



► Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022



La protection sociale
à la croisée des chemins:
bâtir un avenir meilleur

Malgré les efforts déployés dans de nombreuses régions du monde pour étendre la protection sociale, beaucoup de pays rencontraient des difficultés considérables pour faire du droit humain à la sécurité sociale une réalité pour tous lorsque s'est déclarée la pandémie de COVID-19. Ce rapport donne une vue d'ensemble des progrès accomplis dans le monde ces dix dernières années en vue d'étendre la protection sociale et de mettre en place des systèmes de protection sociale, y compris des socles, fondés sur les droits et traite de l'impact de la pandémie de COVID-19. Ce faisant, il apporte une contribution essentielle au cadre de suivi du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030).

Cinq points essentiels se dégagent du rapport:

La pandémie a mis en évidence les inégalités tenaces et les lacunes importantes qui subsistent dans tous les pays en matière de couverture, d'exhaustivité et d'adéquation de la protection sociale aux besoins des populations. Les problèmes chroniques que sont les niveaux élevés d'insécurité économique, la pauvreté persistante, le creusement des inégalités, la persistance de l'emploi informel et la fragilité du contrat social ont été exacerbés par le COVID-19. La crise a révélé aussi la vulnérabilité de milliards de personnes qui semblaient s'en sortir tant bien que mal mais qui n'étaient pas suffisamment protégées contre les ondes de choc socio-économiques de la pandémie. Les responsables politiques ont dû se rendre à l'évidence: plusieurs catégories de la population – les enfants, les personnes âgées, les aidants non rémunérés, ainsi que les personnes qui occupent certaines formes d'emploi ou travaillent dans l'économie informelle – étaient insuffisamment ou n'étaient pas du tout couvertes par les systèmes de protection sociale existants. Ce rapport fait ressortir ces lacunes et montre que la pandémie a conduit les pays à prendre des mesures inédites, en matière de protection sociale notamment.

Répondant à la crise du COVID-19, les pays ont placé une emphase sans précédent sur les politiques de protection sociale. Les gouvernements ont donné la priorité à la protection sociale dans leur réponse visant à protéger la santé, les emplois et les revenus, ainsi qu'à préserver la stabilité sociale. Lorsque cela était nécessaire, ils ont étendu la couverture à des catégories de la population qui n'étaient pas protégées jusque-là, créé de nouvelles prestations ou relevé le niveau de celles existantes, adapté les mécanismes administratifs et les modalités de déboursement des prestations et mobilisé des ressources financières

supplémentaires. De nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire n'ont toutefois pas été en mesure, malgré le soutien apporté par la communauté internationale, de répondre à la crise par des mesures de protection sociale et de relance proportionnées à l'ampleur de la pandémie, ce qui a contribué à créer un «écart de reprise» entre eux et les pays à revenu élevé, essentiellement dû aux importantes lacunes en matière de couverture et de financement.

La reprise socio-économique demeure incertaine et il reste plus que jamais nécessaire d'investir dans la protection sociale. Dans ses prévisions les plus récentes, le Fonds monétaire international alerte sur le risque de trajectoires de reprise divergentes, les pays riches connaissant un redressement rapide et les pays à faible revenu voyant au contraire s'annuler les progrès accomplis ces dernières années sur la voie du développement. Assurer une reprise centrée sur l'humain partout dans le monde passe par un accès équitable aux vaccins. C'est un impératif moral mais aussi une nécessité de santé publique: une disponibilité très inégale des vaccins provoquera de nouvelles mutations du virus qui annuleront les bénéfices de la vaccination partout dans le monde. D'ores et déjà, l'accès inéquitable aux vaccins, les écarts que l'on constate dans la réponse à la crise, les appels à la solidarité internationale restés sans réponse, l'aggravation de la pauvreté et des inégalités, et le recours à des mesures d'austérité sont autant d'éléments qui laissent présager une reprise à plusieurs vitesses. Dans cette éventualité, de nombreuses personnes seraient abandonnées à leur sort, et les progrès accomplis vers la réalisation du Programme 2030 ainsi que sur la voie de la justice sociale seraient réduits à néant.

