunes de couverture dans les pays en développement mais aussi dans les pays développés. Dans les pays en développement, les principaux obstacles sont le manque de ressources et l'informalité sur le marché du travail; dans les pays développés, certains groupes de personnes vulnérables ont toujours besoin d'une protection. Les régimes d'assurance sociale contributifs, les régimes universels financés par les impôts et les programmes d'assistance sociale soumis à des conditions de ressources ont des rôles différents, clairement définis et complémentaires. L'accord est général quant à l'idée que combiner des éléments contributifs et non contributifs pour la définition des prestations des régimes de protection sociale fournit les solutions les plus efficaces. La définition et la gouvernance des régimes de sécurité sociale devraient appuyer la formalisation de l'économie. Les régimes de chômage et les régimes d'invalidité devraient fournir des incitations à la réintégration des bénéficiaires dans le marché du travail lorsque cela est possible.
5. D'importants enseignements sont à retirer de la récente crise internationale. Un des enseignements est que les régimes de sécurité sociale ne devraient pas être considérés comme un luxe ou comme un fardeau pour la société. Ils ont joué un rôle extrêmement important dans l'atténuation des conséquences de la crise et ont même fonctionné comme

des mécanismes stabilisateurs. Un autre enseignement est que la notion de «filet de sécurité sociale», même en temps de crise, n'est pas en mesure de remplir la diversité des fonctions que la sécurité sociale devrait accomplir. Elle devrait plutôt être considérée comme un mécanisme qui renforce la cohésion sociale et qui fournit une base pour le développement humain, social et économique.

6. Le BIT dispose d'un solide mandat en ce qui concerne à la fois la protection sociale de tous ceux qui sont dans le besoin et l'extension de la couverture. Son principal outil est le développement et la mise en œuvre des normes internationales du travail qui prennent la forme de conventions et de recommandations, en particulier la recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944, qui définit les rôles de l'assurance sociale et de l'assistance sociale pour fournir une sécurité de revenu à toute personne dans le besoin, et la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. De plus, le BIT a développé un large éventail de services d'assistance technique qu'il fournit aux pays désireux d'étendre les régimes de protection sociale.
7. Il existe six conventions à jour en matière de sécurité sociale et de sécurité du revenu, parmi lesquelles la convention n° 102. Le fait que le Brésil, la Bulgarie et la Roumanie aient décidé récemment de ratifier la convention n° 102 et que d'autres pays soient en train de considérer sa ratification montre sa pertinence soutenue. Le BIT devrait intensifier ses efforts pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre des principales conventions en matière de sécurité sociale dans son programme de travail pour les prochaines années.
8. Le consensus est bel et bien présent quant au droit universel à la sécurité sociale et quant à sa nécessité. Il existe plusieurs manières selon lesquelles ce droit universel et l'obligation morale à la sécurité sociale peuvent se concrétiser. Les décisions relatives à sa mise en œuvre – prises au niveau politique – et les mesures concrètes sont définies par les Etats conformément à la culture locale, aux moyens et en considérant un partage équitable des responsabilités entre les individus et la société. De fait, la réalisation du droit universel devrait être également établie au niveau local. A cet égard, le dialogue social parmi les partenaires sociaux est un instrument crucial. Il est tout aussi pertinent de tenir compte des questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes, étant donné que ces dernières, particulièrement touchées par la pauvreté, auraient tout à gagner de l'existence d'un socle de protection sociale.
9. La proposition d'une stratégie à deux dimensions a été largement acceptée par les membres de la réunion. L'idée conceptuelle serait de développer une stratégie selon une dimension horizontale et une dimension verticale pour l'extension de la couverture de sécurité sociale.
10. L'extension horizontale de la couverture signifie augmenter, en termes quantitatifs, le nombre de personnes couvertes par les régimes de protection sociale, y compris les personnes dans l'économie informelle. Ceci est accompli par la mise en œuvre et l'extension d'un ensemble de politiques publiques de base, visant à fournir une sécurité de revenu de base à la population en âge de travailler, des services de soins de santé de base pour tous, des prestations de revenu focalisées sur les enfants (qui seraient coordonnées dans un ensemble qui inclut des politiques d'éducation/de santé/du marché du travail et de la famille), et des pensions de base pour les personnes âgées et les invalides.
11. Un tel ensemble de politiques publiques de base représente une composante du socle de protection sociale et devrait être considéré comme une première marche d'un «escalier» conduisant à l'universalisation et l'amélioration de la couverture. Il vise à définir un contenu minimum fondamental, tel que décrit ci-dessus au point 10, pour le droit humain concernant la sécurité sociale universelle.
12. La façon de procéder pour concrétiser les quatre éléments du socle de protection sociale devrait être établie au niveau local selon les besoins et les capacités de chaque pays. Les politiques nationales doivent dégager l'espace fiscal. L'expérience provenant de différents continents a montré que ces politiques peuvent être fiscalement accessibles et que

