

Vers l'établissement d'un socle de protection sociale

Andreas Bodemer et Ellen Ehmke

Dans le monde entier, 75 pour cent de la population n'a aucun accès, ou bien un accès insuffisant, à une offre de sécurité sociale. Bien que la sécurité sociale, inscrite dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (articles 22 et 25) et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 9), fasse depuis longtemps partie des droits humains, sa mise en œuvre a été largement négligée. De nombreux prétextes ont été invoqués pour excuser cette grave injustice. Il a notamment été allégué que le caractère concurrentiel d'une économie mondialisée avait provoqué une raréfaction des ressources financières disponibles pour les politiques sociales. D'un côté, les effets négatifs supposés de la sécurité sociale sur la croissance économique ont servi de motif pour la réduire partout dans le monde, de l'autre, durant et après la crise économique de 2009-10, beaucoup d'observateurs ont confirmé les avan-tages que procurait l'utilisation très répandue des structures existantes en matière de sécurité sociale.

La nécessité de la sécurité sociale est de plus en plus reconnue

Parmi ces contestations, la nécessité d'étendre la sécurité sociale est de plus en plus admise par certains gouvernements nationaux et dans certaines instances internationales¹. On a pu le voir durant la Conférence internationale du Travail (CIT) de 2011, quand les délégués de presque tous les pays – représentants des travailleurs, des employeurs et des gouvernements – ont réaffirmé que la sécurité sociale était un droit humain fondamental et une condition préalable du développement social et économique. Pour faciliter cette extension, les délégués ont engagé un processus qui devrait conduire à l'élaboration d'une recommandation de l'OIT sur des socles de protection sociale qui devrait faire l'objet d'un débat à la prochaine CIT en 2012.

D'après les délégués présents à la CIT de 2011, la recommandation devrait fournir des orientations aux États Membres en vue d'élaborer des stratégies pour l'extension de la sécurité sociale qui permettraient d'élargir le nombre de personnes couvertes (extension horizontale) et d'établir ainsi des socles de protection sociale nationaux. Il faudrait parallèlement encourager le relèvement progressif des niveaux de protection

(extension verticale) sur la base des normes actualisées de l'OIT sur la sécurité sociale, surtout la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Les quatre éléments clés des socles de protection sociale devraient être des niveaux de protection minimaux définis à l'échelle nationale avant, pendant et après la vie active, y compris les allocations familiales, les indemnités de chômage et les pensions de retraite, ainsi que l'accès aux soins de santé essentiels. La CIT a par ailleurs renforcé le mandat de l'OIT en tant qu'organisation internationale dans le cadre de laquelle cette question devrait être débattue et tranchée.

Le contenu contesté de la nouvelle recommandation de l'OIT

Certes, la procédure formelle est arrêtée et un accord pourrait être conclu sur les éléments des seuils envisagés, mais beaucoup d'autres questions demeurent en suspens. Au cours des débats de la CIT, les représentants des travailleurs ont soulevé un certain nombre de points qui devraient être inclus dans la recommandation, par exemple les «définitions des principes généraux de la sécurité sociale, notamment une approche fondée sur des droits, des prestations suffisantes, l'universalité, la mutualisation des ressources, le financement collectif, la bonne gouvernance financière ... des lignes directrices relatives au contenu du socle de protection sociale ... qui reconnaît les principes de l'ONU concernant l'accès aux services essentiels (eau, assainissement, santé, éducation), et un ensemble élémentaire de transferts sociaux de base»². Or, beaucoup de questions soulevées par les travailleurs – par exemple l'adéquation des niveaux des prestations, le point de savoir si les prestations devraient être universelles ou non, le degré de participation des partenaires sociaux, la définition des objectifs pour progresser (les délais fixés et la hausse du pourcentage de la population couverte) – sont contestées, au niveau tant national qu'international.