Les pays sont à l'heure des choix en ce qui concerne la trajectoire à suivre par leurs systèmes de protection sociale. La crise actuelle aura eu le mérite de nous rappeler à quel point il est crucial d'investir dans la protection sociale. De nombreux pays font néanmoins face à des contraintes budgétaires très fortes. Ce rapport montre que tous les pays ou presque, quel que soit leur niveau de développement, ont un choix à faire: soit ils adoptent une stratégie ambitieuse et investissent dans le renforcement de leur système de protection sociale, sortant ainsi de la crise par le haut, soit ils cèdent aux pressions budgétaires ou politiques et se contentent d'une approche minimaliste qui consiste à tarifier les ressources allouées à la protection sociale. Les pays peuvent saisir la chance offerte par la pandémie et s'appuyer sur leurs mesures de réponse à la

crise pour consolider leurs systèmes de protection sociale et combler progressivement les lacunes en matière de protection, afin de faire en sorte que chacun soit protégé à la fois contre les chocs systémiques et les aléas de la vie. Cela suppose qu'ils redoublent d'efforts pour mettre en place des systèmes de protection sociale universels, complets, adéquats et durables, et notamment des socles de protection sociale solides qui puissent au moins garantir à tous un niveau élémentaire de sécurité sociale tout au long de la vie. L'autre voie possible serait de se contenter de sortir de la crise par le bas moyennant une approche «moins-disante» et de ne pas investir dans la protection sociale, au risque de se retrouver piégés dans une voie sans issue «à bas

coût et faible développement humain». Ce serait une occasion perdue de renforcer les systèmes de protection sociale et de transformer les sociétés en vue de bâtir un avenir meilleur.

La mise en place de systèmes de protection sociale universels et la concrétisation du droit humain à la sécurité sociale pour tous constituent la pierre angulaire d'une approche centrée sur l'humain pour parvenir à la justice sociale. La protection sociale contribue grandement à réduire la pauvreté et les inégalités, à renforcer les capacités des individus, à améliorer la productivité, à favoriser la dignité, la solidarité et l'équité, et à revitaliser le contrat social.

► **L'état de la protection sociale: des progrès, certes, mais insuffisants**

En 2020, seulement 46,9 pour cent de la population mondiale bénéficiait effectivement d'au moins une prestation de protection sociale¹ (indicateur 1.3.1 des ODD, voir figure 1), tandis que les 53,1 restants – soit pas moins de 4,1 milliards de personnes – ne disposaient d'aucune protection. Ces pourcentages mondiaux masquent d'importantes disparités entre les régions et au sein de celles-ci: si le taux de couverture est supérieur à la moyenne mondiale en Europe et Asie centrale (83,9 pour cent) et dans les Amériques (64,3 pour cent), il se situe en deçà dans la région de l'Asie et du Pacifique (44,1 pour cent), dans les États arabes (40,0 pour cent) et en Afrique (17,4 pour cent).

