

Semaine sociale Lamy

Protection sociale et travail décent

Nouvelles perspectives pour
les normes internationales du travail

Travaux conduits à l'initiative du
Bureau international du travail
et coordonnés par
Alain Supiot

AVANT-PROPOS

Protection sociale et travail décent : nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail

Jean-Claude Javillier, Conseiller principal, Institut international des études sociales, Genève,

Sabrina Régent, Conseillère juridique, programme BIT/STEP, Dakar
et Emmanuel Reynaud, Conseiller principal pour l'économie informelle, secteur de la Protection sociale, Bureau international du Travail

La Conférence internationale du travail est parvenue à un nouveau consensus sur la sécurité sociale à l'issue d'une discussion générale qu'elle a tenue sur ce thème en juin 2001. Ce consensus s'est traduit par l'adoption d'une résolution et de conclusions concernant la sécurité sociale qui revisitent, à la lumière des évolutions des dernières années, les valeurs et les principes fondateurs de celle-ci et définissent des priorités et des objectifs pour répondre aux enjeux actuels (*Sécurité sociale : un nouveau consensus, Genève, Bureau international du Travail, 2002, pp. 1-7*). Les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs ont notamment réaffirmé à cette occasion que la sécurité sociale est « *un droit fondamental de l'être humain* ». Et, face au constat de l'extrême faiblesse de la couverture sociale au plan mondial, ils ont considéré que « *priorité absolue doit être donnée à la conception de politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur* ». Ils ont en conséquence proposé « *qu'une vaste campagne soit lancée pour promouvoir l'extension de la couverture de la sécurité sociale* ».

Dans un contexte totalement renouvelé, la Conférence internationale du travail s'est montrée fidèle aux engagements qu'elle avait pris dans le même domaine en mai 1944 lorsqu'elle a adopté la Déclaration de Philadelphie. Elle s'est également inscrite dans le droit fil des textes internationaux de référence que sont la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle n'a cependant pas abordé la question normative en tant que telle ni celle du rôle du droit, elle s'est contentée d'indiquer que « *les activités de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale devrait s'ancrer dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes pertinentes en matière de sécurité sociale* ». ●●●

●●● Dans une optique prospective, il a paru important au BIT de ne pas en rester là et d'engager une réflexion sur la contribution des normes internationales du travail au processus d'extension de la protection sociale et sur les innovations susceptibles d'améliorer l'impact de celles-ci. Afin de bénéficier d'un éclairage extérieur propre à ouvrir des pistes nouvelles, il a été décidé de mobiliser les compétences d'un groupe d'universitaires et de praticiens indépendants de haut niveau. Cela a été fait dans le cadre d'un projet, « *Action normative et travail décent – Perspectives en matière de sécurité sociale* », soutenu par le ministère français des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et qui a été réalisé, de janvier 2003 à décembre 2004, sous la responsabilité conjointe du département des Normes internationales du travail et du service Politiques et développement de la sécurité sociale. Un groupe pluridisciplinaire a été constitué de telle sorte que soient représentées en son sein différentes régions du monde et diverses cultures juridiques. L'animation et la coordination du groupe ont été assurées par Alain Supiot et il en a été le rapporteur. À l'intérieur du cadre fixé pour la réflexion, le groupe a travaillé en toute indépendance.

Dans un premier temps, il a abordé les problèmes généraux soulevés par l'action normative de l'OIT (en 2003) et, dans un second temps, les développements nouveaux que cette action pourrait être appelée à connaître en matière de protection sociale (en 2004). Pendant la première phase des travaux, une réflexion générale a été engagée sur les normes internationales du travail. Il s'agissait de prendre la mesure du contexte normatif d'ensemble dans lequel se situe le cas particulier des normes de sécurité sociale.

Les experts sont notamment intervenus sur le concept de travail décent, sur la question de savoir comment renforcer la force obligatoire des normes, sur la forme et le contenu des normes internationales du travail, sur le défi que pose au droit l'économie informelle. La seconde phase était plus spécifiquement orientée vers les problématiques relatives à la sécurité sociale. Elle visait à appliquer à ce domaine spécifique certains des enseignements théoriques tirés de la réflexion générale sur les normes internationales du travail, mais aussi à formuler des propositions concrètes sur les moyens normatifs qui permettraient d'étendre le champ d'application de la sécurité sociale.

La réflexion a été menée sous forme de contributions écrites et dans le cadre de deux séminaires qui ont permis un échange direct d'idées et une interaction entre une pluralité d'approches dérivant, notamment, du caractère pluridisciplinaire et multiculturel du groupe.

À l'issue des deux années, celui-ci a avancé des propositions précises en vue de faciliter la mise en œuvre effective dans les États membres de l'OIT des normes internationales

du travail dans le domaine de la sécurité sociale. Ces propositions sont présentées dans la conclusion de ce numéro par Alain Supiot, qui avait lui-même réalisé la synthèse des travaux du groupe. L'idée consiste pour l'essentiel en un dispositif contractuel composé, d'une part, d'un accord-cadre élaboré par l'OIT et, d'autre part, d'accords nationaux conclus entre l'OIT, l'État concerné et, éventuellement, d'autres partenaires, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un plan national d'extension de la protection sociale. Ces propositions combinent l'universalisme de la norme, avec la définition d'un socle commun de valeurs, de principes et d'objectifs qui s'impose à tous, et la diversité des mises en œuvre concrètes en fonction des spécificités et des choix nationaux. Elles dépassent par là même l'opposition entre droit dur (*hard law*) et droit mou (*soft law*) en faisant du second, à travers la définition d'une méthode d'élaboration de plans nationaux, un élément qui vient compléter le premier et lui permet d'être effectivement appliqué dans des réalités et des situations très diversifiées. Ces propositions représentent une réelle avancée de la réflexion sur le rôle du droit et de l'action normative au plan international. Elles ont reçu un premier accueil favorable de la part de constituants de l'OIT auxquels elles ont été présentées en mars 2005. Leur application possible ne se limite évidemment pas au seul champ de la sécurité sociale, elles peuvent tout aussi bien couvrir les autres dimensions constitutives du travail décent et, plus globalement, fournir une réponse au défi que représente pour le système normatif international l'expansion de l'économie informelle. Quels que soient les prolongements qui leur seront donnés, ces propositions présentent l'énorme intérêt d'ouvrir des voies nouvelles à la réflexion. Il nous a donc paru important de les faire connaître au-delà du cercle restreint dans lequel elles ont été formulées et de diffuser le plus largement possible les travaux qui ont conduit à les élaborer. Conjointement avec Alain Supiot, nous avons demandé aux membres du groupe de développer leurs contributions initiales afin qu'elles puissent être mises à disposition d'un public international étendu d'universitaires, de praticiens et de décideurs. Encadrés par une mise en perspective introductive et une synthèse d'Alain Supiot, les papiers ont été regroupés autour des trois grands thèmes qui ont été déterminants dans le cours des travaux : le contexte général, la diversité des acteurs et les questions de méthode. Pour assurer une large diffusion de ces textes, un gros effort a été fait en termes de traduction et l'ensemble que constitue le dossier présenté dans ce numéro spécial est parallèlement publié en anglais, dans *Comparative Labor Law and Policy Journal*, et en espagnol dans la revue *Relaciones Laborales*. ■

■ AVANT-PROPOS

Jean-Claude Javillier, Conseiller principal, Institut international des études sociales, Genève, Sabrina Régent, Conseillère juridique, programme BIT/STEP, Dakar et Emmanuel Reynaud, Conseiller principal pour l'économie informelle, secteur de la Protection sociale, Bureau international du Travail

■ INTRODUCTION

- 7 La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail
Alain Supiot, Professeur à l'Université de Nantes, Institut d'études avancées «Nord-Sud»

■ CONTEXTE

- 13 La sécurité sociale pour tous : état des lieux et défis au plan mondial
Emmanuel Reynaud, Conseiller principal pour l'économie informelle, secteur de la protection sociale, Bureau international du travail
- 27 Pour une approche actualisée des normes internationales en matière de sécurité sociale
Simon Deakin, Professeur de droit à l'Université de Cambridge et Mark Freedland, Fellow of the British Academy, Professeur de droit du travail à l'Université d'Oxford

■ ACTEURS

- 37 La protection sociale des travailleuses à l'économie informelle
Renana Jhabvala, Coordinatrice nationale de Sewa et présidente de Sewa Bank, Présidente du réseau mondial de recherche Wiego (Women in Informal Employment : Globalizing and Organizing) et Shalini Sinha, Consultante indépendante basée à Delhi, a travaillé avec Sewa sur plusieurs projets
- 47 Le rôle des organisations de travailleurs dans l'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle
Ravi Naidoo, Chef de la recherche et de la coordination des politiques, ministère du Commerce et de l'Industrie, Afrique du Sud et Isobel Frye, Chargée de recherche principale, éradication de la pauvreté et droits socio-économiques, National Labour and Economic Development Institute (Naledi), Johannesburg
- 57 L'extension de la sécurité sociale dans les pays en développement. Entre l'universalité du droit et la sélectivité des normes internationales
Rachid Filali Mknassi, Professeur à la Faculté de droit de Rabat-Agdal

■ MÉTHODE

- 67 Mobiliser le savoir local
Mamadou Diawara, Professeur d'anthropologie à l'Université Johann Wolfgang Goethe de Francfort/Main
- 73 Du bon (et du mauvais) emploi des indicateurs dans l'action publique
Robert Salais, Professeur d'économie à l'école normale supérieure de Cachan et Fellow 2005-2006 au Wissenschaftskolleg zu Berlin (Wiko)
- 83 Étendre la couverture de sécurité sociale : une proposition normative
Adrián Goldin, Professeur de droit du travail et de la sécurité sociale à l'Université de San Andrés et à l'Université de Buenos Aires

■ CONCLUSION

- 91 Esquisse d'un accord-cadre relatif à l'extension de la protection sociale
Alain Supiot, Professeur à l'Université de Nantes, Institut d'études avancées «Nord-Sud»

INTRODUCTION

La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail

Alain Supiot, Professeur à l'Université de Nantes, Institut d'études avancées «Nord-Sud»

La protection des travailleurs contre les risques d'altération de leur capacité de gain a fait partie du mandat de l'OIT dès sa création en 1919, et une première série de conventions et de recommandations avaient été adoptées à cet effet avant la seconde guerre mondiale. Cette première génération de normes se situait dans la perspective (dominante à l'épo-que) d'assurances sociales protégeant des catégories déterminées de travailleurs contre une première liste de risques (soins médicaux, maladie, chômage, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, maternité, invalidité, décès).

Cette perspective a changé à l'issue de la seconde guerre mondiale, avec l'adoption par l'OIT en 1944 de la Déclaration de Philadelphie. Annexée à sa Constitution, cette déclaration oblige l'OIT à «*seconder la mise en œuvre parmi les différentes nations du monde de programmes propres 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*» (§ III, f). Était ainsi consacré au niveau international l'objectif d'instituer partout dans le monde des systèmes de sécurité sociale à visée universaliste et non plus seulement catégorielle. Cet objectif se trouve lié dans la Déclaration à une perspective plus large de protection sociale, incluant notamment le soutien de l'OIT à la protection de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations, à la protection de l'enfance et de la maternité, à l'accès à un niveau adéquat d'alimentation et de logement et à la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel (§ III, g-b-i-j).

Ce lien se retrouve dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'assemblée générale des Nations-Unies en 1948, aux termes de laquelle «*toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir les droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à*

l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays» (art. 22).

Toute réflexion sur «l'action normative» de l'OIT doit être fondée sur ces bases juridiques essentielles, dont les conventions et recommandations ultérieurement adoptées dans le domaine de la sécurité sociale ne sont que des prolongements techniques. La plus importante de ces conventions est la n° 102 (1952), qui est la convention de base concernant la norme minimum de la sécurité sociale. Elle a été ultérieurement complétée par une série de conventions et recommandations, adoptées entre 1962 et 2000, les unes visant à assurer l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers (conv. n° 118, 1962) ou à établir un système international de conservation des droits (conv. n° 157, 1982), et les autres prévoyant une protection plus élevée contre certains risques¹. Pour tenir compte de la diversité des situations nationales, la plupart de ces normes contiennent des clauses de souplesse, autorisant des ratifications à géométrie variable tant du point de vue des risques couverts que du degré de couverture des personnes protégées. Elles laissent aussi une grande liberté aux États quant au mode d'organisation de leur système de sécurité sociale.

Malgré ces clauses de souplesse, les conventions relatives à la sécurité sociale souffrent d'un assez faible taux de ratification. La convention 102 a ainsi été ratifiée par seulement 41 États, parmi lesquels ne figurent ni les États-Unis ni la Russie, ni la Chine ni le Brésil, ni l'Inde. Sans doute le taux de ratification n'est-il pas un indicateur suffisant du rayonnement réel des normes de l'OIT.

Certains États ratifient les conventions sans trop se soucier de leur mise en œuvre effective, tandis que d'autres mettent au contraire en œuvre des systèmes de sécurité sociale sans être liés par une ratification. Plus généralement, on a observé après la chute des régimes communistes une baisse des ratifications, qui n'est pas propre au

domaine de la sécurité sociale. L'heure a été davantage pour les États de s'engager dans les disciplines juridiques du commerce international, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles n'incitent pas à l'audace dans le domaine des droits économiques et sociaux.

La légitimité même de ces droits de l'homme, dits de seconde génération, a été violemment mise en cause par les théoriciens d'un ordre juridique mondial tout entier fondé sur les idées de compétition et de concurrence. L'OIT a tenté de réagir à cette situation nouvelle en adoptant en 1998 une déclaration relative aux principes et droits fondamentaux du travail, qui renouvelle le contexte normatif dans lequel s'inscrit son action en matière de sécurité sociale (1). Elle est ensuite parvenue à élaborer en ce domaine un nouveau consensus, dont la mise en œuvre juridique reste à définir (2).

1 LE NOUVEAU CONTEXTE NORMATIF

La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux du travail, adoptée en 1998, rappelle aux États que leur libre adhésion à l'OIT signifie leur acceptation des «*principes et droits énoncés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie*» et les oblige à travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation (art. 1, a).

Ce rappel de portée générale inclut donc les droits à protection sociale proclamés à Philadelphie. Mais ce rappel est immédiatement suivi de l'énumération de quatre «*principes concernant les droits fondamentaux*», qui font seuls l'objet d'une obligation de respect, promotion et réalisation de bonne foi (art. 2) et d'une procédure de suivi (art. 4). ●●●

1. V. pour une présentation claire et concise de ces normes, M. Humblet et R. Sikva, *Des normes pour le XXI^e siècle, Sécurité sociale*, Genève, BIT, 2002, 71 p.

●●● Sont ainsi visées on le sait :

- a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
- b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
- c) l'abolition effective du travail des enfants;
- et,
- d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

► L'ambivalence de la déclaration de 1998

Ni la sécurité sociale, ni même la protection de la santé au travail, ne figurent dans cette liste. Quand on sait le rôle fondateur joué par la protection physique des travailleurs dans l'histoire du droit du travail, on ne peut s'étonner des critiques virulentes dont cette Déclaration a fait l'objet². En proclamant le caractère fondamental de certains droits ou principes, ce texte solennel qualifie implicitement tous les autres de secondaires et les relègue, *volens nolens*, au magasin des accessoires normatifs. Il serait cependant réducteur de ne retenir de la Déclaration de 1998 que l'insuffisance manifeste de son contenu substantiel (et ses possibles effets pervers), sans porter également attention à la nouveauté et aux virtualités de la méthode empruntée. Le mérite de ce texte est d'avoir rompu avec le *self service* normatif autorisé par le système des ratifications. Compte tenu du caractère général du «rappel» de la portée normative des textes fondateurs de l'OIT fulminé par son article 1-a, cette Déclaration peut aussi bien s'interpréter dans le sens d'un premier pas en direction d'un véritable ordre public social international s'imposant à tous les États, que dans celui d'un recul des ambitions normatives de l'OIT. Ces deux interprétations sont également possibles et seule l'histoire dévoilera laquelle s'imposera.

2. Cf. not. Ph. Alston, «Core Labour Standards» and the Transformation of the International Labour Rights Regime», *The European Journal of International Law* (2004), Vol. 15, n° 3, pp. 457-521.

3. Quatre objectifs ont ainsi été fixés par la commission européenne dans le domaine de la protection sociale : a) rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr; b) garantir des retraites sûres et des régimes de retraites viables; c) promouvoir l'intégration sociale; et d) garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé (Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale COM 99-347). L'expérience acquise en quelques années a conduit la Commission à publier une autre communication relative à la Rationalisation de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale (COM [2003] 261 du 27 mai 2003).

4. V. not. les art. III-100 (stratégie européenne de l'emploi), III-107 et III-111 (droit du travail et protection sociale).

Ce contexte juridique est évidemment la première chose à prendre en considération avant d'avancer quelque proposition normative que ce soit dans un domaine tel que la sécurité sociale, qui se trouve exclu de la liste des «*principes et droits fondamentaux*» énumérés par la Déclaration de 1998. C'est pourquoi il a paru de bonne méthode que notre groupe de travail se penche d'abord sur les transformations ainsi intervenues dans l'univers des normes internationales du travail avant d'essayer de repérer dans une seconde étape les chances et les risques d'une initiative normative de l'OIT en matière de sécurité sociale.

► Le foisonnement normatif

Cette première étape, purement préparatoire, a permis tout d'abord de prendre la mesure du foisonnement normatif dont les questions sociales font l'objet dans le contexte de la mondialisation. Face aux initiatives publiques ou privées prises au nom de la «responsabilité sociale des entreprises» ou face aux normes sociales implicites imposées par les institutions du commerce et de la finance internationale (notamment les incitations au démantèlement des systèmes de protection sociale inhérentes aux plans d'ajustement structurels), l'OIT n'est plus en situation de monopole, à supposer qu'elle l'ait jamais été. Les questions qu'elle laissera en jachère ne manqueront pas d'être saisies par d'autres, sur des bases philosophiques et juridiques différentes de celles qui figurent dans sa Constitution. Ceci est particulièrement vrai du domaine de la sécurité sociale, dont les enjeux économiques et financiers sont vertigineux.

► Une nouvelle approche de la question normative : la gouvernance

Cette réflexion générale sur les normes internationales du travail a aussi permis de cerner les chances et les risques des nouvelles pratiques juridiques qui fleurissent avec les idéaux de la «gouvernance». Tandis que l'idée de soumission à des règles impératives générales et abstraites, qui caractérise la *dura lex*, n'a rien perdu de sa force dans le domaine du commerce international, elle se trouve au contraire contestée dans le domaine social. Au nom de la diversité des modèles sociaux et des inégalités de richesse entre les pays, ont été développées diverses formes de *soft law*, qui procèdent souvent d'initiatives privées (labels,

codes de conduite), mais ont aussi pu être mises en œuvre par des institutions publiques. D'abord apparue comme technique de management des entreprises, la direction par objectifs est devenue fréquente dans le domaine des politiques publiques. La Déclaration de l'OIT de 1998 a du reste emprunté cette voie dans le domaine des droits dits fondamentaux en instituant un «mécanisme de suivi promotionnel» destiné tout à la fois à mesurer et encourager l'engagement des États dans la poursuite des objectifs qu'elle leur assigne.

Mais la référence obligée est ici la «méthode ouverte de coordination» adoptée par l'Union européenne en matière d'emploi et étendue depuis à divers domaines, dont la sécurité sociale³.

Cette méthode est en effet à ce jour la tentative la plus développée d'instauration d'une «gouvernance» sociale internationale, qui transcenderait les techniques juridiques traditionnelles de gouvernement. Telle qu'elle a été définie par le Conseil européen de Lisbonne en 2000, elle consiste à :

- a) définir des lignes directrices pour réaliser des objectifs fixés par les États membres;
- b) établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances;
- c) traduire les lignes directrices en politiques nationales et régionales; et
- d) proposer des enseignements à partir de l'évaluation des cas concrets, c'est-à-dire doter ce système normatif d'une capacité de rétroaction fondée sur la casuistique de sa mise en œuvre. Cette méthode se trouvait formellement consacrée dans diverses dispositions du projet de Traité constitutionnel de l'Union Européenne⁴.