combiner différents instruments pourrait mieux servir la situation particulière de chaque pays.

13. La seconde partie de la stratégie serait l'extension verticale de la couverture, qui est fortement liée à la mise en œuvre des normes de couverture de l'assurance sociale comme définies par les conventions et recommandations actuelles.
14. Les deux parties de la stratégie – extension horizontale et verticale – peuvent être poursuivies de manière parallèle et en synergie. Plusieurs pays ont récemment montré que l'extension de la couverture des régimes formels d'assurance peut se produire en parallèle avec la mise en œuvre des programmes représentant le socle de la protection sociale.
15. La couverture santé adéquate est l'une des préoccupations les plus importantes au regard des risques sociaux catastrophiques encourus par les travailleurs en cas de maladie, de l'équité des dépenses et de la stabilité fiscale de la sécurité sociale sur le long terme due à la tendance à la hausse des coûts. Les expériences des pays montrent que la situation commune est l'existence en parallèle de systèmes qui ont évolué historiquement et qui, d'un point de vue pragmatique, ont besoin d'être coordonnés et améliorés. Il faut développer la capacité de l'Etat à coordonner et à gérer les différents acteurs engagés dans les soins de santé.
16. La façon d'aborder le problème dans le domaine des soins de santé est similaire à celle des autres branches de sécurité sociale déjà mentionnées: la meilleure façon d'assurer les droits pour tous à recevoir les prestations est vraisemblablement un assortiment de mécanismes contributifs et non contributifs.
17. De plus, l'appui technique, la recherche et le plaidoyer sont nécessaires pour le développement de la protection sociale des soins de santé et pour garantir sa qualité. A cette fin, le BIT est encouragé à maintenir sa coopération existante dans le domaine de la santé avec les autres agences spécialisées des Nations Unies et les agences extérieures aux Nations Unies spécialisées dans le domaine des politiques de santé et de fourniture de soins.
18. La récente crise internationale a une fois de plus démontré l'importance des régimes d'assurance-chômage. Dans la mesure où ces régimes de protection des chômeurs font défaut dans plusieurs pays, il est nécessaire d'introduire et de renforcer de telles politiques. L'expérience de l'Inde montre que des réponses non traditionnelles au chômage peuvent être mises en œuvre avec succès dans l'économie informelle. En outre, parmi les pays où des régimes de prestations chômage existent, les principales préoccupations sont l'extension de la couverture ainsi que le développement du lien entre les régimes de prestations chômage et les politiques d'activation.
19. Ces dernières années, les allocations familiales ont constitué un mécanisme important pour permettre aux familles avec enfants d'échapper à la pauvreté. Ce groupe connaît des taux de pauvreté élevés. Ainsi, leur inclusion, dans un ensemble de base de politiques qui vise à établir le socle de la protection sociale, devient très pertinente. Une attention toute particulière devrait être apportée au lien entre les allocations familiales et la fourniture de services sociaux de qualité, telles l'éducation et la santé.
20. Les multiples exemples, dans plusieurs pays, de mise en œuvre et de fonctionnement des programmes de transfert en espèces – qu'ils soient conditionnels ou pas – ont démontré leur importance en tant qu'instrument d'allègement de la pauvreté, d'encouragement à l'accès aux services sociaux (par exemple l'éducation), et de renforcement d'accès aux opportunités de développement à long terme pour les populations les plus pauvres. La possibilité de lier les programmes de transfert en espèces à d'autres mesures politiques aide les individus à stopper la transmission de la pauvreté entre les générations et leur donne la possibilité d'accéder aux régimes formels de protection sociale.
21. Le fonctionnement efficace de ces programmes de transfert en espèces tels que *Bolsa Família* au Brésil et *Oportunidades* au Mexique nécessite une capacité institutionnelle, ce qui requiert d'investir dans la connaissance et le développement des dispositifs administratifs