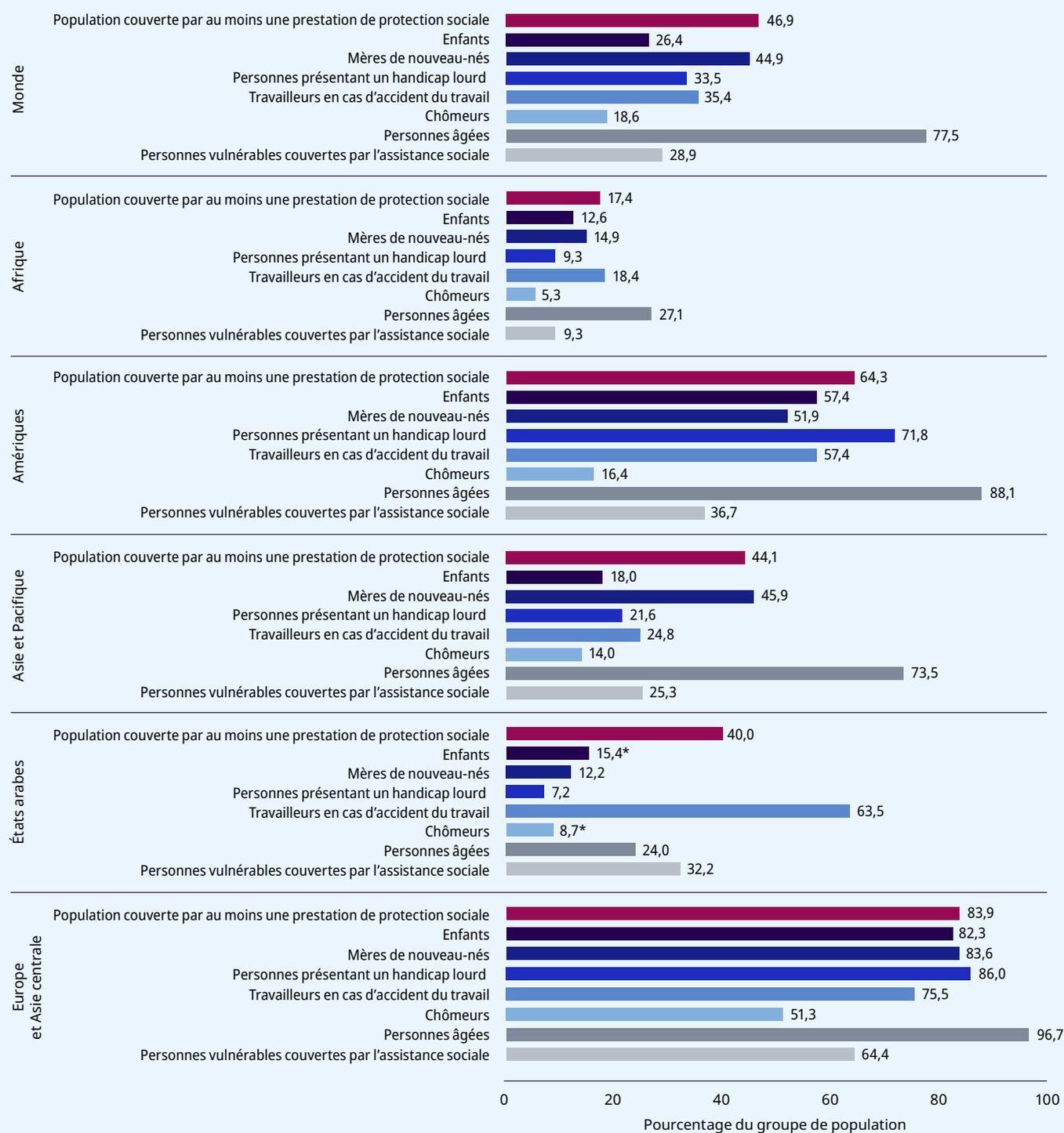
L'accès aux soins de santé et aux indemnités journalières de maladie et prestations de chômage s'est avéré d'une importance capitale durant la crise du COVID-19. Si près des deux tiers de la population mondiale bénéficient d'une couverture santé sous une forme ou une autre, d'importantes lacunes subsistent en matière de couverture et d'adéquation du niveau de prestations de soins. Ces lacunes sont encore plus prononcées en ce qui concerne la protection du revenu en cas de maladie et de chômage. Environ un tiers seulement des personnes en âge de travailler bénéficient d'une sécurité de revenu garantie par la loi en cas de maladie, et moins d'un cinquième des demandeurs d'emploi perçoivent effectivement des prestations de chômage.

Les lacunes en matière de couverture, d'exhaustivité et d'adéquation des systèmes de protection sociale sont liées à un sous-investissement notable, notamment en Afrique, en Asie et dans les États arabes. Les pays consacrent en moyenne 12,9 pour cent de leur PIB à la protection sociale (hors santé), mais ce chiffre masque des écarts considérables. Ces dépenses représentent en moyenne 16,4 pour cent du PIB dans les pays à revenu élevé, soit deux fois plus que dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (8 pour cent), six fois plus que dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (2,5 pour cent) et quinze fois plus que dans les pays à faible revenu (1,1 pour cent).

Le déficit de financement pour la mise en place de socles de protection sociale s'est creusé d'environ 30 pour cent depuis le début de la crise du COVID-19, en raison de l'augmentation des besoins en services de santé, des mesures de soutien du revenu et du recul du PIB provoqué par la crise. Afin de garantir ne serait-ce qu'un niveau élémentaire de sécurité sociale, autrement dit un socle de protection sociale défini au niveau national, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure devraient investir chaque année, respectivement, 362,9 milliards de dollars (5,1 pour cent du PIB) et 750,8 milliards de dollars (3,1 pour cent du PIB) de plus par an. Les pays

¹ Sans compter les soins de santé et les prestations de maladie.

► **Figure 1. Protection sociale, couverture effective: estimations mondiales et régionales par groupes de population, 2020 ou dernières données disponibles (indicateur 1.3.1 des ODD)**



* À interpréter avec prudence: les estimations sont fondées sur des données couvrant moins de 40 pour cent de la population.