Ces nouvelles approches de la question normative dans le domaine social ne doivent pas être récuses a priori. Mais si l'on veut qu'elles n'affaiblissent pas la force ou la portée des droits et principes proclamés dans la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration universelle des droits de l'homme, et qu'elles contribuent au contraire à leur mise en œuvre effective, il convient d'en subordonner l'usage à quelques précautions, que la première étape du travail du groupe a permis de mettre en évidence.

► Soft law/dura lex ?

La première de ces précautions est de ne pas voir dans la *soft law* une alternative, mais bien plutôt un complément de la *dura*

lex. L'institution durable d'un libre marché suppose l'existence d'un cadre juridique qui prenne en compte à la fois sa dimension économique (le besoin d'échange des richesses produites par les travailleurs) et sa dimension sociale (les besoins des travailleurs qui produisent les richesses). L'histoire montre que négliger l'une ou l'autre de ces deux dimensions ne peut conduire qu'à des catastrophes majeures. Tel serait le cas d'un ordre juridique mondial qui soumettrait le commerce des choses à un droit « dur » et le sort des hommes à un droit « mou ». Les questions économiques et les questions sociales ne sont pas indépendantes les unes des autres, et il faut tenir compte dans les deux domaines de l'unité et de la diversité des sociétés humaines. Qu'il s'agisse de normes économiques ou de normes sociales, il convient donc de combiner des règles qui s'imposent à tous et d'autres qui tiennent compte des différences de situation.

► Mieux appréhender les pays du Sud

Une seconde précaution indispensable est de prendre réellement ces différences en compte et notamment de ne pas projeter sur les pays du Sud les catégories de pensée des pays du Nord. Cet impératif essentiel se décline sur plusieurs plans.

En premier lieu, il conduit à subordonner tout recours à des normes incitatives à l'institution de modes de représentation fiables des populations visées par ces normes. Pour que la *soft law* ne soit pas un instrument de conditionnement des hommes, mais un moyen de les faire participer à l'élaboration d'un ordre juste, elle doit s'ancrer dans le principe de participation. Ceci est particulièrement vrai des travailleurs de l'économie dite informelle, qui sont les meilleurs experts de cette économie. Ils doivent donc avoir la capacité collective de peser sur le contenu des normes qui les visent si l'on veut qu'elles soient légitimes et adaptées à leurs conditions réelles d'existence.

En second lieu, il convient de se doter des moyens de connaître réellement les pratiques de travail et les systèmes de solidarité sur lesquels on prétend agir. Faute de quoi – c'est l'une des leçons amères de 40 ans de politiques dites de développement dans de nombreuses régions du monde – ni les objectifs fixés ni les métho-

des mises en œuvre pour les atteindre ne correspondent à la réalité des problèmes qui se posent localement. Si elle ne procède pas d'un savoir local, la direction par objectifs se révèle au mieux inefficace; au pire elle ne fait qu'aggraver les maux qu'elle prétend résoudre.

Sans le respect de ces deux impératifs – participation des populations concernées et mobilisation du savoir local – on ne peut espérer disposer d'indicateurs fiables permettant d'évaluer véritablement écarts et progrès dans la réalisation des objectifs. Lorsqu'ils sont imposés de l'extérieur et conçus dans l'ignorance des réalités concrètes, les indicateurs inhérents à la direction par objectifs ne sont plus des instruments de mesure, mais des normes cachées et arbitraires, qui échappent à tout débat démocratique et à toute négociation et s'imposent en lieu et place des objectifs qu'ils sont censés servir.

2 LE NOUVEAU CONSENSUS SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

C'est sur la base de ces considérations qu'a été organisée la deuxième phase des travaux du groupe, dédiée à la dimension normative de l'extension de la sécurité sociale dans le monde.

Cette réflexion s'est située dans les perspectives tracées par les Résolutions et Conclusions concernant la sécurité sociale, adoptées par la Conférence internationale du travail lors de sa 89^e session en 2001. La tâche assignée à notre groupe consistait à examiner les possibles prolongements sur le plan juridique du « nouveau consensus » en matière de sécurité sociale, qui s'était ainsi exprimé entre les représentants des États, des employeurs et des travailleurs⁵.

► Les droits à protection sociale : droits fondamentaux

Ce nouveau consensus va dans le sens d'une interprétation ouverte de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. La Conférence internationale du travail commence en effet par affirmer que la sécurité sociale est « un droit fondamental de l'être humain » (§ 2).

Emanant de la même autorité que la Déclaration de 1998, cette disposition

signifie clairement que la liste des droits fondamentaux ne s'arrête pas aux quatre « principes concernant les droits fondamentaux » visés par l'article 2 de cette dernière, et que la priorité d'action décidée pour ces quatre principes peut être étendue à d'autres questions. Cette interprétation est confortée par le fait que selon les conclusions adoptées en 2001 (§ 5) : « *Priorité absolue doit être donnée à la conception de politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur* ». En abordant ainsi les droits à protection sociale, qui dépassent la seule sphère des relations de travail, la Conférence internationale du travail complète la Déclaration de 1998, qui ne traitait que des droits fondamentaux au travail.

► Une conception large de la protection sociale

Fidèles à la Déclaration de Philadelphie, dont elles réaffirment la pleine actualité (§ 1), les conclusions de 2001 adoptent une conception large de la protection sociale qui, intégrant les droits à éducation et formation professionnelle (notamment l'éducation initiale et la formation tout au long de la vie), envisage les prestations sociales sous l'angle du maintien sur la longue durée de la capacité des personnes (§ 3 et 7). Conception large également du point de vue du champ d'application de la sécurité sociale, qui se trouve enrichi par la référence au travail décent (§ 17) dont les virtualités sont mises en œuvre. Lier l'impératif de sécurité à l'accomplissement d'un travail et pas seulement d'un travail salarié, conduit à prendre positivement en considération, au-delà de l'emploi, le travail indépendant, le travail dans l'économie informelle (§ 5) ainsi que le travail non rémunéré de soins aux personnes qui pèse principalement sur les femmes dans le cadre des solidarités familiales (§ 8, 9 et 10). La référence au travail décent conduit à accroître la sécurité sociale dans les principes de dignité (§ 2) et de solidarité (§ 13) et à exclure ainsi tout retour à une gestion purement individuelle du risque ou à une approche purement caritative de la misère. ●●●

5. Cf. *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, Genève, BIT, 2002.

► Respecter la diversité des situations nationales

Tout en affirmant ainsi une vision commune de la sécurité sociale, le nouveau consensus qui s'est dégagé au sein de la Conférence internationale du travail fait aussi une grande place à la diversité des situations nationales. Cette diversité est d'abord celle des modèles de sécurité sociale. En affirmant qu'« *il n'y a pas de modèle unique et exemplaire* » et qu'« *il incombe à chaque société de déterminer la manière d'assurer la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé* » (§ 4), la Conférence tire utilement les leçons de l'échec des tentatives d'exportation d'un modèle déterminé dans des sociétés dont les valeurs culturelles et sociales, l'histoire, les institutions et le degré de richesse matérielle sont différentes de celles de la société « exportatrice ». Cet avertissement vaut bien sûr pour l'exportation nord/sud, mais aussi pour des exportations nord/nord ou sud/sud. En particulier, la sécurité sociale ne doit pas être un moyen d'imposer des choix de société qui relèvent de la souveraineté nationale et de la liberté individuelle.

Si par exemple l'égalité entre hommes et femmes est bien un principe dont la validité a été reconnue par tous les États membres de l'OIT, cette égalité ne doit pas s'entendre comme une identité des conditions. Ce qui signifie par exemple que les systèmes de sécurité sociale doivent être respectueux des droits des femmes qui ont consacré tout ou partie de leur vie à un travail dans la sphère familiale plutôt que dans la sphère marchande (§ 8, 9 et 10). La diversité est aussi de règle s'agissant de la définition des risques et besoins prioritaires. La question des pensions de vieillesse est centrale dans des sociétés vieillissantes (§ 11) tandis qu'elle est presque irréaliste dans des pays où l'espérance de vie demeure très basse, notamment ceux qui doivent affronter de graves pandémies (*Sida*: § 12, *mais aussi paludisme*) sans pouvoir disposer d'un système de prévention et de soins satisfaisant ni accéder aux médicaments appropriés. D'où l'importance du principe déjà évoqué de représentation des populations concernées, qui sont seules à même de juger quels sont leurs besoins les plus pressants (§ 15).

Ni la Résolution ni les conclusions ainsi adoptées par la Conférence internationale du travail ne se prononcent sur la dimension normative de l'extension de la sécurité sociale. Elles donnent mandat au BIT de mener une campagne de promotion (§ 17) et de coopération technique (§ 19) dans le domaine de la sécurité sociale et aussi d'engager des recherches sur les voies et moyens de réaliser son extension (§ 18). Le tout dans le but d'inciter les États membres à définir une « *stratégie nationale pour atteindre l'objectif de la sécurité sociale pour tous* » (§ 16). Le travail de notre groupe se situait dans le cadre de ce mandat. Suivant la démarche intellectuelle qui avait été celle de la Conférence, nous avons tenté de concevoir un dispositif juridique susceptible d'inciter les États membres à définir une stratégie nationale de sécurité sociale. Cette stratégie doit tout à la fois s'ancrer dans les principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils se dégagent des normes existantes, et procéder de la situation propre de chaque pays. ■

Un sentiment d'urgence et de grande responsabilité régnait à Philadelphie en avril-mai 1944. Il s'agissait de déterminer les principes fondamentaux de la reconstruction économique et sociale du monde. Il n'est pas sûr que la situation actuelle n'appelle pas un sentiment d'urgence comparable. La montée de l'insécurité sociale constatée partout, au Nord comme au Sud, devrait en tout cas conduire à faire aujourd'hui de la lutte contre celle-ci une des toutes premières priorités, au plan international aussi bien que national. Et la réaffirmation par la Conférence internationale du travail que la sécurité sociale constitue « un droit fondamental de l'être humain » est un appel à l'action pour faire que ce droit reconnu à tous devienne une réalité concrète pour chacun.

Contexte

- La sécurité sociale pour tous : état des lieux et défis au plan mondial
Emmanuel Reynaud
- Pour une approche actualisée des normes internationales en matière de sécurité sociale
Simon Deakin et Mark Freedland

La sécurité sociale pour tous : état des lieux et défis au plan mondial

Emmanuel Reynaud, Conseiller principal pour l'économie informelle, secteur de la Protection sociale, Bureau international du travail

Le droit de chaque être humain à la sécurité sociale est inscrit dans plusieurs textes internationaux qui ont été adoptés pendant la Deuxième Guerre mondiale et dans les années qui ont suivi. Le 10 mai 1944, la Conférence internationale du travail le consacre solennellement dans la Déclaration de Philadelphie en faisant de sa réalisation par les différentes nations du monde un des objectifs que l'Organisation internationale du travail a l'obligation de soutenir. En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies l'inclut parmi les droits qu'elle proclame dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et, en 1966, « *le droit de toute personne à la sécurité sociale* » est reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Entre-temps, la Conférence internationale du travail a adopté une norme minimum de sécurité sociale, la convention n° 102, pour faire entrer dans les faits et dans le droit les engagements pris en mai 1944.

Le droit à la sécurité sociale pour tous est en fait un élément essentiel de la vision du monde qui a émergé de la Deuxième Guerre mondiale. Associée au plein emploi, tout particulièrement celui des pères de famille, la sécurité sociale doit permettre d'assurer à tous la sécurité socio-économique et l'accès à des soins de santé complets (*voir annexe 1*).

1 UN CONTEXTE TOTALEMENT RENOUVELÉ

Depuis, le monde a profondément changé et le contexte dans lequel se pose la mise en œuvre effective du droit à la sécurité sociale est très largement différent. Cela est vrai pour les pays industrialisés aussi bien que pour les pays en développement et a trait, d'une part, à des transformations économiques, sociales et politiques de grande ampleur et, d'autre part, à la domination de la science économique, dans sa version néoclassique, comme discipline privilégiée pour la formulation des politiques publiques.

► Transformations économiques, sociales et politiques

L'étendue du changement que le monde a traversé du point de vue économique, social et politique au cours des quatre dernières décennies est assez exceptionnelle. Les transformations intervenues ont touché de multiples aspects et leur impact combiné a créé un contexte totalement renouvelé.

Le modèle du salarié masculin employé à temps plein et soutien de famille a laissé la place, dans les pays industrialisés, à une situation beaucoup plus diversifiée et il ne s'est pas diffusé aussi largement que prévu dans les pays en développement; l'économie informelle a au contraire pris une importance croissante dans la plupart d'entre eux. La pauvreté et l'exclusion sociale sont redevenues des problèmes majeurs, même dans les pays les plus riches. Les relations entre hommes et femmes se sont également profondément transformées. L'égalité des sexes a pris, au cours de cette période, le statut d'objectif politique de plus en plus important. Parallèlement, les structures familiales et les comportements matrimoniaux se sont complètement modifiés dans la plupart des pays industrialisés avec notamment un accroissement considérable des divorces, des naissances hors mariage et des familles monoparentales. Cette tendance se retrouve dans les pays en développement, même si elle y prend une moins grande ampleur¹.

Au plan mondial, outre les derniers feux des empires coloniaux, la période a vu l'effondrement des régimes communistes et l'expansion concomitante de l'économie de marché. S'est également enclenché un nouveau processus de mondialisation de l'économie à la suite de l'effet conjugué de décisions politiques visant à réduire les barrières nationales aux transactions économiques internationales et de l'impact des nouvelles technologies dans les domaines de l'information et de la communication². Cette mondialisation est essentiellement caractérisée par la libéralisation du commerce international, l'expansion des investissements directs étrangers et l'émergence de mouvements financiers internationaux massifs. Elle a notamment entraîné une concurrence croissante sur les marchés mondiaux. Ce qui a ouvert de nouveaux champs et créé de nouvelles opportunités pour la production de biens et de services, mais a aussi impliqué des coûts sociaux très lourds et a introduit de nouvelles et importantes instabilités. Un des exemples les plus frappants est sans doute l'augmentation de la fréquence des crises financières dans les pays en développement. La crise financière asiatique de 1997-1998 montre notamment que même les pays ayant eu d'excellentes performances économiques peuvent être plongés dans des crises sociales profondes³.

Les catastrophes sanitaires ont également pris au cours des dernières décennies une nouvelle dimension, notamment avec le développement de la pandémie du VIH/Sida, aux conséquences parti-●●●

1. BIT, 2000, pp. 33-36.

2. Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004, pp. 28-36.

3. Voir Lee, 1998.

●●● culièrement dramatiques en Afrique subsaharienne. Autre changement majeur ayant un impact direct sur les questions de sécurité sociale, le vieillissement de la population dû à l'effet combiné de la baisse des taux de fécondité et de l'accroissement de l'espérance de vie. Il soulève déjà des difficultés dans les pays industrialisés, en particulier pour le financement des retraites, et le problème est destiné à s'étendre progressivement dans la mesure où la population tend à vieillir rapidement dans la plupart des régions du monde ⁴.

D'une manière générale, les profondes transformations économiques, sociales et politiques qui sont intervenues au cours des dernières décennies ont produit de nouvelles formes d'insécurité et de nouveaux types d'aléas. Cela tend à créer un sentiment croissant d'insécurité partout dans le monde, et cela même dans les pays les plus riches où il est de plus en plus fait référence à « l'insécurité sociale » ⁵.

► Tournant néoclassique en science économique

Parallèlement à ces transformations et y contribuant largement, il y a eu durant la période un changement doctrinal complet en science économique, à la suite de l'échec constaté des politiques keynésiennes qui avaient précédemment fonctionné. En bref, cela s'est traduit par le passage d'une ère keynésienne, dans laquelle les objectifs économiques et sociaux étaient vus comme se renforçant mutuellement, à une ère néoclassique qui privilégie la rigueur fiscale et monétaire et la libre concurrence et dans laquelle les dépenses de protection sociale tendent à être perçues comme un coût entravant les objectifs économiques. Ce tournant néoclassique a joué un rôle clé dans l'émergence du processus actuel de mondialisation. Il a également eu des implications importantes en matière de sécurité sociale. Dans ce domaine, les recommandations découlant de la théorie néoclassique dominante consistent à réduire les impôts et les cotisations sociales de même que le rôle général de l'État et à encourager la responsabilité individuelle à travers la promotion de dispositifs privés. Cette nouvelle approche a eu un impact incontestable dans les pays industrialisés, même si les systèmes de protection sociale existants ont mieux résisté que prévu et que les dépenses publiques de protection sociale n'ont pas véritablement chuté (dans certains pays, elles ont même continué à croître). Elle a notamment largement contribué à la définition des politiques publiques; dans l'Union européenne par exemple, où cela est devenu particulièrement net à partir de l'introduction de l'Union économique et monétaire et de l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance.

Dans les pays en développement, la nouvelle doctrine néoclassique a influencé de manière décisive l'évolution économique, sociale et politique depuis le début des années 80. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international l'ont en effet traduite en recommandations politiques et ont imposé celles-ci aux nombreux pays endettés qui, confrontés à la crise de la dette, ont eu largement recours à leur assistance pour y faire face. Cela a donné lieu à la mise en œuvre de programmes d'ajustement struc-

turel qui ont systématiquement réduit le rôle de l'État et ont eu des conséquences importantes pour les systèmes de sécurité sociale et les systèmes de santé; dans la plupart des pays, les gouvernements n'ont notamment plus été en mesure d'assurer l'accès gratuit aux soins de santé. Le changement d'approche par rapport à la période précédente et la suprématie de la nouvelle doctrine dans les politiques de développement ont été bien résumés dans l'idée qu'un nouveau consensus international s'était établi en la matière, le « Consensus de Washington » ⁶.

Le tournant néoclassique dans la pensée économique dominante a également eu un impact spécifique et déterminant dans le domaine de la sécurité sociale, cela avec la conception par la Banque mondiale d'un nouveau modèle pour la réforme des retraites, le modèle à trois piliers ⁷. Ce modèle s'est imposé au plan international et la Banque mondiale a pris un rôle de leader en matière de réforme des retraites, éclipçant le BIT qui était l'organisation de référence dans la période précédente. Du point de vue des politiques de développement et des relations nord-sud, il s'agit d'un processus intéressant. Il y a à l'origine une innovation conçue et mise en œuvre par un pays du sud, le Chili du général Pinochet (en 1981); l'idée a été importée et modélisée par la Banque mondiale à Washington, puis systématiquement réexportée dans les pays en développement et les pays en transition vers l'économie de marché. En résumé, le modèle assigne un rôle résiduel à l'État et un champ réduit à la solidarité, limitée au premier pilier, et repose pour l'essentiel sur des dispositifs privés obligatoires en capitalisation – le deuxième pilier –, avec un accent tout particulier mis sur les comptes épargne individuels. Cette nouvelle forme de sécurité sociale a été introduite dans plusieurs pays, spécialement en Amérique latine et en Europe centrale et orientale. La Banque mondiale a fait récemment une évaluation critique, voire très critique, des interventions qu'elle a eues dans ce domaine, que ce soit du point de vue des résultats obtenus en Amérique latine ⁸ ou, plus généralement, de l'assistance qu'elle a fournie à 68 pays en matière de réforme des systèmes de retraite de 1984 à 2004 ⁹. Par ailleurs, elle a produit en 2005 une version légèrement modifiée de son modèle multi-piliers; la différence majeure d'avec la version précédente consiste en l'ajout d'un élément de base – le « pilier zéro » –, non contributif, destiné à lutter contre la pauvreté pendant la vieillesse ¹⁰.

L'approche de la Banque mondiale correspond à une nouvelle conception de la sécurité sociale dans laquelle les objectifs, en matière de retraites, se limitent à la réduction de la pauvreté et au lissage de la consommation sur le cycle de vie. Les autres objectifs, qui étaient précédemment considérés comme essentiels (et qui le sont toujours par l'OIT), tels que la protection contre les aléas de la vie, la mise en œuvre de principes de justice (notamment en matière de redistribution et d'égalité des sexes), le renforcement de la cohésion sociale, la promotion de l'intégration sociale et de la démocratie, ne sont plus pris en compte. En outre, l'influence de la Banque mondiale et de la pensée économique néoclassique a largement contribué à l'émergence d'une nouvelle caté-

4. BIT, 2000, pp. 39-41.

5. Voir, par exemple, Castel, 2003.

6. Pour la définition originelle de l'expression,

voir J. Williamson, 1990.