Les difficultés auxquelles se heurtent les organisations de travailleurs

Les organisations de travailleurs peuvent jouer un rôle clé dans la définition, la mise en œuvre, la surveillance et l'exécution des politiques de protection sociale. Il sera donc très important qu'elles s'activent et se mobilisent à tous les niveaux sur la période précédant la CIT de juin 2012, pour veiller à ce que la recommandation donne des orientations claires concernant la conception, le financement, la gouvernance et un calendrier pour la mise en œuvre des socles de protection sociale. Dans cette entreprise, ces organisations se heurtent à un certain nombre de difficultés, mais des ouvertures se présentent également.

**Les organisations de
travailleurs peuvent
jouer un rôle clé dans [...]
les politiques de
protection sociale**

Une première difficulté est liée au financement de la protection sociale. En dépit de ce que certains prétendent, les travaux de recherche menés par le BIT ont joué un

rôle essentiel pour établir qu'«aucune société n'est trop pauvre pour partager»³. Et, de fait, des études montrent que des pays dont les niveaux de dépenses publiques sont similaires (en proportion du PIB) consacrent des parts nettement différentes de leurs budgets (souvent faibles) à la sécurité sociale. Selon les études du BIT, des ensembles de prestations sociales de base (à l'exclusion des soins de santé) peuvent être fournis à un niveau se situant entre 2 et 5 pour cent du PIB. Même dans le cas des pays les plus pauvres comme le Burkina Faso, l'Éthiopie et le Népal, il a été démontré qu'il était possible de fournir des éléments de ces ensembles de prestations, par exemple des régimes de pensions de retraite (modestes) universels de base pour un coût se situant entre 1 et 1,5 pour cent du PIB⁴. Au Brésil, le programme de prestations monétaires sous conditions Bolsa Família couvre 46 millions de personnes pour un coût de 0,4 pour cent du PIB seulement. Les investissements dans la protection sociale relèvent donc de choix politiques et de la capacité de les mettre en œuvre au regard des différentes configurations du pouvoir, plutôt qu'ils ne sont déterminés par le manque de ressources budgétaires. Le mouvement syndical joue un rôle essentiel pour ce qui est de mettre ces choix en évidence et donc de les inverser lorsqu'ils ne permettent pas de faire de la sécurité sociale une réalité pour tous.

Les investissements dans la protection sociale sont [...] une question de choix politiques

Une deuxième difficulté a trait à la représentation des travailleurs non organisés. Mais voir plus loin que le socle de travailleurs syndiqués pour développer une conception de la sécurité sociale qui englobe tout le monde représente pour les syndicalistes une chance de surmonter le problème du clivage entre ceux qui sont dans le système officiel et ceux qui sont en dehors. Les débats liés à la convention (n° 189) de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, a montré que, moyennant des efforts considérables de la part de toutes les parties, il était possible de combler un clivage éventuel entre les travailleurs informels et les travailleurs formels et de créer un groupe des travailleurs unis. Dans le cadre du processus d'élaboration du projet de recommandation sur des socles de protection sociale, il faudra que les travailleurs du secteur formel établissent un dialogue avec ceux du secteur informel afin de comprendre leurs besoins en matière de sécurité sociale et d'en tenir compte. Les organisations de travailleurs établies devraient utiliser leur position dans les organes consultatifs et décisionnels pour faire campagne en faveur de la protection sociale des travailleurs jusqu'ici non couverts et non organisés, et de concert avec ces derniers. Il importerait de surmonter le clivage entre les deux types de travailleurs pour former des coalitions civiles solides susceptibles de s'opposer aux tentatives de groupes de pression privés visant à contrôler les politiques publiques ou à empêcher une évolution nécessaire à ce niveau. Pour les coalitions de ce type, il sera important que les syndicats eux-mêmes ne soient pas perçus comme un groupe de nature clientéliste. Même si certains

travailleurs craignent qu'un socle de protection sociale n'entraîne un abaissement des niveaux de protection sociale existants, l'attitude consistant à défendre les avantages de ceux qui sont dans le système au détriment de ceux qui n'y sont pas n'est pas viable à long terme. Aller au-delà des besoins des membres actuels est certes une entreprise difficile, mais elle peut être payante lorsqu'elle ouvre la porte à de nouveaux membres et débouche sur une plus forte représentation globale des travailleurs.