Note: Les estimations mondiales et régionales ont été pondérées en fonction de chaque groupe de population.

Sources: BIT, [World Social Protection Database](#), à partir de l'enquête du BIT sur la sécurité sociale (Social Security Inquiry - SSI), de la base de données ILOSTAT et de sources nationales.

à faible revenu devraient quant à eux consentir un investissement supplémentaire de 77,9 milliards de dollars, soit l'équivalent de 15,9 pour cent de leur PIB.

Le COVID-19 risque de compromettre des années de progrès vers la réalisation des ODD, en réduisant à néant les avancées en matière de réduction de la pauvreté. La crise a également mis en lumière les graves lacunes de protection qui subsistent dans tous les pays et contraint les décideurs politiques à cesser d'ignorer les déficits de protection sociale persistants dont pâtissent certaines catégories de la population, notamment les

travailleurs de l'économie informelle, les migrants et les aidants non rémunérés.

Pour affronter la crise, des mesures de protection sociale d'une ampleur sans précédent ont été adoptées partout dans le monde, quoique à des degrés divers. Les pays à revenu élevé étaient mieux armés pour mobiliser leurs systèmes existants ou prendre des mesures d'urgence afin d'atténuer les effets de la crise sur la santé, l'emploi et les revenus. La riposte a été plus difficile à mettre en œuvre dans les pays à faible revenu, qui étaient malheureusement mal préparés et disposaient d'une marge de manœuvre réduite, notamment en matière de politique macroéconomique.

► **La protection sociale des enfants reste insuffisante, alors qu'elle leur donnerait la possibilité de réaliser leur potentiel**

Points essentiels

- La grande majorité des enfants ne bénéficient toujours pas d'une couverture sociale effective et seuls 26,4 pour cent d'entre eux ont droit à des prestations de protection sociale. Leur niveau de couverture effective est particulièrement faible dans certaines régions: 18 pour cent en Asie-Pacifique, 15,4 pour cent dans les États arabes et 12,6 pour cent en Afrique.
- On observe toutefois des évolutions positives: plusieurs pays ont mis en place des prestations universelles ou quasi universelles pour les enfants et les familles, et la pandémie de COVID-19 est venue rappeler à quel point il était crucial de disposer de systèmes de protection sociale inclusifs et de services de garde d'enfants de qualité et de faire bénéficier d'une protection sociale les personnes assurant la garde des enfants.
- Les dépenses nationales consacrées à la protection sociale des enfants sont très insuffisantes en moyenne, puisqu'elles ne représentent que 1,1 pour cent du PIB et 7 pour cent pour la protection vieillesse. Les régions du monde qui comptent la plus forte proportion d'enfants et qui ont le plus besoin de protection sociale sont aussi celles qui affichent les taux de couverture et les niveaux de dépenses les plus faibles. C'est le cas notamment de l'Afrique subsaharienne (0,4 pour cent du PIB).
- Pour faire face à l'augmentation spectaculaire de la pauvreté infantile provoquée par le COVID-19, combler les lacunes de couverture de la protection sociale et produire les meilleurs résultats pour les enfants et la société, les responsables politiques doivent adopter une approche systémique intégrée comprenant des allocations familiales et des prestations à l'enfance, des dispositions relatives au congé parental et l'accès aux soins de santé.

► La protection sociale dont bénéficient les personnes en âge de travailler ne permet pas de suffisamment les prémunir contre les aléas de l'existence

Points essentiels

- *Maternité*: Certains pays ont accompli des progrès considérables vers une couverture effective universelle ou quasi universelle de maternité. Malgré les répercussions positives de l'aide aux femmes enceintes sur le développement, seulement 44,9 pour cent des mères de nouveau-nés bénéficient d'une prestation de maternité en espèces.
- *Maladie*: La crise du COVID-19 a montré qu'il était crucial d'assurer une sécurité de revenu en cas de maladie et même de mise en quarantaine. Or, un tiers seulement de la population mondiale en âge de travailler voit sa sécurité de revenu garantie par la loi en cas de maladie.
- *Invalidité*: La part des personnes lourdement handicapées qui perçoivent des prestations d'invalidité reste faible – 33,5 pour cent. Plusieurs pays ont néanmoins mis en place des régimes de protection universels.
- *Accidents du travail et maladies professionnelles*: Seulement 35,4 pour cent de la population

active mondiale bénéficie d'une couverture effective en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. De nombreux pays ont reconnu le COVID-19 comme maladie professionnelle afin de faciliter l'accès des travailleurs des secteurs les plus exposés aux prestations du régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