7. Voir World Bank, 1994.

8. Gill, Packard et Yermo, 2004.

9. Independent Evaluation Group – World Bank, 2006.

10. Holzmann et Hinz, 2005.

gorie d'acteurs clés dans le monde de la retraite, les institutions financières (banques, compagnies d'assurance, firmes spécialisées dans les pensions). Il s'agit d'acteurs puissants et influents qui constituent un groupe d'intérêt ayant les moyens de peser très efficacement sur les prises de décision politiques.

D'une manière générale, la domination de la pensée économique néoclassique s'est traduite par un recours croissant à ce que Bruno Palier a appelé le répertoire libéral de protection sociale, c'est-à-dire la façon libérale de faire et de penser la protection sociale¹¹. Ce répertoire privilégie le marché et attribue un rôle résiduel à l'État, il a pour objectif principal la lutte contre la pauvreté, favorise le ciblage et les prestations sous condition de ressources et accorde une place importante aux dispositifs privés. C'est dans ce répertoire ou registre libéral que la plupart des pays ont eu tendance à puiser pour réformer ou développer leurs systèmes de protection sociale au cours des deux dernières décennies. Mais à travers ce processus même, il apparaît qu'est en train d'émerger et de se constituer au plan international une nouvelle approche de la protection sociale que l'on peut qualifier de néolibérale. En s'appuyant sur l'analyse de Michel Foucault du libéralisme, Jacques Donzelot montre de façon très éclairante que ce qui caractérise la pensée néolibérale est le caractère central qu'elle donne au principe de concurrence¹². Dans la démarche néolibérale, le social ne vise pas, comme dans la pensée libérale classique, à compenser les insuffisances du marché dans le domaine des besoins et à en limiter les excès du point de vue des inégalités, mais à soutenir la logique concurrentielle : à produire les conditions d'une concurrence sans laquelle le marché ne peut pas réellement fonctionner. Il s'agit de faire entrer et maintenir chaque individu dans le jeu de la concurrence et éviter que certains en soient exclus. Cela se traduit par une politique sociale axée sur le soutien à la compétitivité des salariés et l'investissement dans la formation de leur « capital humain ». Comme le résume bien Jacques Donzelot : « *L'homo œconomicus du néolibéralisme est un entrepreneur; et même, un entrepreneur de lui-même. Le salaire est le résultat d'un homme entrepreneur de ce capital qu'il est lui-même, de ce capital humain qu'il doit entretenir.* »¹³ Parallèlement, la lutte contre l'exclusion sociale est un élément essentiel de la démarche. L'État doit tout faire pour remettre dans le jeu de la concurrence ceux qui en ont été exclus, le jeu lui-même risquerait autrement à terme de perdre sa crédibilité et d'être délégitimé.

Cette démarche néolibérale, qui est montée en puissance dans les pays industrialisés au cours des vingt dernières années, a eu tendance plus récemment à s'étendre aux pays en développement, notamment à travers les interventions de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. La nouvelle approche de la Banque mondiale en matière de protection sociale, conçue autour de l'idée de la gestion individuelle du risque social¹⁴, s'inscrit ainsi tout à fait dans le registre néolibéral ; en bref : « *Elle voit dans la protection sociale un filet de sécurité pour tous et également un tremplin pour les plus démunis qui leur donne les moyens de sortir de la pauvreté ou,*

tout le moins, de retrouver un emploi rémunéré. Elle considère la protection sociale non comme un coût mais comme un investissement en capital humain. »¹⁵ Plus globalement, la protection sociale tend de manière croissante à être introduite dans les politiques de développement, cela dans une logique consistant à combiner ciblage des prestations sur les pauvres et les plus vulnérables, promotion de la maîtrise individuelle des risques sociaux et développement du capital humain. La vision du monde et des rapports entre l'économique et le social qui est là mise en avant et promue est loin de celle qui a émergé de la Deuxième Guerre mondiale : le marché est maintenant perçu comme étant au cœur de la régulation de la société et le modèle de référence pour la définition des politiques sociales est devenu l'*homo œconomicus* néolibéral, le travailleur entrepreneur de lui-même.

Dans ce contexte totalement renouvelé, la question de la mise en œuvre effective du droit de chaque être humain à la sécurité sociale reste aujourd'hui posée en des termes profondément différents selon les pays et leur niveau de développement et de richesse. Les pays industrialisés sont principalement confrontés à la nécessité d'adapter les systèmes existants à de nouveaux besoins et la plupart des pays en développement doivent, au contraire, faire face à une faiblesse dramatique de la couverture sociale.

2 LES SYSTÈMES EXISTANTS FACE À DE NOUVEAUX BESOINS

Les pays industrialisés sont sortis de la période du plein emploi et des emplois stables à temps plein au cours de laquelle se sont construits les systèmes de protection sociale existants. Leurs économies sont entrées dans une ère postindustrielle, de nouveaux risques et de nouveaux besoins sont apparus et de sérieux doutes ont été exprimés sur leur capacité de conserver à terme leurs États-providence. Les systèmes de protection sociale ont cependant montré une grande faculté de résistance à leur remise en cause, tout en s'engageant dès le début des années 80 dans de profondes transformations, qui sont encore en cours¹⁶.

► Nouveaux risques et nouveaux besoins

Le passage à une économie postindustrielle a des conséquences importantes pour le fonctionnement des systèmes de protection sociale et pour les besoins en matière de sécurité sociale. L'économie dominée par les services qui est en train d'émerger crée de plus grandes inégalités et elle est potentiellement duale avec le développement parallèle d'emplois hautement qualifiés et d'emplois précaires de faible qualité. Elle produit notamment un chômage de longue durée important, une insécurité de l'emploi, des emplois peu rémunérés, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. En outre, elle ne laisse pas envisager des gains de productivité d'une ampleur comparable à celle qui, au cours des trois décennies d'après-guerre, a joué un rôle essentiel dans le financement de la protection sociale. Dans le même temps, le processus de mondialisation expose à une plus ●●●

11. Palier, 2002, pp. 16-28.

12. Donzelot, 2005.

13. *Ibid.*, p. 77.

14. Voir World Bank, 2001.

15. Holzmann, 2001, p. 26.

16. Pour une synthèse générale, voir H. Sarfati et G. Bonoli (eds.), 2002 ; pour les priorités dans le contexte de l'Union européenne, Esping-Andersen (ed.), 2002 ; pour l'analyse fine de la transformation d'un système national, Palier, 2002.

●●● grande insécurité et exerce une pression forte sur les gouvernements et les entreprises pour qu'ils réduisent les coûts du travail, y compris les cotisations sociales. Il signifie une compétition croissante aussi bien entre les entreprises, sur les coûts, qu'entre les États, sur la fiscalité; et la menace de transférer à l'étranger les capitaux ou la production pour réduire les coûts représente un levier à la fois crédible et puissant.

Les relations entre hommes et femmes ont par ailleurs connu de profondes transformations au cours des dernières décennies. L'égalité des sexes, maintenant considérée comme un objectif à atteindre, et les changements en matière de structure familiale et de comportements matrimoniaux ont créé de nouvelles formes d'insécurité et d'aléas. Cela rend nécessaire d'adapter des systèmes de protection sociale construits en référence à un cadre familial et à des rapports entre les sexes qui ne reflètent pas la réalité actuelle: le modèle de l'homme soutien de famille dont la femme dépendante assure le travail domestique et la prise en charge des enfants. En outre, les systèmes de protection sociale sont confrontés à un défi démographique lié au vieillissement de la population. Deux changements majeurs affectent de plein fouet le financement des régimes de retraite: la génération du baby-boom, qui, depuis 2005, commence progressivement à prendre sa retraite, et l'espérance de vie à l'âge de la retraite, qui va probablement continuer à augmenter régulièrement (d'environ un an et demi par décennie). La question se pose donc de savoir comment répartir le coût croissant du financement des retraites, cela aussi bien entre les générations qu'à l'intérieur de chaque génération. En outre, le vieillissement de la population a également des conséquences importantes sur le financement des soins de santé et en matière de dépendance et de services à domicile.

Les systèmes de protection sociale sont dans le même temps confrontés à de nouvelles aspirations sociales. Il y a, notamment en Europe, de très fortes attentes vis-à-vis de la retraite. Cela est dû au succès lui-même des régimes de retraite qui constituent une des réalisations majeures des démocraties industrielles au XX^e siècle: la création d'une période de sécurité et de loisirs au-delà du travail envisageable pour la plupart des travailleurs. Parallèlement, une importance croissante est accordée aux choix individuels et à la diversité.

► Émergence d'un nouveau modèle de protection sociale

Depuis le début des années 80, les systèmes de protection sociale des pays industrialisés ont connu des transformations importantes pour s'adapter au nouveau contexte. Les approches ont été très variées, en fonction notamment de situations et de caractéristiques de départ elles-mêmes très diverses. Il est néanmoins possible d'identifier une tendance commune consistant à mettre l'accent sur la promotion de l'emploi et à minimiser la dimension relevant du maintien du revenu qui constituait l'élément essentiel de la protection dans la période précédente.

Cela s'est notamment traduit par des mesures dites «actives» ou d'«activation», c'est-à-dire par

exemple le développement des compétences et la formation tout au long de la vie, qui visent à faciliter et à encourager l'accès au marché du travail de certaines catégories, en particulier les femmes, les chômeurs de longue durée et les personnes handicapées. À ces mesures sont associées des incitations renforcées au travail pour rendre celui-ci financièrement plus attractif que la perception de prestations sociales, ce que les politiques de l'emploi de la Commission européenne résumement par l'expression «*to make work pay*». La pointe extrême de cette approche est mise en œuvre dans les pays anglosaxons à travers des programmes qualifiés de «*work-fare*», dans lesquels travailler est une condition requise pour percevoir les prestations; autrement dit, le droit aux prestations est subordonné à l'obligation de travailler afin de contraindre les bénéficiaires à s'insérer dans l'emploi. Parallèlement à ces démarches consistant à promouvoir l'emploi, plusieurs pays ont mis en place des dispositifs de revenu minimum pour réduire la pauvreté et combattre l'exclusion sociale¹⁷.

En bref, l'on assiste à l'émergence d'un nouveau modèle de protection sociale. Celui-ci est en construction et n'est pas encore véritablement abouti. Jérôme Gautié identifie par exemple deux voies possibles pour les évolutions en cours: un modèle social-libéral, s'appuyant sur l'idée de l'individu doté de capitaux, entrepreneur de sa propre vie, qui vend ses compétences sur le marché du travail, et un modèle néo-social-démocrate, dans lequel il s'agit de renforcer les capacités des personnes, au sens d'Armatya Sen, c'est-à-dire ce que celles-ci sont effectivement en mesure de faire et d'être, la liberté réelle qu'elles ont de choisir entre différents modes de vie¹⁸. Dans l'un et l'autre cas, les politiques de formation et d'activation prennent un sens totalement différent et, dans le deuxième modèle, les réglementations collectives ont une place importante alors qu'elles ne jouent qu'un rôle modeste dans le premier. Globalement, les systèmes de protection sociale des pays industrialisés sont aujourd'hui confrontés à un double défi: procurer une protection adéquate dans un contexte de plus grande incertitude sur le marché du travail et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale pour éviter les processus de relégation ou de désaffiliation d'une partie de la population. Cela signifie, d'une part, concevoir de nouvelles formes de protection adaptées à la mobilité croissante des travailleurs¹⁹ et, d'autre part, combiner des politiques d'inclusion sociale et des dispositifs garantissant un revenu minimum.

L'histoire de la constitution des systèmes de protection sociale dans les pays industrialisés montre que ceux-ci sont des éléments indispensables au bon fonctionnement d'une économie de marché. Le développement conjoint du marché et de l'individu est allé de pair avec celui de protections collectives²⁰. La compréhension de ce processus historique qui a permis de domestiquer les forces du marché est un enjeu important pour en assurer la continuation dans un contexte aujourd'hui profondément renouvelé. Mais cette leçon de l'histoire est aussi particulièrement pertinente pour les pays en développement et ceux en transition vers l'économie de marché.

17. Voir Standing (ed.), 2003.

18. Gautié, 2003.

19. Voir notamment Supiot (ed.), 1999.

20. Pour l'exemple français, voir Castel, 1995.

3 FAIBLESSE DE LA COUVERTURE SOCIALE AU PLAN MONDIAL

Au plan mondial, plus de la moitié de la population ne dispose d'aucune forme de protection sociale légale ou professionnelle et beaucoup ne sont couverts que pour quelques éventualités et souvent mal. La situation varie énormément d'une région à l'autre. En Afrique sub-saharienne et en Asie du sud, on estime que seulement 5 à 10 % de la population active est couverte par un régime de sécurité sociale, dans la plupart des cas pour la retraite, quelquefois pour l'accès aux soins de santé, et la couverture a tendance à se réduire. En Amérique latine, les taux de couverture vont de 10 à 80 % selon les pays et, dans l'ensemble, ils stagnent. En Asie du sud-est et de l'est, ils peuvent aller de 10 à près de 100 % et, dans beaucoup de cas, avaient jusqu'à récemment tendance à croître. Dans la plupart des pays industrialisés, le taux de couverture est proche de 100 %, bien que dans nombre de pays, en particulier dans les pays en transition, les taux de recouvrement des cotisations aient fortement chuté au cours des dernières années. Dans l'ensemble, on peut considérer que seulement 20 % de la population mondiale bénéficie d'une protection sociale adéquate. Cette situation constitue un problème croissant pour les pays concernés et beaucoup d'entre eux se sont engagés dans divers types de démarche pour étendre la couverture sociale.

► Un problème et un besoin croissants

Le problème de la faiblesse de la couverture sociale n'est pas nouveau dans le monde en développement, en particulier dans les pays où une large proportion de la population travaille dans l'agriculture de subsistance. Toutefois, l'espoir que le modèle qui s'était mis en place dans les pays développés allait progressivement s'étendre aux pays en développement a été déçu. Et l'absence de protection sociale a pris une nouvelle dimension dramatique avec la part croissante de la main-d'œuvre urbaine qui travaille dans l'économie informelle. Dans beaucoup de pays en développement, notamment en Amérique latine et en Afrique, la plupart des emplois créés au cours de la dernière décennie l'ont été dans l'économie informelle²¹. Aujourd'hui, l'emploi informel représente de la moitié aux trois quarts de l'emploi total non agricole dans les pays en développement : 48 % en Afrique du nord, 51 % en Amérique latine, 65 % en Asie et 72 % en Afrique sub-saharienne (78 % en excluant l'Afrique du Sud). Et les chiffres augmentent de manière significative si l'on inclut dans les estimations l'emploi agricole : de 83 à 93 % en Inde, de 55 à 62 % au Mexique et de 23 à 34 % en Afrique du Sud²². L'informalisation est un phénomène tellement répandu que l'économie informelle ne peut pas être considérée comme un « secteur » en soi ; elle s'étend à tous les secteurs. L'emploi informel comprend à la fois des emplois indépendants dans des entreprises ou unités de production informelles et des emplois salariés dans des entreprises formelles aussi bien qu'informelles. En outre, l'économie informelle est généralement une source d'emploi plus

importante pour les femmes que pour les hommes (sauf en Afrique du nord) : hors agriculture, 60 % ou plus des travailleuses dans le monde en développement occupent un emploi informel.

Paradoxalement, l'absence de couverture se concentre là où la protection sociale serait le plus nécessaire et où les besoins sont les plus criants. Et c'est là que l'expérience historique des pays industrialisés est particulièrement pertinente. La situation actuelle dans les pays en développement évoque en effet de façon frappante le double mouvement décrit par Karl Polanyi au cours duquel, dans l'Angleterre du XIX^e siècle, le mouvement d'extension du marché initié et alimenté par le credo libéral du laisser-faire a été confronté à un contre-mouvement de protection, impliquant tous les groupes sociaux, pour résister au phénomène de désencastrement de l'économie des relations sociales²³. Dans ce contexte, la mise en place de dispositifs de protection sociale est vue comme une réaction de protection de l'ensemble de la société face à la tentative de transformer le travail des êtres humains en marchandise. Aujourd'hui, dans les pays en développement, les formes traditionnelles de protection procurées par la famille élargie et la communauté ont été largement remises en cause par le processus d'urbanisation et d'industrialisation. Face à cette situation, il existe un besoin urgent de nouveaux systèmes collectifs capables d'assurer la protection d'individus qui ne peuvent plus compter sur les réseaux traditionnels de solidarité. Cela a été dramatiquement mis en évidence lors de la crise financière asiatique de 1997-1998²⁴. Le faible développement des systèmes de protection sociale dans les trois pays les plus touchés – l'Indonésie, la Thaïlande et la république de Corée (surtout dans les deux premiers) – a été un élément majeur de la catastrophe sociale qu'ont connue ces pays. La crise a montré que de bonnes performances économiques ne suffisent pas, à elles seules, à garantir le bien-être d'une société et la sécurité des personnes. Et elle représente une forte incitation à repenser un modèle de développement basé avant tout sur le développement économique.

De fait, bien que l'absence de protection sociale soit un phénomène de grande ampleur dans le monde en développement, de nombreux pays se sont engagés dans diverses tentatives pour améliorer la situation et plusieurs d'entre eux ont obtenu de réels succès en la matière (*voir annexe 2*). Malgré la diversité des instruments utilisés et des voies empruntées, il est possible d'identifier quelques grandes tendances et certains des principaux défis à relever.

► Tendances et défis

Un changement s'est clairement produit du point de vue des priorités. Dans les décennies précédentes, l'attention se concentrait généralement sur les pensions de vieillesse et les prestations de long terme destinées à assurer la sécurité du revenu après la cessation d'activité. Aujourd'hui, les priorités s'inscrivent massivement dans une perspective de court terme et sont avant tout liées à la santé et à la compensation immédiate des pertes de revenu.

Cela est d'autant plus net dans les pays les plus pauvres du fait d'une espérance de vie limitée ●●●

21. Voir BIT, 2002a.

22. Voir BIT, 2002b.

23. Polanyi, 1983.

24. Voir Lee, 1998.

●●● et des conséquences catastrophiques de la pandémie du VIH/Sida.

D'une manière générale, **l'accès aux soins de santé est maintenant considéré comme prioritaire en matière de protection sociale** et un intérêt croissant se manifeste pour les systèmes d'assurance maladie. Il y a de plus en plus prise de conscience que le financement de l'offre de soins doit aller de pair avec le soutien de la demande pour en assurer la solvabilité et que le paiement direct par les usagers, très largement majoritaire dans les pays en développement, appelle l'introduction de mécanismes de mutualisation des risques. Par ailleurs, la crise financière asiatique, en montrant l'incapacité des systèmes traditionnels de solidarité à faire face à des retournements de tendance dans des économies en voie d'industrialisation, a suscité, surtout dans les pays à revenu intermédiaire, un intérêt croissant pour la protection contre le chômage.

Dans un même ordre d'idées, le constat des situations dramatiques dans lesquelles se trouvent les personnes âgées, en particulier dans le monde rural, du fait de l'exode massif vers les villes et du démantèlement consécutif des réseaux de soutien familiaux, s'est traduit dans de nombreux pays par la mise en place de pensions sociales non contributives. Mais plus globalement, au-delà du choix entre les éventualités à couvrir de façon prioritaire, l'étendue des besoins et la faiblesse des protections dans les pays en développement incitent à élargir la conception de la sécurité sociale pour inclure dans son champ la satisfaction des besoins essentiels en matière d'accès à la nourriture et à l'eau, aux soins de santé, au logement et à l'éducation.

Dans cette perspective, K.P. Kennan propose par exemple d'étendre le concept de sécurité sociale en opérant une **distinction entre une sécurité sociale de base pour les besoins essentiels et une sécurité sociale pour faire face à l'adversité**²⁵. La première a trait à la dimension du manque et a pour objet de combler l'absence ou l'insuffisance des capacités élémentaires d'accès aux biens et services permettant de mener une vie digne dans une société donnée. Les quatre domaines principaux qu'elle couvre sont l'alimentation, la santé, le logement et l'éducation. La seconde est destinée à protéger contre les aléas de l'existence – maladie, chômage, accident du travail, maternité, vieillesse, décès d'un membre de la famille, etc. – et renvoie à la conception classique de la sécurité sociale. Pour Kennan, ce sont ces deux types de sécurité sociale qu'il faut aujourd'hui à la fois étendre dans les pays en développement : les lacunes sont énormes du point de vue de la sécurité sociale de base et la protection contre les aléas est presque exclusivement limitée au secteur formel de l'économie et ne concerne pas la grande majorité qui travaille dans l'économie informelle.