La protection sociale est plus que l'atténuation de la pauvreté

Au plan mondial, les travailleurs sont confrontés à une troisième difficulté. Le débat relatif à l'atténuation des effets négatifs de l'ordre économique mondialisé actuel a été principalement axé sur l'éradication de l'extrême pauvreté. Ce point de vue peut paraître pragmatique, mais il est réducteur. Il lui manque habituellement l'analyse du caractère multidimensionnel de la pauvreté et il est focalisé sur le fait de «tirer» les individus vers le haut pour les amener au-dessus d'un seuil de pauvreté défini au niveau international.

Mais le concept de sécurité sociale tel qu'il a été exposé par les représentants des travailleurs à la CIT et ailleurs va au-delà de l'atténuation de la pauvreté ou de l'investissement dans les ressources humaines. La Confédération syndicale internationale a déjà préconisé l'adoption de «socle[s] de protection sociale pour tous, au-dessus du seuil de pauvreté et suffisant[s] pour procurer un niveau de vie raisonnable»⁵. La sécurité sociale est une nécessité pour tous ceux qui ne peuvent pas ou ne devraient pas travailler, c'est-à-dire les enfants, les femmes venant d'accoucher, les malades, les personnes âgées et les handicapés. Et il en va de même pour les personnes en âge et capables de travailler, qui sont touchées par le chômage ou le sous-emploi, la faible productivité ou l'emploi à risque, ce qui les empêche de vivre une vie décente. Qui dit sécurité sociale dit création d'un environnement dans lequel chaque individu peut développer tout son potentiel, en étant en fin de compte libéré de la faim, du besoin et de la maladie. Il s'agit pour chacun de pouvoir vivre et travailler dans la dignité. Les organisations de travailleurs peuvent exploiter le débat concernant la nouvelle recommandation de l'OIT pour contester l'approche minimaliste dominante.

Globalement, les discussions en cours aux plans mondial et national concernant les socles de protection sociale offrent au mouvement syndical l'occasion de jouer un rôle de premier plan dans un vaste mouvement populaire en vue d'exercer des pressions sur les gouvernements afin qu'ils incorporent une offre de protection sociale ainsi que des politiques de l'emploi et des politiques économiques équitables correspondantes dans leurs politiques nationales.

Notes

¹ BIT: *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*. Rapport du Groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet (Genève, 2011).

² On trouvera de plus amples renseignements sur les débats relatifs à la recommandation dans le Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur la protection sociale (Genève, Conférence internationale du Travail, 2011, CRP no°24, disponible à l'adresse: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157828.pdf).

³ BIT: *La sécurité sociale pour tous: un investissement dans la justice sociale et le développement économique* (Genève, 2011, page 15).

⁴ BIT: *Can low-income countries afford basic social security?* (Genève, 2008).

⁵ Confédération syndicale internationale: Deuxième congrès mondial, *Résolution sur l'élargissement de la protection sociale et la garantie d'une bonne santé et sécurité au travail* (Vancouver, juin 2010).

Andreas Bodemer est un ancien chercheur de la Fondation Hans Böckler; il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'Université libre de Berlin. Il a travaillé au bureau de la DGB à Bruxelles avant de rejoindre le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT à Genève. Ses principaux travaux de recherche portent sur la politique sociale mondiale, les normes internationales du travail et les syndicats.

Ellen Ehmke est maître de conférences au Centre international pour le développement et le travail décent (ICDD), un projet de coopération Nord-Sud hébergé par l'Université de Kassel. Ses travaux de recherche sont axés sur les politiques de protection sociale dans les pays ne faisant pas partie de l'OCDE. Elle a travaillé comme consultante pour le Département de la sécurité sociale du BIT et enseigné la politique sociale à Kassel et à Berlin.