- *Protection contre le chômage*: Dans le monde, seuls 18,6 pour cent des demandeurs d'emploi reçoivent des prestations de chômage et bénéficient donc d'une couverture effective. Les régimes de protection contre le chômage restent la branche la moins développée de la protection sociale. La pandémie a pourtant montré que les dispositifs de maintien dans l'emploi et les prestations de chômage contribuent grandement à protéger les emplois et les revenus.
- *Les estimations de dépenses* montrent que seulement 3,6 pour cent du PIB mondial est alloué à des mesures publiques de protection sociale visant à assurer une sécurité de revenu aux personnes en âge de travailler.

► La protection sociale des personnes âgées pâtit d'une couverture limitée et de problèmes d'adéquation

Points essentiels

- Les pensions de vieillesse représentent la forme de protection sociale la plus répandue dans le monde et sont essentielles à la réalisation de la cible 1.3 des ODD. À l'échelle mondiale, 77,5 pour cent des personnes ayant atteint l'âge du départ à la retraite perçoivent une pension, contributive ou non contributive. De fortes disparités subsistent toutefois entre les régions, entre zones rurales et urbaines, ainsi qu'entre femmes et hommes. Les dépenses consacrées aux pensions et autres prestations de vieillesse représentent 7,0 pour cent du PIB en moyenne, avec, là encore, des écarts notables selon les régions.

- Dans les pays en développement, le niveau de couverture de la population par les systèmes de protection vieillesse s'est nettement amélioré. Plus encourageant encore, bon nombre de pays, y compris ceux à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ont mis en place des régimes universels, dans le cadre de socles nationaux de protection sociale.
- La pandémie de COVID-19 a accentué la pression sur les coûts et le financement des régimes de retraite, mais ses répercussions ne devraient guère se faire sentir à long terme. La riposte massive des pays face à la crise a montré l'importance que revêtent les régimes de protection vieillesse, et notamment les soins de longue durée, pour les personnes âgées, surtout en période de crise. Elle a montré aussi

qu'il était urgent de renforcer les dispositifs de soins de longue durée afin de garantir les droits aussi bien des bénéficiaires que des prestataires de soins.

- Les réformes des retraites ont essentiellement poursuivi un objectif de viabilité financière, au détriment des autres principes énoncés dans les normes internationales de sécurité sociale (universalité, adéquation et prévisibilité des prestations, solidarité et financement collectif). Or, ces principes sont essentiels pour assurer une sécurité de revenu aux personnes âgées, ce qui est, et devrait demeurer, l'objectif

premier de tout système de retraite. Veiller à l'adéquation des prestations est particulièrement primordial pour les femmes et les travailleurs faiblement rémunérés ou occupant des emplois précaires. En outre, de nombreux pays ont encore du mal à étendre et à financer leur système de retraite en raison d'obstacles structurels qui tiennent notamment à leur niveau de développement, à la prégnance de l'économie informelle, à une faible capacité contributive, à la pauvreté et à leur manque de marge de manœuvre budgétaire.

► **La protection sociale de la santé est essentielle pour assurer une couverture santé universelle**

Points essentiels

- Des progrès considérables ont été accomplis en matière de couverture, si bien qu'aujourd'hui près des deux tiers de la population sont affiliés à un régime de protection sociale en santé. De nombreux obstacles entravent cependant l'accès aux soins de santé: les dépenses à la charge du patient, l'éloignement géographique, le manque de disponibilité, de qualité et d'acceptabilité des services de santé, les délais d'attente, ainsi que le coût que représente le temps de travail perdu. La crise du COVID-19 a mis en évidence les insuffisances en matière d'adéquation des prestations et la nécessité de limiter les frais à la charge des patients.
- Le financement collectif, la mutualisation des risques et une approche fondée sur les droits sont des conditions essentielles pour assurer à tous un accès effectif aux soins de santé même en cas de chocs. Dans le contexte sanitaire actuel, les principes énoncés dans les normes internationales de sécurité sociale sont plus pertinents que jamais pour parvenir à une couverture santé universelle. Des données plus nombreuses et de meilleure qualité sur la couverture légale doivent être collectées en priorité afin de suivre les progrès en matière de couverture et d'équité.