L'étendue des besoins et la faiblesse des moyens mettent les pays en développement devant des situations et des choix souvent difficiles. Dans les pays pauvres, par exemple, dans un contexte où les capacités financières et institutionnelles de l'État sont réduites, le développement d'initiatives à base communautaire est apparu au cours des dernières années comme une solution promet-

teuse pour l'extension de la couverture sociale. Cependant, les systèmes de micro-assurance mis en place sont fragiles et, même là où ils ont connu la plus forte expansion, ils ne couvrent actuellement qu'une population relativement restreinte. La pérennité et la croissance future de ces systèmes nécessitent qu'ils s'articulent avec d'autres organisations (institutions de microfinance, coopératives, caisses de sécurité sociale, hôpitaux...) et qu'ils disposent d'un cadre législatif et réglementaire adapté. Ces systèmes ne doivent en outre ni fragiliser les régimes légaux existants ni organiser une solidarité séparée entre les pauvres, il s'agit de les intégrer dans la définition d'une politique nationale cohérente d'extension de la protection sociale. Face à l'étendue des besoins et à la généralisation de la pauvreté dans de nombreux pays, il se manifeste également **un intérêt croissant et renouvelé pour les programmes d'assistance sociale**. De tels programmes permettent de s'attaquer aux situations d'urgence et de combler immédiatement des lacunes flagrantes en matière de besoins essentiels, mais leur mise en œuvre pose une série de questions et soulève divers types de problèmes.

Tout d'abord, il y a la question du coût de telles mesures et des arbitrages à opérer par rapport à d'autres dépenses sociales. Dans des conditions de fortes contraintes budgétaires, le ciblage de la protection sociale sur les plus pauvres peut être considéré comme une mesure efficace correspondant à une utilisation optimale de ressources publiques limitées.

Cependant, l'introduction de programmes d'assistance sociale ne doit pas conduire à délaisser les systèmes de sécurité sociale existants et l'amélioration de leur fonctionnement. Ceux-ci, même s'ils ne s'adressent qu'à une fraction relativement réduite de la population, n'en jouent pas moins un rôle fondamental pour la stabilité de l'État – notamment les régimes de fonctionnaires et de militaires –, pour la compétitivité de l'économie – en particulier dans les secteurs ouverts sur le commerce international – et, plus globalement, pour la cohésion et la paix sociales. Par ailleurs, dans une perspective de long terme, les programmes d'assistance sociale doivent être conçus en articulation avec des politiques de développement d'emplois décents et d'extension des régimes de sécurité sociale légaux.

D'une manière générale, l'histoire des pays industrialisés montre que l'on ne peut pas construire une citoyenneté sociale sur la seule base du droit à l'assistance. Robert Castel le rappelle éloquentement en reprenant la critique que Tocqueville faisait en 1834 de la « charité légale » des Anglais²⁶.

Ce dernier oppose deux types de droits : les « droits ordinaires », qui « *attachent une égale dignité à tous les sujets de droit* » et sont au fondement de la citoyenneté, et le « droit au secours », qui « *est accordé en raison d'une infériorité et la légalise* ». Pour sortir de cette contradiction inhérente au droit au secours ou à l'assistance qui enferme celui qui en bénéficie dans un statut inférieur, Castel propose d'approfondir les politiques d'insertion.

25. Kennan, 2004.

26. Castel, 2003, pp. 74-75.

De ce point de vue, des programmes tels que *Oportunidades* au Mexique et *Bolsa Familia* au Brésil, qui combinent assistance sociale et accès à l'éducation et à la santé, ou des programmes de garantie de l'emploi, comme le *National Rural Employment Guarantee Scheme* que vient de lancer le gouvernement indien, sont particulièrement intéressants. Cependant, ces types de programmes peuvent être appréhendés selon deux angles bien distincts : celui de l'opposition entre différents droits ou, au contraire, celui de leur combinaison. Dans la première optique, le droit à l'assistance est subordonné au fait que les pauvres adoptent des comportements donnés. On est là dans la logique du *workfare* où le droit à l'assistance est conditionné à l'obligation de travailler. La relation entre l'État et les pauvres est univoque et dans le registre de la menace : l'État impose des conditions et sanctionne si elles ne sont pas remplies. L'idée morale sous-jacente est que seuls les pauvres méritants ont droit aux secours. Dans la seconde optique, on a une approche des droits sociaux et de l'insertion qui implique pour l'État la mise en œuvre de plusieurs droits : le droit à l'assistance, le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit au travail... Il y a là une logique de réciprocité et de contreparties, d'obligations et de responsabilités partagées : les pauvres envoient leurs enfants à l'école, se rendent régulièrement aux centres de santé, acceptent les emplois qu'on leur propose... et les pouvoirs publics procurent une offre de soins et une offre d'éducation accessibles et de qualité, garantissent des emplois décents, utiles pour la collectivité et ouvrant des perspectives d'insertion à terme pour les pauvres.

Ces deux approches correspondent à des conceptions très différentes de la citoyenneté et du rapport entre l'État et la société.

Cette **nouvelle forme d'assistance sociale est aujourd'hui très en vogue dans le monde de l'aide internationale au développement**, en particulier les programmes de transferts conditionnels en espèces. Ces innovations venues de pays du sud ont été reprises et conceptualisées au plan international, puis proposées comme modèles pour être répliquées dans d'autres pays²⁷. L'engouement qu'elles suscitent s'inscrit très largement dans une logique de développement du « capital humain » des pauvres et de promotion de la maîtrise individuelle des risques sociaux. Mais ces programmes peuvent aussi être conçus comme un moyen de renforcer les capacités des pauvres, ce qu'ils peuvent effectivement accomplir, et être articulés à des mécanismes collectifs de protection. La différence entre ces deux démarches renvoie en définitive au même débat que dans les pays industrialisés : le choix entre deux conceptions de la protection sociale, l'une qui s'appuie sur l'idée d'un individu doté de capitaux et entrepreneur de sa propre vie et l'autre qui envisage les personnes sous l'angle de leurs capacités et des protections à leur garantir. La première a pour objectif principal de faire entrer et de maintenir chacun dans le jeu concurrentiel du marché, la seconde vise essentiellement à assurer à tous les conditions de l'autonomie et une sécurité face aux aléas de l'existence dans une économie de marché.

4 UN NOUVEAU CONSENSUS INTERNATIONAL

En juin 2001, la Conférence internationale du travail s'est saisie de la question de la sécurité sociale pour définir une conception susceptible de répondre aux défis actuels. Les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sont parvenus à cette occasion à un **nouveau consensus** exprimé dans une Résolution et des Conclusions concernant la sécurité sociale²⁸. La Conférence a notamment réaffirmé que la sécurité sociale est « un droit fondamental de l'être humain » (§ 2) et a considéré que « *priorité absolue doit être donnée à la conception de politiques et de stratégies propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur* » (§ 5). Elle a appelé en conséquence le BIT à lancer une vaste campagne pour promouvoir l'extension de la couverture de la sécurité sociale.

Le contexte international est aujourd'hui favorable à une telle démarche. Le rôle potentiel de la sécurité sociale dans les politiques de développement a longtemps été sous-estimé, mais les choses sont en train de changer et la protection sociale suscite depuis quelque temps un intérêt croissant dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté. L'expérience historique des pays industrialisés montre que la sécurité sociale est un instrument puissant de prévention et de lutte contre la pauvreté et qu'elle est un ingrédient indispensable pour assurer un développement économique et social durable. La situation qui prévaut actuellement dans le monde incite à adopter une conception large de la sécurité sociale afin, d'une part, que celle-ci couvre la satisfaction des besoins essentiels pour mener une vie digne et, d'autre part, qu'elle s'inscrive dans une perspective active consistant à renforcer les capacités des personnes et favoriser leur insertion sociale. Il s'agit en outre de prendre en compte le phénomène massif d'extension, voire même de quasi-généralisation dans certains pays, de l'économie informelle et de la féminisation de celle-ci.

Une conception large de la sécurité sociale correspond bien à la logique de la Déclaration de Philadelphie prise dans sa totalité, tout autant qu'à l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans ces divers instruments, l'extension de la sécurité sociale est envisagée dans le cadre de la mise en œuvre d'une combinaison de droits et de mesures complémentaires ou en relation d'interdépendance. Ce que traduit globalement aujourd'hui le concept de travail décent, adopté par l'OIT en 1999 et qui implique la poursuite et la réalisation combinées d'objectifs en matière d'emploi et de revenus, de protection sociale et de conditions de travail, de dialogue social et de droits au travail.

Dans un contexte totalement renouvelé, **la Conférence internationale du travail est restée fidèle en juin 2001 aux engagements qu'elle avait pris à Philadelphie en mai 1944.** Les circonstances étaient bien particulières à l'époque et étendre ●●●

27. Si l'on remonte un peu en amont, il apparaît que le jeu des influences peut dans certains cas être plus complexe. Ainsi, le secrétaire d'État aux Finances du gouvernement Zedillo, Santiago Levy, considéré comme étant celui qui a pensé et conçu le programme mexicain PROGRESA, est un ancien chercheur de la Banque mondiale (Britto, 2005, p. 23).

28. BIT, 2002c, pp. 1-7.

●●● les mesures de sécurité sociale était alors considéré comme une des toutes premières priorités du moment. Sentiment qui était déjà très présent, quelques années plus tôt, dans le fameux discours dit des « quatre libertés » de F. D. Roosevelt, prononcé devant le Congrès en janvier 1941, en pleine préparation de l'entrée en guerre des États-Unis²⁹. La conclusion du Premier ministre de Nouvelle-Zélande, dans son intervention lors de l'ouverture de la Conférence, donne bien la mesure de l'enjeu auquel celle-ci était confrontée en 1944 : « *que nous revenions à l'insécurité sociale et au chômage, alors la guerre qui va être gagnée serait perdue.* »³⁰ Ce qui était complété et explicité par le diagnostic du délégué gouvernemental australien : « *La démocratie ne pourra plus survivre à une nouvelle crise. [...] Il faut comprendre que la sécurité ne dépend pas tant des frontières et des forces armées que de la sécurité économique pour tout le monde.* »³¹

29. Voir <http://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm>
30. BIT, 1947, p. 5.
31. Ibid., p. 34.

Un **sentiment d'urgence et de grande responsabilité** régnait à Philadelphie en avril-mai 1944. Il s'agissait de déterminer les principes fondamentaux de la reconstruction économique et sociale du monde. Il n'est pas sûr que la situation actuelle n'appelle pas un sentiment d'urgence comparable. La montée de l'insécurité sociale constatée partout, au nord comme au sud, devrait en tout cas conduire à faire aujourd'hui de la lutte contre celle-ci une des toutes premières priorités, au plan international aussi bien que national.

Et la réaffirmation par la Conférence internationale du travail que la sécurité sociale est « *un droit fondamental de l'être humain* » est un appel à l'action pour faire que ce droit reconnu à tous devienne une réalité concrète pour chacun. ■

Annexe 1

La sécurité sociale pour tous : un droit issu de la Deuxième Guerre mondiale

Le droit de chaque être humain à la sécurité sociale est un élément essentiel de la vision du monde qui a émergé de la Deuxième Guerre mondiale. En tant que tel ou comme objectif à poursuivre, il est inscrit dans plusieurs textes internationaux adoptés pendant le conflit lui-même et au cours des années qui ont suivi. Dès août 1941, garantir à tous la sécurité sociale fait ainsi partie des principes solennellement énoncés, dans la Charte de l'Atlantique, par le président des États-Unis et le Premier ministre britannique et sur lesquels Franklin D. Roosevelt et Winston Churchill fondent leur espoir d'un « *avenir meilleur pour le monde* »³². Quelques années plus tard, la Déclaration de Philadelphie, adoptée le 10 mai 1944 par la Conférence internationale du travail, « *reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres 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* » (§ III-f). Au cours de la même session, la Conférence a montré l'importance particulière qu'elle accordait à la sécurité sociale en adoptant, pour guider la réalisation effective de son extension, deux recommandations, la recommandation n° 67 concernant la garantie des moyens d'existence et la recommandation n° 69 concernant les soins médicaux. L'état d'esprit qui régnait à l'époque à Philadelphie, en plein effort de guerre et alors que l'issue de celle-ci était devenue perceptible, est bien résumé dans l'intervention du délégué gouvernemental britannique lors des débats sur la Déclaration : « *Proclamer la nécessité d'étendre les mesures de sécurité sociale en vue de maintenir en toutes circonstances un niveau de vie minimal, c'est affirmer ce qui va être universellement*

considéré comme une partie essentielle de notre civilisation moderne. »³³

1948 : ADOPTION DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

Au lendemain de la guerre, le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies proclame la Déclaration universelle des droits de l'homme comme « *l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations* ». Celle-ci affirme effectivement que « *toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale* » (art. 22) et cite expressément une série de droits spécifiques : « 1) *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.* 2) *La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale* » (art. 25). Dix-huit ans plus tard, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966, reconnaît « *le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales* » (art. 9) ainsi que, de manière plus développée, plusieurs droits en relation avec la protection sociale : le droit à une protection et une assistance pour la famille et une protection spéciale pour les mères lors de maternité et les enfants (art. 10), le droit à un niveau de vie suffisant, « *y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants* », et d'être à l'abri de la faim

32. « *Cinquèmement, ils désirent établir la collaboration la plus complète entre toutes les nations dans le domaine économique en vue de procurer à tous de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale.* »
33. BIT, 1947, p. 28.

(art. 11) et le droit à la santé (art. 12). Ce pacte est entré en vigueur le 3 janvier 1976 et 146 États y ont adhéré (au 10 janvier 2003).

1952 : ADOPTION D'UNE NORME MINIMALE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Dans l'élan en faveur de la sécurité sociale qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, l'OIT a conçu un instrument, la convention n° 102, destiné à concrétiser et développer dans un document technique ayant valeur juridique les principes et les règles énoncés dans la Déclaration de Philadelphie et dans les deux recommandations qui la complètent. Il s'agissait de faire entrer dans les faits et dans le droit les engagements pris à un moment où l'effort de tous était nécessaire du côté allié pour assurer la victoire. La convention n° 102 est l'expression d'une nouvelle conception de la sécurité sociale qui fusionne l'idée d'assurance sociale et celle d'assistance sociale et dans laquelle la sécurité sociale est envisagée comme un tout indissociable: la garantie d'une protection générale contre les facteurs d'insécurité d'origine économique et sociale. Elle identifie neuf branches de sécurité sociale et définit les éventualités couvertes correspondantes: 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, prestations de survivants. Elle fixe pour chacune d'elles un niveau minimal de protection, en termes de population couverte et de prestations garanties, ainsi que des principes communs d'organisation et de gestion. En outre, elle introduit l'idée d'un niveau général minimal de protection qui correspond à la couverture d'au moins trois des neuf branches, dont l'une des cinq branches suivantes: chômage, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité, survivants. Pour tenir compte de la situation des pays « dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un niveau suffisant », des dispositions dérogatoires temporaires ont été prévues en matière de population couverte et de niveau de prestations.

La convention n° 102 s'inscrit dans la perspective du droit de tout être humain à la sécurité sociale. Dans le même temps, elle reconnaît les énormes difficultés pratiques à mettre en œuvre un tel droit au plan international vu l'extrême diversité des réalités socio-économiques et l'étendue des écarts entre les différents pays. Ces disparités, en particulier du point de vue de la richesse et du développement, ont constitué en fait le principal problème lors de l'élaboration du projet de convention et au cours des débats pour son adoption aux sessions de 1951 et de 1952 de la Conférence internationale du travail (CIT). À l'origine, le comité d'experts qui avait préparé le projet de convention (et dans lequel Pierre Laroque joua un rôle important) prévoyait un instrument définissant deux séries de normes: une norme minimale, « immédiatement accessible pour les pays peu développés », et une norme supérieure, « correspondant aux pays relativement évolués », avec l'incitation au passage progressif de l'une à l'autre.

Dès le début de ses travaux en 1951, la commission de sécurité sociale de la CIT a abandonné cette approche³⁴. Elle a décidé de travailler d'abord sur une norme minimale, puis d'aborder par la suite une norme supérieure. Faute de temps, seule la norme minimale a été discutée et adoptée. De fait, celle-ci a été relevée jusqu'à un niveau dans de nombreux cas rejoignant presque la norme supérieure initialement proposée et des dispositions dérogatoires temporaires, sans limitation de durée, ont été introduites pour les pays qualifiés à l'époque d'« insuffisamment développés »³⁵. La même année, en 1952, une norme supérieure a été adoptée pour la maternité, puis, à partir de 1964, une série de normes supérieures ont été progressivement définies, branche par branche, abandonnant ainsi l'idée force des années d'après-guerre d'une sécurité sociale formant un tout indissociable³⁶.

D'une manière générale, la convention n° 102 traduit une vision de l'extension graduelle de la couverture sociale à travers l'industrialisation progressive des pays en développement. L'évolution envisagée pour ces pays est celle d'un processus de salarisation avec mise en place des protections correspondantes, à l'image de ce qui s'est passé dans les pays industrialisés. Le modèle sous-jacent de salarié auquel il est fait référence est le salarié masculin de l'industrie, père et soutien de famille. Les dispositions dérogatoires introduites et les débats auxquels elles ont donné lieu illustrent bien cette démarche. La principale dérogation consiste à restreindre, pour les pays « insuffisamment développés » qui le désirent, l'obligation en matière de population couverte à « 50 % au moins de l'ensemble des salariés travaillant dans des entreprises industrielles qui emploient 20 personnes au moins, ainsi que les épouses et les enfants des membres de ces catégories »³⁷. Initialement, le projet présenté à la Conférence par la commission de la sécurité sociale en 1952 stipulait que cela devait être « au plus pour une période de dix ans ». Comme l'expliquait le conseiller technique des travailleurs (Autriche), « l'idée de cet alinéa était que les pays sous-développés avaient dix ans pour devenir des pays industrialisés »³⁸. Cette limitation de la durée des dérogations temporaires a été finalement supprimée à la suite de l'adoption d'un amendement en ce sens présenté conjointement par les délégués gouvernementaux de Ceylan, de l'Inde, du Pakistan et du Pérou, soutenu par les délégations gouvernementales brésilienne et française. Il est intéressant, à ce sujet, de reprendre un des arguments avancés par le représentant français en faveur de l'amendement: « nous ne devrions pas oublier nos propres expériences. Il a fallu parfois plusieurs dizaines d'années aux pays socialement les plus évolués pour avoir une législation de sécurité sociale considérée aujourd'hui comme satisfaisante. Pourquoi refuserions-nous aux États insuffisamment développés les délais qui ont été estimés indispensables dans les pays les plus évolués ? »³⁹

La nouvelle conception de la sécurité sociale qui a trouvé sa traduction dans la convention n° 102 correspond à un élément essentiel des politiques mises en œuvre par les pays occidentaux après la guerre. Ces politiques consistaient à assurer à tous la sécurité socio-économique à travers le plein emploi ●●●

34. Voir Perrin, 1993, pp. 500-517; Laroque, 1993, pp. 237-243; et BIT, 1952, pp. 412-420, 433-451 et 612-622.

35. Voir BIT, 1953, pp. 323-354, 405-410, 426-429 et 540-550.

36. Pour une présentation d'ensemble des conventions de l'OIT en matière de sécurité sociale, voir Humblet et Sitca, 2002.

37. Les dispositions normales prévoient, en référence à des catégories prescrites de salariés, l'obligation de couvrir « 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés, ainsi que les épouses et les enfants des salariés de ces catégories ».

38. BIT, 1953, p. 329.

39. BIT, 1953, p. 351. On peut noter que, parmi les pays qui ont présenté l'amendement, seul le Pérou a ratifié la convention n° 102 et il a effectivement eu recours au bénéfice des dérogations temporaires. Le Brésil ne l'a pas ratifiée, la France, si.