aux niveaux national et local. L'expérience des pays montre que les coûts de ces programmes, lorsqu'ils sont en phase de maturité et opèrent à grande échelle, représentent environ 0,5 pour cent du PIB et semblent être d'un niveau financièrement accessible.

22. Le débat sur les pensions s'est concentré sur des sujets techniques importants, telles les méthodes de financement ou les structures administratives. Différentes méthodes de financement des régimes de pension ont été discutées. Cependant, d'un point de vue pragmatique, ce sont les résultats tels que la couverture des travailleurs, la couverture des bénéficiaires potentiels, et un niveau de prestations convenable qui importent. De ce point de vue, l'extension de la couverture pourrait se faire par l'assistance sociale ou des pensions de base financées par l'impôt, avec des prestations sous conditions de ressources ou des prestations universelles. Ces régimes sont surtout avantageux pour les personnes handicapées et les personnes âgées pauvres, qui ne peuvent pas contribuer et maintenir un dossier de contributions à l'assurance sociale. Comme le montre les exemples de certains pays, il est possible en parallèle d'augmenter la couverture par les régimes contributifs et d'introduire des régimes d'assistance sociale et des régimes universels de base.
23. Des données chiffrées au niveau mondial et l'expérience montrent que les prestations de base de sécurité sociale sont financièrement accessibles pour la plupart des pays, avec la possibilité d'une introduction progressive sur un certain nombre d'années. Il existe une marge de discrétion politique quant à la décision de la proportion de dépense fiscale allouée aux programmes de protection sociale. En outre, d'autres options existent pour créer l'espace fiscal pour les programmes sociaux. Parmi ces options peuvent être mentionnées la réforme fiscale, une structure fiscale plus progressive et des mesures administratives de lutte contre l'évasion et la perte fiscales.
24. Pour les systèmes de prestations de sécurité sociale plus développés, à mesure que les régimes deviennent plus matures et que la population vieillit dans le cadre de la transition démographique, une attention particulière devra être portée à leur stabilité à long terme et à la mixité des méthodes de financement pour ne pas éroder les perspectives d'emploi des générations futures et le développement économique.
25. Le groupe des employeurs a déclaré que l'emploi et l'employabilité sont des éléments importants pour le développement de la protection sociale et son financement. Les gouvernements ont indiqué qu'un socle de base de protection sociale contribue au développement économique durable, et il doit être considéré comme un investissement social ainsi qu'un facteur positif de compétitivité. Compte tenu des expériences présentées à la réunion, le groupe des travailleurs a conclu qu'un socle de protection sociale est faisable et qu'il pourrait accroître fortement le développement économique et social.
26. Les travailleurs et plusieurs gouvernements ont montré le bien-fondé de l'établissement d'une norme internationale du travail sur le socle de protection sociale, étant donné que les instruments existants ont été développés dans le contexte historique spécifique de la seconde guerre mondiale et ses conséquences. Ils se concentrent sur des normes concernant les régimes d'assurance sociale, et un instrument sur les programmes d'assistance sociale fait encore défaut. Les employeurs ont exprimé leur préférence pour un mécanisme non contraignant puisqu'ils considèrent que le mécanisme le plus efficace pour atteindre le but de l'extension de la couverture de la sécurité sociale serait une approche pragmatique basée sur des pratiques exemplaires.

J'exprime ma conviction personnelle que ces conclusions aideront à la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi, de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, et du progrès de l'Agenda du travail décent.

Carlos Eduardo Gabas  
Genève, le 4 septembre 2009