- Il s'avère crucial d'investir dans la disponibilité de services de santé de qualité. La pandémie de COVID-19 a souligné une nouvelle fois la nécessité d'investir dans les services de santé et d'améliorer la coordination au sein du système de santé. Elle a mis en lumière les difficultés qu'il y a à recruter, déployer, retenir et protéger des travailleurs de la santé dûment formés, soutenus et motivés pour prodiguer des soins de qualité.
- Une meilleure articulation entre accès aux soins médicaux et sécurité de revenu est nécessaire pour mieux agir sur les principaux facteurs déterminants de la santé. La crise du COVID-19 a rappelé que le système de protection sociale contribue à infléchir les comportements pour favoriser la prévention et la complémentarité des régimes de soins de santé et de prestations de maladie. La mise en place d'approches coordonnées est nécessaire pour répondre aux besoins particuliers et naissants créés par la mobilité humaine, le poids croissant des affections de longue durée et des maladies chroniques, et le vieillissement de la population. L'impact du COVID-19 sur les personnes âgées a montré la nécessité de coordonner soins de santé et services sociaux.

► Progresser résolument vers la protection sociale universelle pour parvenir à la justice sociale

Le COVID-19 est venu rappeler à quel point il est important de parvenir à une protection sociale universelle. S'ils veulent faire face à la pandémie en cours, créer les conditions d'une reprise centrée sur l'humain et bâtir un avenir plus inclusif, les pays – gouvernements, partenaires sociaux et autres parties prenantes – doivent à tout prix éviter une sortie de crise par le bas et adopter au contraire une stratégie de protection sociale ambitieuse. Voici quelques recommandations à cet égard :