●●● – tout particulièrement des pères de famille – et la sécurité sociale. Parallèlement s'était développé un autre modèle de sécurité sociale dans l'Union soviétique de Staline des années 30, en pleine industrialisation. Ce modèle concurrent⁴⁰ avait aussi pour objectif de garantir à tous les citoyens le droit aux prestations de la sécurité sociale. S'appuyant également sur une logique de plein emploi, il procurait au travailleur une couverture contre différents risques selon le principe «à chacun selon son travail» et il était financé par l'État et les entreprises⁴¹. Il a influencé le développement des systèmes de sécurité sociale dans les pays à économie planifiée de l'après-guerre. Ainsi, «le bol de riz en fer», combinaison en Chine de l'emploi à vie et de la protection sociale fournie par les entreprises d'État, pouvait être vu comme une réponse à l'idée de la protection tout au long de la vie, «du berceau à la tombe», telle qu'elle avait émergé du rapport Beveridge. Par ailleurs, les pays en développement, du moins en tant

qu'États indépendants, étaient encore relativement peu nombreux lors de l'adoption de la convention n° 102 (l'OIT comprenait alors 66 États membres contre 178 en 2005). L'Amérique latine était assez largement représentée et très en pointe sur les questions de sécurité sociale⁴². Les pays latino-américains avaient même joué un rôle pionnier au plan international dans ce domaine, en particulier à travers la première Conférence interaméricaine de sécurité sociale qui s'était tenue en pleine guerre, à Santiago du Chili, du 10 au 16 septembre 1942. L'Asie était, elle aussi, relativement bien représentée, notamment par les pays les plus peuplés. En revanche, l'Afrique était presque totalement absente. Quatre pays africains seulement ont participé à la Conférence de 1952 : l'Égypte, le Libéria, la Libye et l'Union sud-africaine. Et seule la délégation gouvernementale du Libéria a voté en faveur de la convention n° 102, les trois autres se sont abstenues⁴³. ■

40. L'URSS n'a de fait pas été impliquée dans l'adoption de la convention n° 102. Elle avait quitté l'OIT en 1939, à la suite de son exclusion de la Société des Nations, et elle n'a été réadmise qu'en 1954.

41. Voir George, 1991.

42. Le comité d'experts qui a conçu le projet de convention était d'ailleurs composé de cinq Latino-américains, à côté de six Européens, trois Nord-américains et un Néo-Zélandais (Perrin, 1993, pp. 512-513).

43. BIT, 1953, pp. 428, 429 et 439.

Annexe 2

Extension de la protection sociale : des voies et des instruments très variés

Les pays en développement qui ont réussi à étendre la protection sociale à des populations non couvertes ont emprunté des voies très variées et utilisé un large éventail d'instruments. Certains pays ont adopté une démarche d'extension graduelle des systèmes d'assurance sociale. C'est le cas par exemple de la république de Corée qui a étendu l'assurance maladie à l'ensemble des travailleurs sur une période de douze ans⁴⁴. Le régime a été introduit en 1977 pour les salariés des grandes entreprises (plus de 500 personnes), puis la couverture a été progressivement élargie à d'autres catégories jusqu'à être généralisée avec l'adhésion, en 1989, de la dernière catégorie à être couverte, les travailleurs indépendants des zones urbaines. La Tunisie s'est également engagée dans un processus d'extension progressive. Le taux de couverture du système de sécurité sociale, qui procure un large éventail de prestations (assurance maladie, pensions, maternité, accidents du travail), est passé de 60 % de la population active en 1989 à 84 % en 1999⁴⁵. Le Costa Rica a aussi étendu graduellement la couverture des soins médicaux à travers le jeu combiné de l'assurance maladie et de l'accès gratuit aux services de santé publics⁴⁶.

DES INNOVATIONS POUR L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Une nouvelle stratégie s'est dessinée depuis quelque temps dans le domaine de la santé. Elle consiste à subventionner la demande de soins (l'assurance maladie) et non plus exclusivement l'offre de soins (les services de santé). La Colombie illustre bien cette démarche. La réforme qu'elle a adoptée en 1993 introduit un mécanisme spécial subvention-

nant les cotisations des catégories traditionnellement exclues de l'assurance maladie. Celui-ci est financé par une cotisation de solidarité prélevée dans le cadre du régime contributif et par une subvention de l'État qui est fonction de la situation économique des bénéficiaires⁴⁷. Autre système novateur qui a permis une extension rapide et de grande ampleur, la couverture maladie universelle introduite en Thaïlande en 2001, connue sous le nom de «régime 30 bahts»⁴⁸. Ce système procure un accès à des soins de santé complets avec une participation des usagers aux frais très réduite, un forfait de 30 bahts (environ 0,65 €) pour chaque visite ou admission à l'hôpital. Il est pour l'essentiel financé par l'impôt et vient compléter, pour la grande majorité de la population qui relève de l'économie informelle, la couverture qui avait été instaurée, en 1980, pour les fonctionnaires et leurs dépendants et le régime d'assurance maladie des salariés du privé, graduellement étendu, de 1990 à 2003, des entreprises de plus de vingt personnes à celles de plus d'une personne. En 2004, ces deux régimes couvrent respectivement 5,7 millions et 7,2 millions de personnes et le régime «30 bahts», ou de couverture universelle, le reste de la population, soit environ 47 millions de personnes.

D'une manière générale, face au défi que représente l'extension de la couverture sociale aux travailleurs de l'économie informelle, une stratégie fréquemment utilisée consiste à distinguer différentes catégories dont les besoins, les capacités contributives et les conditions d'emploi et d'intégration diffèrent profondément. L'Uruguay fournit un bon exemple dans ce sens⁴⁹. Trois catégories de travailleurs ont été identifiées comme rencontrant des problèmes particuliers du fait du caractère précaire et informel de leur emploi – les travailleurs du

44. Voir Kwon, 2002.

45. Chaabane, 2002.

46. Van Ginneken, 2005, p. 14.

47. Jaramillo, 2000.

48. Tangcharoensathien et al., 2005 et Towse, Mills et Tangcharoensathien, 2004.

49. Equipo de Representación de los Trabajadores del Banco de Previsión Social, 2001.

bâtiment, le personnel domestique et les indépendants – et des arrangements spécifiques ont été conçus pour chacune d'elles. En Inde, devant l'étendue du problème que pose l'économie informelle, le gouvernement a créé en 2004 une commission nationale spéciale sur ce thème. Celle-ci a formulé en août 2005 un projet de « loi sur la sécurité sociale des travailleurs du secteur inorganisé » qui a pour objectif de procurer à terme une sécurité sociale minimale complète à environ 300 millions de travailleurs de l'économie informelle.

DES PENSIONS SOCIALES NON CONTRIBUTIVES

Plusieurs pays ont également mis en place des pensions sociales non contributives pour faire face au risque grandissant de pauvreté pendant la vieillesse. C'est par exemple le cas du Brésil qui, au cours de la dernière décennie, a atteint un niveau de couverture élevée parmi les personnes âgées, cela essentiellement à travers deux programmes : un régime de pension pour les personnes des zones rurales ne disposant que d'une faible ou d'aucune capacité contributive et un régime pour les indigents de 67 ans et plus et les handicapés⁵⁰. On estime que dans l'ensemble les revenus provenant des retraites permettent au Brésil à 14,7 millions de personnes d'éviter l'extrême pauvreté. En Amérique latine, l'Argentine, le Chili, le Costa Rica et l'Uruguay ont aussi introduit des pensions sociales non contributives⁵¹ de même que des pays tels que la Namibie, le Botswana, l'Afrique du Sud, l'île Maurice, l'Inde ou le Bangladesh.

LES PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE

Un renouveau d'intérêt s'est de manière générale manifesté pour les programmes d'assistance sociale, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire. Une grande inventivité a été déployée dans ce domaine avec la mise en œuvre de mécanismes d'auto-sélection ou de conditionnalités liées à l'éducation et à la santé. Ont ainsi été développés des programmes de garantie de l'emploi qui fournissent, dans le cadre de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, des emplois temporaires aux adultes ruraux aptes à travailler et sont destinés à accroître la productivité des zones rurales en améliorant les infrastructures. L'exemple le plus connu est le programme introduit en 1978 par l'État de Maharashtra en Inde et qui fonctionne encore aujourd'hui⁵². Le gouvernement central indien a lancé le 2 février 2006 un programme similaire pour couvrir l'ensemble du pays, le *National Rural Employment Guarantee Scheme*, et garantir 100 jours de travail par an à une personne dans chacun des 60 millions de ménages ruraux indiens. Le programme prévoit que, si la personne qui demande du travail n'a pu obtenir satisfaction dans les 15 jours, elle recevra une allocation de chômage. Il couvre initialement les deux cents districts les plus pauvres et les moins développés du pays et sera étendu progressivement à la totalité du territoire (plus de 600 districts) au cours des trois ans qui viennent.

Depuis quelques années un nouveau type de pro-

grammes suscite un intérêt croissant, les programmes de transferts conditionnels en espèces. Le principe consiste à cibler des ménages pauvres et à subordonner le versement de prestations en espèces à des comportements et des pratiques tels que l'assiduité des enfants à l'école, des visites régulières à des centres de santé et la participation à des programmes éducatifs. L'idée est de combiner une aide financière immédiate et une approche de long terme visant à l'amélioration de l'éducation et de la santé dans les familles pauvres. Le gouvernement mexicain a par exemple introduit en 1997, à la suite du crack du peso, Progesa (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*), qui a pris le nom en 2002 d'*Oportunidades*, pour les familles pauvres des zones rurales. Le programme procure une aide financière directe liée à l'inscription et à la présence régulière des enfants à l'école et à des consultations au dispensaire. Il comprend également des prestations en nature pour les soins de santé et des compléments alimentaires pour les enfants jusqu'à l'âge de 5 ans et pour les femmes enceintes et allaitant. Il a été généralisé début 2000 et couvrait à l'époque près de 2,6 millions de familles, soit environ 40 % de toutes les familles rurales⁵³. Fin 2005, il couvre 5 millions de familles dans les 31 États et la ville de Mexico (district fédéral), soit plus de 20 % de la population mexicaine⁵⁴.

Le gouvernement brésilien a lancé en 2003 un programme comparable, *Bolsa Família*, qui intègre en un dispositif unique plusieurs programmes de transferts conditionnels en espèces déjà existants. Les versements sont faits de préférence aux femmes dans chaque famille et sont subordonnés à l'assiduité des enfants à l'école et à l'utilisation de cartes de santé et d'autres services sociaux. Le programme, dont la mise en œuvre est soutenue financièrement par des prêts importants de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement (au total un milliard de dollars), a crû de manière exponentielle depuis son lancement. En janvier 2005, il touche environ 26 millions de personnes et il est prévu qu'il en couvre 44 millions fin 2006, dont au moins deux tiers d'entre elles extrêmement pauvres⁵⁵. Plusieurs autres pays de la région ont développé le même type de programmes, notamment la Colombie, le Honduras, la Jamaïque, le Nicaragua, l'Équateur et le Chili⁵⁶. Le Bangladesh a lancé en 1993 un des premiers programmes du genre, le programme Vivres contre scolarisation (*Food for Education*), mais avec des prestations en nature et non en espèces : l'attribution mensuelle d'aliments aux ménages pauvres à condition que leurs enfants soient scolarisés.

L'initiative de l'introduction de programmes d'assistance sociale relève très fréquemment à l'origine de niveaux décentralisés, en particulier dans les États fédéraux. Une expérience intéressante de ce point de vue est celle de la ville de Mexico. Dans une approche visant explicitement à mettre en œuvre pour les plus pauvres le droit constitutionnel des citoyens mexicains à la santé, la municipalité a lancé au cours des dernières années deux programmes sociaux de grande ampleur : d'une part, un programme d'aide alimentaire en espèces et de

50. Schwarzer et Querino, 2002.

51. Voir Bertranou, Solorio

et van Ginneken (eds), 2002.

52. Dev, 1995.

53. Skoufias, 2001.

54. <http://www.progesa.gob.mx/>

55. Lindert, 2005.

56. Voir Rawlings, 2005.

●●● gratuité des médicaments et soins médicaux pour les personnes âgées de 70 ans et plus et, d'autre part, un programme de médicaments et soins médicaux gratuits pour les habitants non couverts par le système d'assurance maladie contributif. En 2005, le premier couvre 378 000 personnes, soit presque la totalité des habitants du groupe d'âge concerné, et le second près de 790 000 familles, soit environ 3 millions de personnes⁵⁷.

MICRO-ASSURANCES ET MUTUELLES

Une voie complètement différente d'extension de la protection sociale consiste en des initiatives locales volontaires de la part de communautés mettant en œuvre des systèmes de micro-assurances ou des mutuelles. Ce type de dispositifs connaît depuis quelque temps une croissance rapide dans de nombreux pays en développement pour répondre aux besoins prioritaires de populations ne relevant pas des régimes légaux de sécurité sociale; les éventualités les plus souvent couvertes sont la maladie, la maternité et le décès. Le développement de ces systèmes est particulièrement important en Asie (Inde, Bangladesh et Philippines) et en Afrique de l'ouest et du centre⁵⁸. En Inde, par exemple, la *Self-Employed Women's Association* (Sewa), un syndicat de travailleuses indépendantes de l'économie informelle, a créé en 1992 un système de sécurité sociale pour ses membres. Celui-ci procure des prestations en cas de maladie et de décès ainsi qu'une assurance sur les biens et il couvre aujourd'hui plus de 100 000 personnes. Un autre exemple, également en Inde, est celui du régime Yeshasvini mis en place pour les membres des coopératives agricoles de l'État de Karnataka et leur famille. Ce régime paie les interventions chirurgicales et les consultations dans plus de 135 hôpitaux accrédités pour une cotisation annuelle de 120 roupies par adulte (environ 2,20 €) et 60 roupies par enfant (1,10 €). Il a été introduit en juin 2003 et compte près de 1,5 million de cotisants en 2006. D'une manière générale, le BIT a identifié début 2006 en Inde 71 systèmes de micro-assurance qui couvrent plus de 6,8 millions de personnes. En Afrique, le développement des mutuelles de santé est un phénomène relativement nouveau, mais qui a pris une importance croissante au cours des dernières années, en particulier dans des pays comme le Sénégal et le Mali. ■

⁵⁷. Voir <http://www.salud.df.gob.mx/informe/IC2005.pdf>

⁵⁸. Voir BIT/STEP, 2005a et 2005b et *Concertation sur les mutuelles de santé en Afrique*, 2004.

Bibliographie

- Bertranou, F. M., Solorio C. et van Ginneken, W. (eds). 2002. *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: Bureau international du Travail.
- BIT. 1947. *Conférence internationale du Travail, 26e session, Philadelphie, 1944, Compte rendu des travaux*. Montréal: Bureau international du Travail.
- BIT. 1952. *Conférence internationale du Travail, 34e session, Genève, 1951, Compte rendu des travaux*. Genève: Bureau international du Travail.
- BIT, 1953. *Conférence internationale du Travail, 35e session, Genève, 1952, Compte rendu des travaux*. Genève: Bureau international du Travail.
- BIT. 2000. *Rapport du travail dans le monde 2000: sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation*. Genève: Bureau international du Travail.
- BIT. 2002a. *Travail décent et économie informelle, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90e session*. Genève: Bureau international du Travail.
- BIT. 2002b. *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*. Genève: Bureau international du Travail.
- BIT. 2002c. *Sécurité sociale: un nouveau consensus*. Genève. Bureau international du Travail.
- BIT/STEP. 2005a. *Inventory of Micro-Insurance Schemes in the Philippines. Community-Based Schemes Working Paper n° 1*. Genève: Bureau international du Travail.
- BIT/STEP. 2005b. *India: An Inventory of Micro-Insurance Schemes. Community-Based Schemes Working Paper n° 2*. Genève: Bureau international du Travail.
- Britto, T. 2005. *Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers*. Brazil, Ministry of Social Development.
- Castel, R. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Castel, R. 2003. *L'insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?* Paris: La République des Idées/Le Seuil.
- Chaabane, M. 2002. *Vers l'universalisation de la sécurité sociale: l'expérience de la Tunisie. Document ESS n° 4*. Genève: Bureau international du Travail.
- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. 2004. *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*. Genève: Bureau international du Travail.

- Concertation sur les mutuelles de santé en Afrique. 2004. Inventaire des systèmes d'assurance maladie en Afrique : synthèse des travaux de recherche dans 11 pays. Dakar : La Concertation.
- Dev, S. M. 1995. « India's (Maharashtra) Employment Guarantee Scheme : Lessons from long experience », pp. 108-143, in J. von Braun (ed.), *Employment for Poverty Reduction and Food Security*. Washington D.C. : International Food Policy Research Institute.
- Donzelot, J. 2005. « Michel Foucault et l'intelligence du libéralisme », *Esprit* 319, nov., pp. 60-81.
- Equipo de Representación de los Trabajadores del Banco de Previsión Social. 2001. *Infomalidad y seguridad social in Uruguay*. Genève : Bureau international du travail, mimeo.
- Esping-Andersen, G. (ed.). 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford : Oxford University Press.
- Gautié, J. 2003. « Marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme ? », *Esprit* 299, nov., pp. 78-115.
- George, V. 1991. « La sécurité sociale en URSS », *Revue internationale de sécurité sociale* 44 (4), pp. 47-68.
- Gill, I. S., Packard, T. et Yermo, J. 2004. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington DC : World Bank.
- Holzmann, R. 2001. « La gestion du risque social : un cadre théorique pour la protection sociale », pp. 25-45, in B. Palier et L.C. Viossat (eds.), *Politiques sociales et mondialisation*. Paris : Ed. Futuribles, 2001.
- Holzmann, R. et Hinz, R. 2005. *Old-Age Support in the 21st Century : An international Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington DC : World Bank.
- Humblet, M. et Silva R. 2002. *Des normes pour le XXI^e siècle – Sécurité sociale*. Genève : Bureau international du travail.
- Independent Evaluation Group – World Bank. 2006. *Pension Reform and the Development of Pension Systems : An Evaluation of World Bank Assistance*. Washington D.C. : World Bank.
- Jaramillo, I. 2000. *Las experiencias de extensión de la cobertura de los regimenes de asistencia de la seguridad social en Colombia*. Genève : Bureau international du travail, mimeo.
- Kennan, K. P. 2004. *Social Security, Poverty Reduction and Development*. ESS Paper n° 21. Genève : Bureau international du travail.
- Kwon, S. 2002. *Achieving health insurance for all : Lessons from the Republic of Korea*. ESS Paper n° 1. Genève : Bureau international du travail.
- Laroque, P. 1993. *Au service de l'homme et du droit : souvenirs et réflexions*. Paris : Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1993.
- Lee, E. 1998. *The Asian Financial Crisis : The challenge for social policy*. Genève : Bureau international du travail.
- Lindert, K. 2005. « Brazil : Bolsa Familia Program Scaling-up Cash Transfers for the Poor » in *Principles in Action : Sourcebook on Emerging Good Practice, Managing for Development Results*, draft, pp. 3.3-3.13.
- Palier, B. 2002. *Gouverner la Sécurité sociale : Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris : Presses universitaires de France.
- Perrin, G. (sous la direction d'A. Barjot). 1993. *La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, tome V, *Histoire du droit international de la sécurité sociale*. Paris : Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1993.
- Polanyi, K. 1983. *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard (éd. orig. 1944).
- Rawlings, L. B. 2005. « Une nouvelle approche de l'assistance sociale : l'expérience latino-américaine des programmes de transferts conditionnels en espèces », *Revue internationale de sécurité sociale* 58 (2/3), pp. 157-192.
- Sarfati, H. et Bonoli, G. (eds.). 2002. *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?* Berne : Peter Lang.
- Schwarzer, H. et Querino, A. C. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil : The impact on poverty reduction*. ESS Paper n° 11. Genève : Bureau international du travail.
- Skoufias, E. 2001. *PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico*. Washington, D.C. : International Food Policy Research Institute.
- Standing, G. (ed.). 2003. *Minimum Income Schemes in Europe*. Genève : Bureau international du Travail.
- Supiot, A. (ed.). 1999. *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Paris : Flammarion.
- Tangcharoensathien, V. et al. 2005. « Thailand », pp. 299-324, in World Health Organization, *Social Health Insurance : Selected case studies from Asia and the Pacific*, Manila/New Delhi.
- Towse, A., Mills, A. et Tangcharoensathien, V. 2004. « Learning from Thailand's health reforms », *BMJ* 328, pp. 103-105.
- Van Ginneken, W. 2005. *Etendre la sécurité sociale : politiques pour les pays en développement*. Document ESS n° 13. Genève : Bureau international du travail.
- Williamson, J. 1990. « What Washington Means by Policy Reform », pp. 7-20 in J. Williamson (ed.), *Latin America Adjustment : How Much Has Happened ?* Washington D.C. : Institute of National Economics.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York : Oxford University Press.
- World Bank. 2001. *Social Protection Sector Strategy Paper : From Safety Net to Springboard*. Washington D.C. : World Bank.