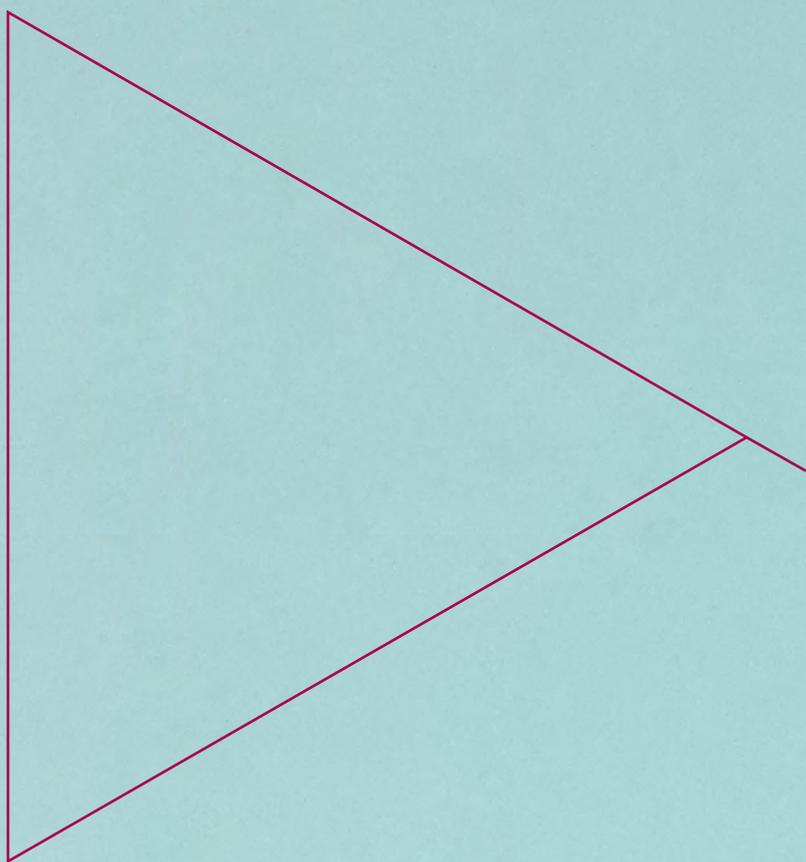
- Les mesures de protection sociale mises en place pour affronter la pandémie de COVID-19 doivent être maintenues jusqu'à ce que la crise s'atténue et que la reprise soit bien engagée. Il faudra donc continuer à investir dans les systèmes de protection sociale afin de maintenir le niveau de vie, de garantir un accès équitable aux vaccins et aux soins de santé, et d'éviter une nouvelle contraction de l'économie. Garantir un accès rapide et équitable aux vaccins est le seul moyen d'assurer la santé et la prospérité de tous les peuples et de tous les pays. Dans le monde interconnecté dans lequel nous vivons, c'est la condition pour que la reprise soit véritablement inclusive.
- Il convient de ne pas céder à la tentation de revenir à une politique d'assainissement budgétaire dans le but de compenser les dépenses publiques massives rendues nécessaires par le COVID-19. Les crises précédentes ont montré que l'austérité laisse de profondes cicatrices dans la société, et notamment chez les personnes les plus vulnérables. Créer les conditions d'une reprise riche en emplois et centrée sur l'humain, conforme aux objectifs en matière de santé, de société, d'environnement et d'atténuation du changement climatique, peut en revanche concourir à la réalisation des objectifs de sécurité de revenu, de création d'emplois et de cohésion sociale, contribuer à élargir l'assiette de l'impôt et aider à financer la protection sociale universelle.
- Malgré tous les ravages qu'elle a provoqués, la pandémie a fait naître l'espoir d'une évolution des mentalités. En montrant que nous sommes tous vulnérables, que notre bien-être individuel est intimement lié à la sécurité et au bien-être collectifs, elle a fait la preuve que la protection sociale était indispensable. La crise a prouvé en outre que les pays pouvaient, s'ils le souhaitent, dégager une marge de manœuvre suffisante pour adopter une stratégie du « quoi qu'il en coûte » afin d'atteindre leurs objectifs prioritaires. Poursuivre cette stratégie lorsque le pire de la pandémie sera derrière nous sera la voie royale pour réaliser les ODD et parvenir à la protection sociale universelle.
- Pour s'engager sur cette voie, il faut mettre en place des systèmes de protection sociale universelle pérennes qui assurent une couverture adéquate et complète à tous, en s'appuyant sur un dialogue social tripartite efficace. Ce sont des outils indispensables pour réduire la pauvreté et les inégalités mais aussi pour relever les défis actuels et à venir, parce qu'ils favorisent le travail décent, accompagnent les femmes et les hommes dans leurs transitions personnelles et professionnelles, facilitent la transition des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle vers l'économie formelle, soutiennent la transformation structurelle de l'économie et favorisent la transition vers des économies et des sociétés plus respectueuses de l'environnement.
- Il est urgent d'investir davantage dans la protection sociale pour combler les déficits de financement. L'effort d'investissement doit porter en priorité sur les socles nationaux de protection sociale afin de tenir les engagements du Programme 2030. Tous les pays, même les plus pauvres, peuvent créer un espace budgétaire. La mobilisation des ressources nationales est essentielle, mais un soutien international concerté est également indispensable pour accélérer les avancées dans les pays qui manquent de capacités budgétaires et économiques et, en particulier, dans les pays à faible revenu où le sous-investissement dans la protection sociale est notable.

- La protection sociale universelle bénéficie de l'approche «unis dans l'action» des institutions des Nations Unies, en concertation avec les instances internationales, régionales, sous-régionales et nationales compétentes, les partenaires sociaux, la société civile et d'autres parties prenantes, notamment dans le cadre du Partenariat mondial pour la protection sociale universelle.
- Les pays doivent saisir l'occasion unique fournie par le COVID-19 pour bâtir l'avenir de la protection sociale et faire résolument le choix d'une stratégie ambitieuse. Ce n'est qu'à cette condition que nos sociétés seront en mesure de faire face aux crises à venir et d'affronter les défis que représentent le changement démographique, les mutations du monde du travail, les migrations, la dégradation de l'environnement et la menace existentielle que fait peser le changement climatique. Des systèmes de protection sociale robustes sont en définitive indispensables pour revitaliser un contrat social mal en point et assurer aux pays un avenir socialement juste.

**Faire avancer la justice
sociale, promouvoir
le travail décent**

L'Organisation internationale
du Travail est l'institution
des Nations Unies spécialisée
dans les questions liées
au monde du travail.

Elle rassemble gouvernements,
travailleurs et employeurs
autour d'une approche de l'avenir
du travail centrée sur l'humain,
en soutenant la création
d'emplois, les droits au travail,
la protection sociale et
le dialogue social.



ilo.org

Bureau international du Travail

Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse

 International Labour Organization

 @ILO

 ILOTV