Pour une approche actualisée des normes internationales en matière de sécurité sociale

Simon Deakin, Professeur de droit à l'Université de Cambridge
et Mark Freedland, Fellow of the British Academy,
Professeur de droit du travail à l'Université d'Oxford

Cet article vise à avancer des propositions en vue de contribuer à la réflexion en cours sur une approche actualisée des normes internationales du travail dans le domaine de la sécurité sociale. L'analyse prend comme point de départ la convention n° 102 de l'OIT (1952)¹, qui constitue une norme clé de l'immédiate après-guerre et a été la pièce maîtresse de l'approche de l'OIT en matière de sécurité sociale au cours des décennies qui ont suivi.

Nous examinerons, dans un premier temps, la convention n° 102 en tant qu'expression d'un modèle d'extension de la sécurité sociale basé sur l'assurance sociale, ainsi que les raisons de la crise qui a récemment affecté ce modèle, en prenant le cas britannique comme exemple pour illustrer des tendances plus générales. Nous verrons ensuite jusqu'à quel point, dans le contexte actuel de mondialisation économique et sociale, un programme d'action normative peut s'appuyer sur le modèle de l'assurance sociale, éventuellement actualisé là où cela est nécessaire. Dans cette perspective, il est utile de placer la réflexion à l'intersection entre les secteurs du travail « indépendant » et du travail « informel » et nous expliquerons ce que nous entendons par ces deux catégories et pourquoi elles s'entrecroisent.

Notre article envisagera ensuite l'opportunité de recourir à des procédures et à des méthodes particulières, appelées méthodes de coordination stratégique, en vue de mettre en œuvre de nouvelles formes d'action normative dans le domaine de la sécurité sociale.

Là nous insisterons sur l'importance du « savoir local », d'une part pour comprendre les variations nationales et régionales dans la configuration des secteurs du travail indépendant et du travail informel et, d'autre part, pour évaluer les besoins et les priorités en matière de sécurité sociale.

Enfin, nous considérerons le cadre normatif d'une approche renouvelée de la sécurité sociale.

De ce point de vue, le concept de « travail décent », qui a guidé l'essentiel de l'action normative récente de l'OIT, devrait constituer la base d'une telle approche, cela en lien avec l'objectif de promotion de l'emploi qui gagnerait à être aussi considéré comme un thème prioritaire pour les activités de l'OIT.

1 LA CONVENTION N° 102 ET LE MODÈLE DE L'ASSURANCE SOCIALE

La convention n° 102 de l'OIT définit essentiellement les normes régissant les prestations de sécurité sociale contributives et non contributives qui sont versées dans diverses éventualités d'interruption de revenu, notamment dans les cas de chômage, de maladie, de vieillesse et de décès du soutien de famille. Dans l'ensemble, il s'agit d'un modèle fondé sur les systèmes d'assurance sociale tels que ceux qui étaient en place dans la plupart des économies des pays développés au moment de l'adoption de la convention.

■ Les fondements de l'assurance sociale

L'assurance sociale est une création des marchés du travail modernes dans lesquels la grande majorité de la population adulte cherche un emploi pour gagner sa vie. Elle caractérise les sociétés dans lesquelles les solutions alternatives traditionnelles ou les compléments au travail salarié – tels que l'accès direct à la terre ou les transferts intrafamiliaux – n'existent plus ou jouent un rôle de plus en plus minime.

Un système qui repose sur la notion de droit.

L'assurance sociale peut être définie de diverses façons. À la base, on peut dire qu'il s'agit de la création de mécanismes de transferts de revenus visant à protéger les individus et les ménages contre les risques liés à la dépendance vis-à-vis du salaire en tant que source principale de revenus. Comme la structure de la convention n° 102 l'illustre², les prestations reçues pendant que le bénéficiaire est, par exemple, sans emploi sont liées aux cotisations que ce dernier a versées alors qu'il occupait encore un emploi donnant droit à une assurance sociale. Parfois l'objectif de ces cotisations consiste à définir un seuil d'accès, tandis que la prestation elle-même est d'un montant forfaitaire (c'est-à-dire payable à un taux uniforme, qui ne tient pas compte du montant ou de la fréquence des cotisations qui ont été versées). Dans d'autres contextes, les prestations sont liées au salaire, c'est-à-dire payables proportionnellement aux cotisations.

Dans un cas comme dans l'autre, en vertu du « principe contributif », les systèmes d'assurance sociale reposent sur la notion de droit, contrairement aux prestations d'assistance sociale, qui sont payables sur la base du besoin, ou aux prestations ●●●

1. Convention n° 102 de l'OIT, concernant la sécurité sociale (norme minimum), adoptée le 28 juin 1952.

2. La convention n° 102 définit des normes pour les prestations suivantes: soins médicaux (art. 7-12), indemnités de maladie (art. 13-18), prestations de chômage (art. 19-24), prestations de vieillesse (art. 25-30), prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle (art. 31-38), prestations aux familles (art. 39-45), prestations de maternité (art. 46-52), prestations d'invalidité (art. 53-58) et prestations de survivants (art. 59-64).

Dans chaque cas, une structure pratiquement similaire est suivie: la convention définit le risque ou « l'éventualité » contre laquelle la prestation concernée assure une protection, détermine les personnes devant être protégées en tant que « salariés », « catégories prescrites de la population active », « résidents » et autres; définit les conditions générales pour l'étendue et le paiement des prestations; et définit des normes pour les conditions d'attribution et la durée des prestations. Elle établit également des normes régissant le niveau des prestations contributives et la durée des prestations en fonction soit des revenus antérieurs du bénéficiaire, soit du « salaire du manœuvre adulte ordinaire masculin » dans l'économie dans son ensemble (art. 65 et 66).

●●● universelles, qui sont payées sans que les bénéficiaires aient à prouver le versement de cotisations (à travers, par exemple, des exonérations d'impôts ou des prestations en nature comme, en Grande-Bretagne, l'accès gratuit aux services de santé dans les centres de soins du NHS). Les systèmes de sécurité sociale modernes se caractérisent par le fait que les mécanismes d'assurance sociale fonctionnent presque invariablement en même temps que des prestations liées aux besoins ou sous condition de ressources et, parfois, que des systèmes universels. Les prestations sous condition de ressources assurent un soutien de base à ceux dont la capacité contributive est limitée; de ce point de vue, elles viennent compléter l'assurance sociale. Cela ressort clairement de la structure de la convention n° 102, qui définit, entre autres, les normes de nature générale permettant de déterminer le niveau des prestations sous condition de ressources³.

Un système tributaire de l'emploi. Dès lors que les risques que l'assurance sociale couvre sont ceux créés par la dépendance à l'emploi, il est logique que le système qui en dérive fonde ces propres modes de fonctionnement sur des formes traditionnelles ou « typiques » d'emploi. Ce n'est que si l'emploi est, dans l'ensemble, stable que des cotisations régulières peuvent être prélevées et que les versements pour le chômage et les indemnités de maladie peuvent être limités dans leur portée et leur durée. Des situations d'emploi très irrégulières, ou une situation de chômage de longue durée, tendent à fragiliser la solvabilité des systèmes d'assurance sociale ou à rendre leur mise en œuvre très difficile. Les prestations dites de court terme, comme les prestations chômage ou les indemnités de maladie, sont tendentiellement limitées dans le temps pour cette raison; de la même façon la chute du taux de mortalité des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite pose actuellement un grave problème de prise en charge du paiement des pensions de retraite et conduit à sérieusement prendre en compte l'hypothèse de relever l'âge normal de la retraite.

C'est pour la même raison que le cumul des prestations d'assurance sociale avec des revenus provenant d'emplois salariés a généralement été interdit ou en tout cas restreint. La « retraite » tend à être définie comme un statut dans lequel l'emploi régulier n'existe plus; dans la législation britannique, la « condition de retraite » effective afin de recevoir une pension de vieillesse, aujourd'hui supprimée, illustre bien ce point. De même, le « chômage » ne dénote pas simplement une absence de *travail* mais plus spécifiquement une suspension de l'*emploi*, correspondant à un travail régulier et rémunéré réalisé dans le cadre d'une relation de « subordination » entre l'employeur et le salarié⁴.

Les règles de l'assurance sociale ne présupposent pas seulement le modèle d'un emploi « typique », elles peuvent également le renforcer activement. C'est la conséquence des normes qui régissent la définition du chômage « volontaire », la notion de disponibilité pour le travail et l'obligation de rechercher activement un emploi comme condition pour recevoir des prestations. Au Royaume-Uni, jusqu'à récemment, ces règles étaient définies de façon à

permettre aux bénéficiaires d'une prestation de refuser des offres de travail à des taux de salaire inférieurs à ceux définis par les syndicats, par exemple, ou, plus généralement, inférieurs aux taux du marché en vigueur. Quand les règles ont changé au cours des années 80 et 90 et que les bénéficiaires ont dû accepter une plus grande diversité d'offres d'emploi, le changement s'est inscrit dans une tentative plus large visant à fragiliser l'idée de « taux en vigueur » pour les salaires, ce qui a par conséquent contribué à « l'érosion » du modèle de l'emploi typique⁵.

La genèse des systèmes d'assurance sociale. Le modèle de l'assurance sociale doit être placé dans le contexte de ce qu'il a remplacé, à savoir, dans le cas de la plupart des systèmes européens, une combinaison de charité privée et de contrôle disciplinaire par l'État. En Angleterre, l'« ancienne loi sur les pauvres » en vigueur jusqu'en 1834 était fondée sur le paiement d'allocations en espèces (secours à domicile) qui, pour les normes de l'époque, étaient relativement généreuses. Cependant, à la fin du XVIII^e siècle, dans certaines régions agricoles, les pauvres recevaient des suppléments définis par la loi sur la base d'un barème indexé pour compléter les bas salaires. Ce système, mieux connu sous le terme de « système de Speenhamland », était une alternative à un salaire minimum.

Dans *La grande transformation*⁶, Karl Polanyi a décrit de façon saisissante les nombreuses incitations perverses auxquelles ce barème indexé a donné lieu. La réaction est apparue, après 1834, sous la forme de la « nouvelle loi sur les pauvres » dans le cadre de laquelle les secours à domicile ne pouvaient plus, en principe, être versés au chômeur « apte au travail »; celui-ci devait dorénavant accepter d'être enfermé dans des *workhouses* dans des conditions sensiblement inférieures à celles réservées au « manœuvre indépendant » le moins bien payé, cela selon le principe benthamien de la « moindre attirance » (*Jess eligibility*)⁷. Le système de 1834 a échoué à son tour lorsqu'il a été généralement admis que les conditions de « moindre attirance » fragilisaient l'emploi stable: le fait d'associer des conditions dégradantes à la perception de l'aide sociale a supprimé l'existence d'un réel « plancher » pour l'emploi des travailleurs à faible revenu. Il y a aussi eu la prise de conscience que les *workhouses*, conçues pour soumettre les chômeurs à un régime disciplinaire particulièrement rude, était d'une gestion coûteuse, tout en ayant peu d'effets sur le niveau du chômage, qui était perçu comme largement dépendant de la conjoncture économique⁸.

Cette situation a abouti au système britannique d'assurance sociale du XX^e siècle. Celui-ci a été institué dans un cadre plus large de mesures, notamment la mise en place de bureaux de placement et de lois sur les salaires minimums, visant à régler l'offre de travail et à lutter contre la précarité. La stabilité de l'emploi était considérée comme souhaitable afin d'intégrer les groupes marginalisés dans la population active et plus généralement dans la société; cela devait également aider à réduire les coûts de l'assistance. Pour l'époque (et peut-être pour la nôtre aussi), ces objectifs étaient ambitieux, mais ils ont cependant été atteints dans une large mesure au cours de la première moitié du XX^e siècle.

3. Voir l'article 67 de la convention n° 102, qui fait référence à un niveau « suffisant pour assurer à la famille du bénéficiaire des conditions de vie saines et convenables » (souligné par nous).

4. Voir: M. Mansfield, R. Salais et N. Whiteside (eds.), *Aux sources du chômage (1880-1914)*, Paris, Belin, 1994; S. Deakin et F. Wilkinson, *The Law of the Labour Market: Industrialization, Employment, and Legal Evolution*, Oxford, OUP, 2005, ch. 3.

5. Voir U. Mückenberger et S. Deakin, « From deregulation to a European floor of rights: law, flexibilisation and the European single market », (1989) 3 *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 153.

6. K. Polanyi, *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983, première publication 1944.

7. La source de l'idée de « moindre attirance » figure dans l'ouvrage de J. Bentham: *Essay II: Fundamental Positions in Regard to the Making of Provision for the Indigent Poor*, in *Essays on the Subject of the Poor Laws* (1796), reproduced in M. Quinn (ed.), *The Collected Works of Jeremy Bentham: Writings on the Poor Laws*, Volume I, Oxford, Clarendon Press, 2001.

8. S. et B. Webb, *The Public Organisation of the Labour Market: Being Part Two of the Minority Report of the Poor Law Commission*, London, Longmans, Green & Co., 1909.

Solidarité et répartition. Un des traits distinctifs des systèmes d'assurance sociale est aussi le caractère public de leur mode de fonctionnement.

• En Grande-Bretagne, les cotisations relatives à l'assurance sociale sont actuellement prélevées comme une sorte d'impôt sur l'emploi. Le principe de calcul concerne tous les salariés, y compris ceux ayant les revenus les plus élevés (qui, néanmoins, bénéficient d'un plafond sur les cotisations salariales et qui peuvent également obtenir des dégrèvements quand ils ne cotisent pas au système de retraite de l'État mais à un système professionnel ou individuel). L'introduction de ce qui était de fait un impôt sur le revenu des classes moyennes, qui étaient les moins susceptibles de bénéficier des prestations du système public, a donné lieu à un débat politique acharné lors de l'adoption du *National Insurance Act* en 1911 (*Loi sur l'assurance nationale*)⁹. Cependant, le principe établi par cette loi, celui de la solidarité entre différents niveaux de revenu, métiers et secteurs, a remarquablement bien résisté au temps, jusqu'aux réformes néolibérales des années 80 qui ont ébranlé cet aspect du système.

En particulier, le caractère obligatoire et général de l'assurance sociale a été souligné par Beveridge dans son rapport de 1942, *Social Insurance and Allied Services*¹⁰, qui a ouvert la voie à l'État-providence de l'après-guerre. Au XIX^e siècle, les réformateurs de la « loi sur les pauvres » avaient prévu que la charité privée jouerait un rôle substantiel afin d'atténuer les dures conséquences de ladite loi; selon eux, les dons volontaires étaient préférables aux actions du gouvernement car cela impliquait qu'il n'y avait pas un *droit* à l'assistance. Au contraire, Beveridge a explicitement conçu son système autour de la proposition selon laquelle l'accès à l'assurance sociale était un aspect de la citoyenneté et était, en tant que tel, universellement accessible.

• Un autre aspect du caractère public du fonctionnement de l'assurance sociale est son financement qui repose sur le principe de la « répartition ». À la différence des systèmes en « capitalisation », les cotisations ne vont pas dans un « fonds » identifiable dans lequel le bénéficiaire uise quand il en a besoin. Au contraire, les cotisations d'une période donnée servent à tout moment à payer les prestations sur la même période. À des degrés variables, les systèmes introduisent un élément de calcul actuariel pour essayer de lier le taux actuel des cotisations à l'évaluation des engagements futurs en matière de prestations. Alors que sur le continent européen ce type de calcul est encore pratiqué, il a été largement abandonné en Grande-Bretagne dans les années 50.

Les différences entre systèmes par « répartition » et par « capitalisation » ne doivent pas cependant être exagérées. Étant donné que le travail ne peut être stocké, les retraités sont toujours et inévitablement pris en charge, soit directement soit indirectement, par la population active. Ainsi, un changement du système par répartition à un système par capitalisation ne résout pas, en soi, le problème des déséquilibres causés par le « vieillissement » de la population. Aucun des deux systèmes n'a démontré qu'il était plus juste que l'autre. Les deux impliquent

un transfert ou un partage des risques entre les générations. Les différences essentielles tiennent à la forme juridique (ce qui n'est pas un point négligeable, comme nous le verrons plus tard) et au changement d'orientation que représente le passage du marché du travail au marché des capitaux comme mécanisme privilégié pour la répartition des risques. Dans les systèmes par répartition, les prestations sont liées, dans l'ensemble, à l'évolution dans le temps des salaires moyens, alors que les systèmes par capitalisation reposent sur les revenus des investissements financiers. La différence entre ces deux approches est bien sûr d'une importance fondamentale pour la façon dont le risque est géré et elle a, plus globalement, des implications multiples pour la structure et les performances économiques; mais il n'y a aucune raison de considérer qu'une option est *intrinsèquement* supérieure à l'autre ou plus appropriée dans une économie de marché. Ainsi, le passage à des régimes fondés sur la capitalisation, qui a été encouragé par de nombreux pays dont le Royaume-Uni, peut aboutir à une réduction des dépenses publiques et de la taille de l'administration; il nécessite cependant des formes plus complexes de réglementation, sans que le gouvernement échappe pour autant à son rôle de garant de dernier ressort si des systèmes ne peuvent faire face à leurs engagements¹¹.

Par conséquent, en tant que mécanisme de protection sociale, l'assurance sociale comporte un certain nombre de caractéristiques séduisantes. Elle évite les effets pervers des prestations sous condition de ressources et du « ciblage », elle est relativement peu coûteuse à administrer et crée une forme de « citoyenneté professionnelle » qui combine intégration sociale et soutien au fonctionnement efficace des marchés du travail.

Pourquoi alors les régimes d'assurance sociale sont-ils actuellement remis en cause, aussi bien d'un point de vue financier que politique, dans de nombreux pays et en particulier au Royaume-Uni ?

► Les raisons de la remise en cause des régimes d'assurance sociale

Un système parfois inégalitaire. Certaines raisons sont de nature structurelle et proviennent des inégalités que les systèmes d'assurance sociale tendent à reproduire. Par exemple, la plupart des régimes d'assurance sociale ont, à un moment ou à un autre, adopté une variante du modèle de l'homme soutien de famille. Cette logique s'est traduite par des taux de cotisation plus élevés pour les femmes mariées (au motif qu'elles couraient plus de risques d'être au chômage) et par des prestations pour les survivants et les personnes à charge fondées sur l'idée que les droits aux prestations de la plupart des femmes mariées découlaient des cotisations de leurs maris. La convention n° 102 ne constitue pas une exception à cette tendance, elle fait en effet référence, dans de nombreux points, aux cotisants en tant que « soutiens de famille » ayant « épouses et enfants » comme personnes à charge.

D'autres inégalités sont souvent liées aux régimes d'assurance sociale. Même si les catégories dont les revenus sont les plus faibles doivent en principe ●●●

9. Voir E.P. Hemmock, *British Social Reform and German Precedents: the Case of Social Insurance (1880-1914)*, Oxford, Clarendon Press, 1987.

10. Cm 6404 (1942).

11. Voir Deakin et Wilkinson, *The Law of the Labour Market*, op. cit., pp. 180-182.

●●● profiter de leur participation à l'assurance sociale, les taux de cotisation sont souvent fixés à un niveau proportionnellement trop élevé pour elles par rapport aux prestations qu'elles peuvent espérer percevoir. Le système à cotisation uniforme, recommandé par Beveridge dans les années 40, en est un exemple. En outre, les travailleurs ayant cotisé de manière irrégulière étaient moins susceptibles d'obtenir des droits à pension substantiels, par le système de l'assurance sociale, que ceux ayant des emplois plus réguliers, de sorte que les premiers subventionnaient de fait les seconds. Les travailleurs à temps partiel constituent une autre catégorie qui avait peu de chances d'obtenir un bon rendement sur leurs cotisations; cela pourrait expliquer pourquoi en Grande-Bretagne, dans les années 1980 et 1990, de nombreuses femmes mariées étaient prêtes à accepter des emplois à temps partiel rémunérés en deçà du plancher de cotisation à l'assurance nationale. Même si de tels arrangements profitaient de toute évidence aux employeurs offrant de faibles rémunérations, les salariées avaient probablement l'impression qu'elles avaient plus à perdre qu'à gagner en payant des cotisations¹².

Toutefois, nombre de ces problèmes peuvent être résolus en améliorant la conception des régimes. Les préjugés sexuels traditionnels qui étaient présents dans l'assurance sociale ont été largement éliminés sous l'influence du droit de l'Union européenne¹³ et sous les pressions politiques nationales, de sorte que tous les cotisants, hommes et femmes, participent maintenant sur un pied d'égalité. Les modes de cotisations peuvent être révisés de façon à enrayer le risque que certains travailleurs préfèrent opter pour un travail rémunéré en dessous du plancher de cotisation obligatoire, comme cela s'est passé au Royaume-Uni à la fin des années 90¹⁴. Les catégories à faibles revenus, les travailleurs à temps partiel et ceux ayant des cotisations irrégulières peuvent être soutenus par le biais du dispositif de *crédits* de cotisations, conformément à une pratique récente au Royaume-Uni (même si l'utilisation de crédits remonte aux premiers jours du système d'assurance nationale britannique).

L'incidence des transformations de l'emploi. Un problème sans doute plus grave provient de la tendance à la sous-traitance de la production et à la fragmentation de l'entreprise, ce qui ébranle l'hypothèse, qui est à la base de la convention n° 102 tout comme des systèmes nationaux de sécurité sociale, selon laquelle au moins une partie significative de la main-d'œuvre, et de préférence la majorité de celle-ci, peut accéder à un emploi stable. Tout le monde s'accorde pour dire que ce n'est plus le cas. Sans vouloir sous-estimer les difficultés que ces évolutions entraînent pour les systèmes de protection sociale, nous pensons que la flexibilité propre aux mécanismes d'assurance sociale revêt là une grande importance. Du fait que les cotisations peuvent être accumulées dans le temps et à partir de différents emplois, la sous-traitance ne constitue pas en soi une barrière insurmontable pour la mise en œuvre du principe de l'assurance. À cet égard, les régimes d'assurance sociale gérés par l'État ont en effet un avantage intrinsèque par rapport aux

régimes professionnels gérés par les employeurs, dans la mesure où ils ne soulèvent aucun problème de transfert de droits lors du passage d'un employeur à l'autre : peu importe le nombre de fois où le salarié change d'emploi, tant que les cotisations sont versées.

De plus grandes difficultés se posent indéniablement lorsque des situations de fractionnement vertical de l'entreprise débouchent sur une perte du statut de salarié pour les travailleurs concernés. Cela renvoie au problème plus général, qui touche à la fois les économies développées et celles en développement, de savoir comment intégrer les travailleurs du « secteur informel » dans l'emploi assujéti à l'assurance. Dans une certaine mesure, le problème peut être partiellement résolu à travers un dispositif d'extension légale ad hoc du concept de « salarié », comme cela a été fait au Royaume-Uni¹⁵.

Cependant, cela ne fonctionnera pas dans le cas des travailleurs intermittents pour lesquels il n'y a pas d'employeur clairement identifiable. La nécessité de payer une double cotisation – part patronale et part salariale – constitue un frein considérable à la participation. Le même problème survient quand le travail irrégulier ou informel mène à une situation dans laquelle l'individu n'a simplement pas les moyens de verser les cotisations appropriées. Une solution consiste à prendre des mesures pour combattre le travail intermittent en tant que tel; c'est la voie qui a été suivie au Royaume-Uni pendant la première moitié du XX^e siècle face à un certain nombre de secteurs où celui-ci était très largement développé, notamment dans les ports. De telles politiques, quelle que soit leur faisabilité technique, ont peu de chances d'être adoptées tant que la tendance actuelle qui consiste à encourager la « flexibilité » continue. Une solution alternative consisterait à utiliser des mécanismes distincts du système public normal d'assurance sociale, par exemple des « micro-assurances », c'est-à-dire des systèmes volontaires conçus pour répondre aux besoins d'un secteur particulier et bénéficiant d'une subvention fiscale de l'État pour compenser les coûts administratifs supplémentaires liés au fonctionnement de ce genre de systèmes.

L'évolution des politiques publiques. Une autre difficulté à laquelle est confrontée l'assurance sociale est liée au fait qu'elle dépend de mécanismes publics pour la fourniture des prestations. La convention n° 102 présuppose un État engagé qui est prêt à assumer la tâche d'organiser un système d'assurance sociale géré de manière publique. Cependant, l'expérience montre que l'État est sensible aux problèmes d'action collective qui peuvent affaiblir l'intégrité de tels systèmes et leur capacité à promouvoir la solidarité. C'est là que la forme juridique est importante; les droits à un flux de revenu qui relèvent d'une créance auprès d'un *trust fund* ou de tout autre ensemble d'actifs accumulés peuvent être moins exposés à l'« opportunisme » ou à des renégociations après coup comme celles qui ont sapé le fonctionnement du système national d'assurance britannique depuis le début des années 80. Des changements législatifs successifs concernant les règles sur les cotisations, associés à une restriction

12. *Ibid.*, pp. 171-175.

13. En particulier, la Directive 79/7/EC sur l'égalité entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.

14. Grâce au Welfare Reform and Pensions Act 1999, qui a inséré s 6A dans le Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (voir Deakin et Wilkinson, *op. cit.*, p. 189).

15. Voir M. Freedland, *The Personal Employment Contract*, Oxford, OUP, 2003, chapitre 1.

des conditions donnant droit aux prestations, ont altéré les droits au détriment des bénéficiaires¹⁶. Il est difficile de savoir si cela s'est produit plus facilement parce que les droits des cotisants ne sont pas constitués de contrats et de droits patrimoniaux bénéficiant d'une protection légale; après tout, les gouvernements ont la possibilité, non seulement de changer les modalités de calcul des prestations de l'assurance sociale, mais aussi d'utiliser le système fiscal pour modifier, là aussi après coup, les conditions dans lesquelles les revenus professionnels sont imposables. Une réforme plus significative pourrait consister à charger un organe indépendant de l'administration du système d'assurance nationale, organe qui ne serait pas soumis aux politiques à court terme des partis. Cependant, il est peu probable que cette mesure soit prise, ne serait-ce que parce que cela impliquerait forcément pour le gouvernement de se dessaisir de son pouvoir sur ce qui relève, de fait, de la taxation de l'emploi.

Vers un partenariat public/privé? Même s'il est souvent difficile de discerner quels seraient les véritables avantages ou inconvénients à faire plus appel au secteur privé, il semble qu'à l'avenir le recours à des formes hybrides associant secteur privé et secteur public sera de mise. Le Royaume-Uni est déjà bien avancé sur cette voie en raison, tout d'abord, de décisions prises dans les années 50, qui ont permis aux employeurs de cotiser pour des retraites professionnelles en dehors du système d'assurance nationale, et ensuite, dans les années 80, du fait que chaque salarié a été autorisé à quitter le système de retraite public lié aux salaires (ou le régime professionnel de son employeur, s'il en avait un) en faveur d'une retraite individuelle auprès d'un prestataire privé. L'expérience des années 80, en particulier, montre qu'un changement de cette nature implique la mise en place d'une réglementation financière pouvant devenir extrêmement complexe et pas nécessairement très efficace, laissant finalement au gouvernement la responsabilité d'intervenir en dernier recours. L'expérience récente montre également que si le système public est en perte de vitesse, c'est-à-dire s'il est moins compétitif face à l'offre du secteur privé, les employeurs risquent de prendre des mesures pour se retirer des régimes à prestations définies, au moins pour les nouveaux salariés, en faveur de régimes à cotisations définies dans lesquels le risque repose sur le cotisant lui-même (ou de nouveau, au final, sur le gouvernement).

Cependant, l'accent mis récemment au Royaume-Uni sur les dispositifs de retraite individuels a détourné l'attention du vaste potentiel que représentent les formes non étatiques de fournitures des prestations. Les mutuelles de crédit, les coopératives et autres formes locales d'épargne collective pourraient offrir une possibilité aux groupes professionnels ou autres n'ayant actuellement pas accès à une couverture par les régimes légaux¹⁷.

L'exemple britannique suggère que, malgré la crise récente de l'assurance sociale, le modèle sur lequel celle-ci repose continue non seulement à être pertinent dans le contexte mondialisé d'aujourd'hui, mais est plus que jamais nécessaire. Il n'est par conséquent pas surprenant que l'OIT ait conclu que l'ex-

tension des régimes d'assurance sociale contributifs est un des moyens par lesquels les systèmes de sécurité sociale pourraient être renforcés. L'expérience récente de plusieurs pays ayant combiné avec succès performances économiques et élargissement de l'assurance sociale¹⁸ nous indique la faisabilité potentielle de cette approche. Cependant, les difficultés inhérentes à une telle démarche sont également claires: il y a notamment le problème que pose l'adaptation du modèle de l'assurance sociale, qui a été initialement élaboré en Europe occidentale, aux conditions très différentes d'autres régions ou pays. La convention n° 102 n'apporte pas actuellement de solution à ce problème. Comment combler l'écart? Comme point de départ à la réflexion, nous faisons deux propositions complémentaires, l'une méthodologique et l'autre normative.

2 QUESTIONS DE MÉTHODE : L'IMPORTANCE DU « SAVOIR LOCAL »

Comme dans la section précédente, nous commencerons par la doctrine établie et nous finirons sur un terrain moins familier et plus controversé.

► Appréhender les secteurs informel, indépendant et semi-dépendant

La doctrine établie indique qu'il est possible de clairement identifier un « secteur informel » de l'économie: il s'agit d'un secteur dans lequel le travail est souvent très précaire et effectué dans de mauvaises conditions et qui est composé de manière disproportionnée de catégories défavorisées et déshéritées, ainsi que de migrants et de réfugiés, loin d'être intégrés dans les régimes juridiques et fiscaux¹⁹. De plus, il est largement reconnu et accepté que ce secteur doit constituer un domaine privilégié pour l'action normative en matière de sécurité sociale et qu'une telle démarche est nécessaire et appropriée aussi bien pour les économies en développement que pour les économies développées.

Un autre argument, peut-être plus nouveau et discutable, mais qui nous paraît néanmoins très important, consiste à dire que l'on peut tout aussi clairement identifier un secteur (ou une économie) du travail indépendant, qui recoupe en partie le secteur du travail informel, mais en est distinct d'un point de vue analytique et pratique, et qui mérite d'être considéré comme un autre domaine privilégié pour l'action normative en matière de sécurité sociale. Il s'agit du secteur des « travailleurs indépendants ». Ce secteur est déjà important et il est apparemment en croissance dans différents types d'économies et dans de nombreuses régions du monde. Il est frappant de constater que les définitions ou les descriptions du travail informel incluent régulièrement ce type de travailleurs; mais les deux catégories sont analytiquement distinctes dans la mesure où l'on trouve de nombreux travailleurs entièrement dépendants dans le secteur informel, tout comme il y a de nombreux travailleurs totalement indépendants dans le secteur formel de l'économie.

16. Voir Deakin et Wilkinson, *op. cit.*, pp. 175-185.

17. Voir S. Deakin, « Workers, finance and democracy », in C. Barnard, S. Deakin et G. Morris (eds.), *The Future of Labour Law: Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC*, Oxford, Hart, 2004.

18. Voir Sécurité sociale: questions, défis et perspectives, Rapport VI à la Conférence internationale du travail, 89^e session, 2001, ch. 3, « Extension de la couverture sociale », reproduit dans Bureau international du travail, *Sécurité sociale: un nouveau consensus*, Genève, BIT, 2001.

19. *Ibid.*, pp. 64-65.

●●● Cela renvoie bien sûr à une longue tradition en droit du travail et de la sécurité sociale qui fait que l'on n'accorde que peu d'intérêt au travailleur indépendant, si tant est qu'on le prenne même en considération, par rapport au travailleur dépendant, en ce qui concerne l'action normative, aussi bien d'un point de vue général que dans le domaine spécifique de la sécurité sociale (même si la tradition a peut-être été moins forte dans ce dernier domaine). Récemment, cette tradition a été remise en cause, principalement sous la forme d'initiatives visant à élargir la catégorie des travailleurs dépendants ou à accorder un traitement similaire à celui des salariés dépendants aux catégories intermédiaires, nouvellement reconnues, de travailleurs semi-dépendants. En poussant plus loin la réflexion, il serait souhaitable d'envisager l'extension de l'action normative en matière de sécurité sociale afin d'inclure le secteur du travail indépendant *en tant que tel*, c'est-à-dire sans avoir nécessairement à le définir comme étant une forme d'emploi informel ou à l'«habiller» pour en légitimer la réglementation²⁰. Cela pourrait représenter un changement relativement subtil et complexe dans la nature et l'orientation de l'activité normative dans le domaine de la sécurité sociale. Des changements de ce type orientent la réflexion vers la dimension processuelle de l'action normative et plus particulièrement vers les aspects relatifs aux méthodes de coordination stratégique.

En prenant la convention n° 102 comme point de départ, on a un mode d'élaboration des normes qui ne fournit pas facilement un mécanisme capable de prendre en compte les différences de développement économique entre les pays et les régions. Si l'OIT doit adopter de nouvelles formes d'action normative dans le domaine de la sécurité sociale, il serait plus adapté d'utiliser des procédures ou des méthodes de coordination stratégique des normes et des politiques nationales²¹.

► L'intérêt des méthodes de coordination stratégique

Les processus de coordination stratégique peuvent être définis comme des processus qui, d'une part, plutôt que de simplement promulguer et de chercher à mettre en vigueur des normes du travail, ont pour objectif d'élaborer des normes et des politiques nationales par la voie du dialogue à partir de lignes directrices et de références sur les bonnes pratiques et qui, d'autre part, permettent d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre et d'introduire d'éventuelles révisions.

Plusieurs facteurs font que ces processus paraissent particulièrement pertinents dans le domaine de la sécurité sociale. Tout d'abord, à la différence des normes du travail que l'on peut considérer comme «typiques», l'action normative dans ce domaine ne concerne pas en premier lieu la réglementation des conditions de travail et des relations entre les travailleurs et les entreprises qui les emploient, mais avant tout l'action de l'État en matière de protection sociale et d'inclusion. Les méthodes de coordination sont ainsi généralement plus favorables à la mise en œuvre de telles normes que les méthodes coercitives.

Ensuite, le développement de l'action normative dans ce domaine implique des évolutions et des changements conceptuels et analytiques complexes et subtils. Là aussi, les méthodes de coordination et l'apprentissage mutuel par le dialogue sont particulièrement susceptibles de favoriser une telle démarche.

Par ailleurs, pour rattacher cette question du processus par lequel l'OIT pourrait soutenir le développement et l'extension de la sécurité sociale à celle de l'importance des secteurs informels, indépendants et semi-dépendants de l'économie, il est nécessaire de mettre en avant la pertinence et la valeur du «savoir local». Si, comme nous l'avons fait dans cette section, on considère que la compréhension des secteurs informel, indépendant et semi-dépendant est fondamentale pour le développement de la sécurité sociale, on court le risque de laisser entendre qu'il existe quelque chose comme une palette de stéréotypes universels pour ces secteurs, de telle sorte qu'ils pourraient être l'objet de définitions uniformes valables pour tous les pays et toutes les régions. Mais cela est très loin d'être le cas et ce n'est qu'à travers l'acquisition du savoir local que les concepts de secteurs informels et indépendants ou semi-dépendants peuvent devenir utiles.

Même si les concepts de secteur du travail informel et de secteur du travail indépendant ou semi-dépendant ont des manifestations parallèles dans la plupart, si ce n'est dans la totalité, des pays et des régions du monde, il y a néanmoins des différences en fonction des particularités de chaque pays et de chaque région, notamment en ce qui concerne :

- la configuration des marchés locaux du travail et des produits ;
- les conditions économiques et sociales locales d'un point de vue général ;
- les réglementations et les régimes fiscaux locaux.

En fait, l'ampleur des variations locales autour de ces axes peut rendre fautive ou trompeuse l'apparence de similarité entre les secteurs informels et indépendants ou semi-dépendants d'un pays ou d'une région à l'autre. Le secteur informel d'une économie nationale peut, par exemple, être lié à la volonté d'éviter la pression fiscale ou la réglementation applicable aux travailleurs du secteur du bâtiment, en majorité de sexe masculin, tandis que le secteur informel d'une autre économie nationale peut venir de l'immigration illégale ou de l'importation de travailleurs, en majorité de sexe féminin, dans le secteur des services à domicile ou dans «l'industrie du sexe». Il ne faut pas craindre d'insister sur l'importance des recherches socio-juridiques permettant d'acquiescer une connaissance locale précise de ces différences. Autrement, on court notamment le risque d'intervenir sur la base de préconceptions fausses concernant l'universalité de modèles des secteurs informels et indépendants ou semi-dépendants qui, en réalité, ne s'appliquent que dans le cadre restreint de certaines économies nationales industrielles ou postindustrielles développées.

20. Sur la nécessité, plus généralement, de définir des règles et des principes réglementant la position des travailleurs indépendants en tant que tels dans le droit du travail, voir Freedland, *The Personal Employment Contract*, op. cit.

21. L'exemple le plus connu de ce type de stratégie est sans doute la «méthode ouverte de coordination» qui a été développée dans l'Union européenne, en particulier par rapport à la promotion de l'emploi, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. Pour une discussion plus approfondie sur le fonctionnement et l'évolution de la méthode ouverte de coordination, voir, *inter alia*, J. Scott et D.M. Trubek, «Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union», (2002) 8 *European Law Journal* 1-18; C. de la Porte, «Is the open Method of Co-ordination appropriate for organizing activities at European level in sensitive policy Areas», (2002) 8 *European Law Journal* 38; C. Barnard, «The Social Partners and the governance agenda», (2002) 8 *European Law Journal* 80, esp. pp. 83-84; S. Régent, «The Open Method of Co-ordination: a new supranational form of governance», (2003) 9 *European Law Journal* 190; D. Asbiagbor, «The European Employment Strategy and the regulation of part-time work», chapitre 2 de S. Sciarra, P. Davies et M. Freedland (eds), *Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union*, Cambridge, CUP, 2004; O. De Schutter et S. Deakin (eds.), *Social Rights and Market Forces: Is Open Coordination of Employment and Social Policies the Future Social Europe?*, Brussels, Bruylant, 2005.

3 LA SÉCURITÉ SOCIALE ENTRE TRAVAIL DÉCENT ET PROMOTION DE L'EMPLOI

En complément des questions de méthode, il est également important de se pencher sur la conception sous-jacente susceptible de fournir un objectif et une direction pour le développement de l'action normative sur la base de la convention n° 102. Il pourrait être utile d'envisager l'action normative de l'OIT en matière de sécurité sociale dans le contexte de deux perspectives fondamentales : celle du travail décent et celle de la promotion de l'emploi. Cette proposition ne prête guère à controverse en ce qui concerne le travail décent car celui-ci constitue un objectif de l'OIT au sens formel et substantiel et les termes de référence de notre projet ont été conçus en conséquence. Parler d'un agenda spécifique pour la promotion de l'emploi est plus sujet à débat et cela mérite donc une explication plus approfondie.

Nous pensons qu'est probablement en train d'émerger, aussi bien au plan formel que substantiel, un nouvel agenda de l'OIT ou une ligne distincte ayant trait à la promotion de l'emploi. Cela est manifeste dans le rapport *Promouvoir l'emploi* présenté à la 92^e session de la Conférence internationale du travail en 2004. Cet agenda ou cette ligne distincte peuvent être considérés comme étant conçus sur la base de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi de 1964. Même si l'on exprime des doutes ou du scepticisme vis-à-vis de l'existence au sens formel d'une ligne ou d'un agenda distincts, il n'en est pas moins possible de reconnaître que la promotion de l'emploi fait nécessairement et intrinsèquement partie du programme sous-jacent et de la mission d'ensemble de l'OIT, de manière générale et pour l'action normative en particulier. Il nous paraît utile d'identifier, au minimum dans ce dernier sens moins formel, une ligne de promotion de l'emploi dans la conception des politiques et la pensée de l'OIT, peut-être tout au long de son histoire et, en tout cas, de façon évidente, au cours de l'époque récente.

Que l'on considère que la promotion de l'emploi est une ligne politique ou un agenda distincts dans un

sens positif et formel ou simplement dans un sens analytique et informel, il faut admettre que cet agenda, bien que séparable de l'agenda du travail décent, est néanmoins fondamentalement lié à ce dernier. Les stratégies de mise en œuvre de l'agenda du travail décent épousent généralement les objectifs de promotion de l'emploi et vice versa. Bien sûr, tout acteur institutionnel dans le domaine de la réglementation des relations d'emploi aura tendance à affirmer qu'il combine et concilie ces deux objectifs, mais l'engagement de l'OIT visant à considérer les deux agendas comme étroitement liés semble être de plus en plus fort et catégorique.

On peut penser que ces propositions ne sont que de vagues aspirations ou des souhaits de pure forme ; qu'elles définissent simplement le Saint Graal de l'action normative dans le monde du travail sans indiquer le lieu où il se trouve. Cependant, nous estimons que l'action normative dans le domaine particulier de la sécurité sociale est susceptible de jouer un rôle central pour transformer cette réflexion d'ordre général en une réflexion plus concrète et plus spécifique. En effet, les normes en matière de sécurité sociale constituent souvent la charnière ou le lien entre, d'une part, les politiques et les mesures relatives au travail décent et, d'autre part, les politiques et les mesures de promotion de l'emploi. Les prestations de sécurité sociale versées dans le cadre des programmes de « *workfare* » sont l'illustration la plus frappante de ce type de lien, même si le phénomène s'étend, fort heureusement, bien au-delà des dispositifs de « *workfare* » en tant que tels. Nous considérons que l'identification de ce rôle clé des questions de sécurité sociale dans les agendas du travail décent et de promotion de l'emploi est d'une grande importance pour aider à comprendre comment l'OIT pourrait élaborer une démarche fondée sur la convention n° 102. Il s'agirait de concevoir des manières de transposer, à la situation et aux besoins du monde en développement, une approche de la sécurité sociale essentiellement basée sur les évolutions historiques au Royaume-Uni et en Europe. Cela a été la préoccupation sous-jacente du présent article et, de façon plus générale, de toute la réflexion du séminaire dont il a constitué un des éléments. ■

À la différence de l'aumône, ou de l'aide apportée unilatéralement à celui qui est dans la misère, la sécurité sociale inscrit les individus dans un mécanisme collectif d'échange, où recevoir selon ses besoins est un droit correspondant à une obligation de donner ou de rendre selon ses capacités. La sécurité sociale tend à préserver la capacité des personnes, en leur donnant les moyens de faire face aux risques d'incapacité. C'est en ce sens qu'elle est un puissant facteur de dynamisme économique et une pièce essentielle d'une économie du développement durable.

Acteurs

- La protection sociale des travailleuses dans l'économie informelle
Renana Jhabvala et **Shalini Sinha**
- Le rôle des organisations de travailleurs dans l'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle
Ravi Naidoo et **Isobel Frye**
- L'extension de la sécurité sociale dans les pays en développement. Entre l'universalité du droit et la sélectivité des normes internationales
Rachid Filali Meknassi

La protection sociale des travailleuses dans l'économie informelle

Renana Jhabvala, Coordinatrice nationale de Sewa et présidente de Sewa Bank, présidente du réseau mondial de recherche Wiego (Women in Informal Employment : Globalizing and Organizing) et **Shalini Sinha**, Consultante indépendante basée à Delhi, a travaillé avec Sewa sur plusieurs projets

« Lorsque j'ai commencé à organiser ces travailleuses (les travailleuses dans l'économie informelle) il y a plus de trente ans, j'ai été frappée par l'importance qu'elles accordaient au travail dans leur vie. Il constitue leur principale priorité. Elles ont coutume de dire : « Tant que nous travaillons, nous vivons ». Toutefois, j'ai rapidement compris que le travail seul ne suffisait pas. D'autres apports économiques, que nous appelons « sécurité sociale » dans Sewa, sont essentiels, notamment les prestations liées aux soins de santé, à la garde des enfants et à l'assurance. En fait, pour que les femmes parviennent à atteindre leurs objectifs que sont le plein emploi et l'autonomie, elles doivent impérativement bénéficier d'une protection sociale. Par « plein emploi », on entend le travail et la sécurité du revenu ainsi que la sécurité alimentaire et sociale. La protection sociale s'inscrit donc dans le cadre de la lutte que livrent les femmes contre la pauvreté et pour leur autonomie. »

(Ela Bhatt, fondatrice de Sewa, dans Strength in Solidarity).

L'économie informelle est vaste et en pleine expansion. Au cours des deux dernières décennies, l'emploi informel a rapidement augmenté dans toutes les régions du monde. Dans les pays en développement, la majorité des femmes économiquement actives travaillent dans l'économie informelle. Dans certains pays d'Afrique subsaharienne, la quasi-totalité de la main-d'œuvre féminine non agricole relève de l'emploi informel : au Bénin, au Tchad et au Mali, par exemple, plus de 95 % des femmes actives hors du secteur agricole travaillent dans l'économie informelle.

En Inde et en Indonésie, parmi les femmes qui ne travaillent pas dans l'agriculture, neuf sur dix ont un emploi informel.

Dans dix pays d'Amérique latine et quatre pays d'Asie de l'Est pour lesquels on dispose de statistiques, la moitié de la main-d'œuvre féminine non agricole, voire davantage, relève de l'emploi informel (*Marty Chen, A Global Picture, The Global Movement*).

Toutes les femmes pauvres travaillent et ont droit de bénéficier d'une rémunération adéquate ; un salaire minimum est même essentiel pour celles qui sont payées à la pièce.

Une autre priorité pour elles est la sécurité de l'emploi. La pauvreté grandissante et les évolutions récentes en matière de mondialisation et de libéralisation ont eu pour effet de rendre encore plus précaire la situation des femmes au travail.

Les femmes qui travaillent dans l'économie informelle n'ont pas facilement accès aux nouvelles opportunités d'emploi qui se sont développées, faute d'avoir les qualifications requises. L'accès au mar-

ché de l'emploi est presque complètement bouché pour les travailleuses pauvres, en particulier celles qui travaillent à domicile et les travailleuses indépendantes.

La maladie – la leur ou celle d'un membre de leur famille – se traduit souvent pour les travailleuses informelles par la perte de leur emploi. Elle occasionne en outre des dépenses supplémentaires en médicaments et/ou en frais d'hospitalisation.

L'âge et le veuvage accroissent leur vulnérabilité ; elles travaillent souvent un grand nombre d'heures par jour même si elles ne sont plus en âge de supporter de longues journées de travail. À cela s'ajoutent des difficultés telles que la solitude, le manque d'assistance et la dépendance.

La protection de la maternité et la garde des enfants sont des besoins prioritaires pour elles.

C'est généralement une crise – personnelle ou sociale ou une catastrophe naturelle – qui précipite une famille dans la misère. Il peut s'agir de phénomènes naturels, tels que des inondations, une sécheresse, un cyclone, ou d'un événement personnel, comme le décès du conjoint ou du soutien de famille, ou même d'événements extérieurs tels qu'une chute brutale des prix, une mauvaise récolte ou la perte de têtes de bétail à la suite d'une épidémie. À chaque crise, les travailleuses et leur famille sont de plus en plus faibles et vulnérables. La cause principale de l'effet dévastateur des crises est l'importance des frais encourus pour faire face à ces situations et l'impossibilité pour une personne pauvre d'économiser. Faute de systèmes de micro-assurance, les travailleuses ne peuvent pas ●●●

●●● répartir les risques sur de longues périodes et se prémunir contre les risques financiers.

Toutefois, les besoins en protection sociale des travailleuses de l'économie informelle varient d'une région et d'un pays à l'autre en fonction des services sociaux disponibles et des possibilités d'accès offertes aux femmes.

Par exemple, les soins de santé sont en général une priorité absolue ; mais tel n'est pas le cas dans les pays où ceux-ci sont gratuits ou abordables.

De même, les besoins en garderies sont moins importants dans une société où les liens de parenté sont demeurés solides et que la garde des enfants peut être assurée par des membres de la famille élargie.

1 UNE APPROCHE DE LA PROTECTION SOCIALE

La question principale qui se pose dans la mise en œuvre de régimes de protection sociale pour les travailleuses de l'économie informelle est de savoir comment assurer des services adaptés, efficaces et de bonne qualité et le versement rapide des prestations, si possible au domicile même des bénéficiaires. Il existe de nombreux systèmes de protection sociale pour les travailleurs du secteur formel, mais l'extension de la protection sociale à l'emploi informel, en particulier aux femmes, ne consiste pas à simplement étendre la couverture des régimes formels existants. La taille et la nature du secteur informel, notamment la diversité des emplois et la dispersion géographique des lieux de travail, posent de véritables défis. Premièrement, les relations de travail varient considérablement et, en tout état de cause, sont complètement différentes de celles prévalant dans le secteur formel.

Deuxièmement – obstacle majeur à l'adoption de régimes contributifs d'assurance sociale pour le secteur informel –, il est généralement difficile de déterminer qui est l'employeur. Troisièmement, contrairement aux travailleurs du secteur formel pour lesquels la stabilité de l'emploi et la régularité du travail va de soi, les personnes actives dans le secteur informel ont des besoins à la fois en matière de sécurité de l'emploi, de sécurité du revenu et de protection sociale. Quatrièmement, les besoins des travailleuses peuvent être différents : par exemple, les besoins liés aux enfants constituent une priorité pour la majorité des travailleuses.

Nous allons développer les principales caractéristiques de ce que peut être une approche de la protection sociale pour les travailleuses de l'économie informelle.

► Liens entre sécurité économique et sécurité sociale

Pour les femmes qui travaillent dans l'économie informelle, la dimension économique est étroitement liée à la dimension sociale. Les travailleurs ayant un emploi informel ont besoin d'une sécurité économique assortie d'une sécurité sociale. La « sécurité économique » signifie d'avoir en permanence

un emploi permettant d'obtenir un revenu en espèces et en nature suffisant pour satisfaire les besoins du travailleur.

Le terme « protection sociale » recouvre au minimum les prestations liées aux soins de santé, la garde des enfants, les aides au logement et d'autres aides qui permettent aux travailleurs de faire face aux risques auxquels eux-mêmes et leur famille sont confrontés. La garde d'enfants offre la possibilité aux femmes de travailler davantage d'heures par jour et d'améliorer leur productivité. La sécurité alimentaire peut contribuer à l'augmentation de la productivité et à la réduction des maladies. Ainsi, la protection sociale constitue un moyen d'intensifier et de maintenir à son niveau la productivité des travailleurs et de renforcer leur sécurité économique. La fourniture de prestations sociales améliore considérablement la qualité du travail et les conditions de vie des travailleurs.

► Besoins spécifiques des femmes au cours du cycle de vie

Les vulnérabilités et les besoins en matière de sécurité des femmes ne sont pas identiques à ceux des hommes. En outre, ces besoins évoluent au fil de leur vie. Les femmes, surtout les plus pauvres, sont exposées à des difficultés, contraintes et risques particuliers liés aux diverses étapes de leur cycle de vie. Pendant leur enfance, les fillettes risquent davantage que les garçons de ne pas pouvoir aller à l'école et de devoir travailler. Leurs besoins éducatifs, médicaux et alimentaires sont négligés. Devenue adulte, la femme cumule la fonction de productrice et celle de reproductrice tout en s'occupant à la maison des malades, des personnes fragiles ou âgées et ce, sans être rémunérée.

Très souvent, la productivité et les possibilités de travail des femmes sont limitées par des contraintes liées principalement à la reproduction. En outre, du fait des risques associés à la maternité, les femmes sont menacées dans leur santé et dans la sécurité de leur emploi et, lorsqu'elles sont âgées, elles sont confrontées à des difficultés d'ordre économique et social liées au veuvage.

► Gestion des risques dans une perspective redistributive

L'analyse des différents types de risques est très utile pour se faire une idée réaliste des vulnérabilités des individus ou groupes d'individus – ou communautés – et donc pour déterminer les mesures les plus adaptées à prendre. Toutefois, même si l'analyse des risques constitue un élément important du cadre dans lequel s'inscrit la protection sociale, il est dangereux d'en surestimer l'utilité lorsqu'elle est appliquée aux travailleurs de l'économie informelle ou quand il s'agit de définir des stratégies visant à faire sortir de la pauvreté les travailleurs ayant des emplois formels ou informels. Être pauvre est en soi une entreprise risquée. Il existe des typologies complexes des risques selon qu'ils sont aléatoires ou réguliers ou qu'ils touchent des individus ou l'ensemble de la collectivité.

Ces distinctions subtiles paraissent quelque peu superflues quand, pour les personnes pauvres, le fait d'être

pauvre signifie que tous les risques sont liés et interdépendants. En effet, une baisse des revenus provoque une détérioration de l'état de santé, laquelle entraîne à son tour une réduction des revenus et une augmentation des probabilités que le pauvre perde son emploi ou succombe aux maladies liées aux inondations.

L'application de l'analyse des risques et de la technique actuarielle aux plus pauvres des micro-entreprises présente un avantage : elle permet d'intégrer les travailleurs informels dans l'analyse économique. Cependant, une telle approche comporte deux inconvénients.

Premièrement, l'utilisation du discours technique est susceptible d'occulter le fait qu'*il existe véritablement une différence* entre les « portefeuilles d'actifs » (*asset portfolios*) des riches et des pauvres, qui concerne non seulement la quantité mais aussi la réduction des risques.

Deuxièmement, le fait de se concentrer sur l'analyse des risques chez les pauvres peut faire perdre de vue le problème du rapport entre riches et pauvres, de la création par la mondialisation d'inégalités encore plus criantes et de la tendance regrettable à attendre des pauvres qu'ils assument eux-mêmes une part croissante des responsabilités pour ce qui est de l'assurance contre les risques, l'État et les employeurs se retirant des engagements pris par le passé.

À moins de mettre en place un programme redistributif, l'accent placé actuellement sur la gestion des risques sociaux ne contribue en rien à améliorer la situation des pauvres ni à résoudre le problème des inégalités dans le monde. De même, les outils de mesure de la pauvreté et le suivi de programmes sont inefficaces s'ils ne sont pas accompagnés de politiques et d'initiatives s'attaquant aux causes profondes de la pauvreté et aux structures et processus producteurs d'inégalités.

► Des services adaptés aux besoins des pauvres

Les femmes pauvres qui travaillent dans l'économie informelle doivent bénéficier de services et de produits conçus en fonction de leurs besoins. Pour ce faire, des systèmes flexibles et transparents de recouvrement des cotisations et de fourniture des prestations doivent être en place, ainsi que des mesures d'accompagnement, des services à domicile et des mécanismes de paiement des cotisations tenant compte des revenus et des habitudes de dépenses des intéressées.

Des contacts réguliers et la communication sont essentiels. Les problèmes de disponibilité (dus au travail, aux tâches domestiques ou à la garde des enfants et à d'autres obligations liées au travail à domicile) et l'absence de moyens de transport entre le domicile et les services sociaux constituent un obstacle majeur à l'accès des femmes aux prestations.

On constate en effet que les femmes sont davantage enclines à demander des soins de santé lorsqu'un centre médical se trouve à proximité de leur quartier et qu'elles peuvent y aller au moment de la journée qui leur convient. En outre, les services assurés sur place par des postes de santé ou des garderies rapprochent les services de santé, les services publics et les prestataires privés de la population

locale, ce qui renforce la confiance et les liens entre les uns et les autres.

Cela contribue en outre à adapter les services de santé à la demande et favorise l'incorporation de mécanismes participatifs dans le système.

► Présence sur le terrain

L'existence d'un réseau d'organiseurs locaux, présents au sein de la communauté, est un atout majeur d'un programme de protection sociale. En outre, cette forme d'aide est plus efficace qu'une intervention extérieure directe étant donné que les organisateurs locaux sont des personnes en qui la communauté a confiance et que, par conséquent, les conseils et exemples qu'ils donnent sont plus crédibles aux yeux de tous.

Une telle approche permet de créer des liens solides entre la communauté et l'organisation et d'établir des bases facilitant le développement des activités de celle-ci.

► Multiplicité des approches possibles

Les exemples de systèmes efficaces de protection sociale sont nombreux : on peut citer notamment les mutuelles d'assurance santé en Afrique de l'Ouest, le système national de retraite au Japon, qui garantit des prestations d'assurance maladie et de retraite à plus de 90 % de la population, y compris les travailleurs informels, ou le régime légal de protection sociale au Portugal, grâce auquel les brodeuses à domicile de Madère peuvent toucher des prestations de vieillesse, d'invalidité, de maternité et de maladie.

Cependant, il n'existe pas de système ou de formule standard en matière de protection sociale applicable à tous les pays, à toutes les situations et à tous les types de travailleurs informels.

Dans certains cas, des caisses de prévoyance sont le meilleur choix, dans d'autres cas, des coopératives peuvent s'avérer plus efficaces et, dans d'autres cas encore, le système peut être très bien géré par les pouvoirs locaux, tandis que, dans certaines régions, ce sont les ONG qui sont les plus efficaces.

Il importe de définir les points forts et les faiblesses de chaque système, afin de tirer parti des premiers et de surmonter les seconds. Pour donner un exemple, les programmes administrés par les pouvoirs publics couvrent une population étendue ou, du moins, ils en ont le potentiel.

Ils peuvent être financés tant par le budget de l'État que par des taxes spéciales, mais, sur le plan administratif, ils ne sont pas assez souples, ne permettent pas de fournir les prestations dans les meilleurs délais et ne sont pas toujours économiques ni à même de répondre rapidement aux besoins des bénéficiaires. Les ONG, en revanche, réagissent vite et sont souvent efficaces du point de vue des coûts, mais elles ne disposent que de ressources limitées et ont de la difficulté à élargir leur champ d'activité au-delà d'une certaine échelle.

► Financement

L'une des questions clés pour le fonctionnement d'un système de protection sociale, en particulier dans les pays en développement, est le financement. D'une manière générale, celui-ci doit être ●●●

●●● équitable et, si possible, provenir de différentes sources, dont des subventions de l'État et des cotisations des employeurs.

Un autre point crucial est celui du recouvrement des cotisations qui doit être régulier, conforme à un calendrier et transparent. Les travailleurs, les employeurs et l'État doivent tous contribuer. La gestion du recouvrement des fonds et celle du système lui-même doivent être conjointes (tripartites ou multipartites) et participatives.

Les mécanismes de recouvrement devraient être simples et décentralisés et comporter une obligation de rendre des comptes à un comité local multipartite.

► Composantes d'un programme de protection sociale pour les travailleuses

Les travailleuses ont besoin d'un programme de protection sociale comprenant plusieurs composantes. La micro-assurance est l'un des mécanismes permettant d'aider les femmes pauvres à lutter contre la vulnérabilité induite par l'exposition aux risques. Lorsque des personnes sont touchées par une crise, elles reçoivent un appui financier grâce aux contributions versées par les nombreux autres membres du réseau qui ne sont pas affectées. L'assurance leur donne un sentiment de sécurité et les aide à planifier l'avenir. Elle permet de prévenir la décapitalisation et d'appuyer les efforts fournis par les travailleuses pour devenir autonomes. Les composantes d'une micro-assurance devraient couvrir le décès, la maladie et la perte de biens.

Afin d'être en mesure de surmonter les difficultés liées à leur état de santé précaire, les travailleuses devraient bénéficier, en plus de l'assurance maladie, de prestations de maternité. Elles ont également besoin de programmes de promotion de la santé contenant des informations de base sur les premiers soins et sur la prévention des maladies et la promotion du bien-être.

Ces programmes pourraient en outre prévoir le développement de capacités au plan local, de façon à ce que des femmes soient formées à devenir les médecins aux pieds nus de leur communauté.

Les travailleuses de l'économie informelle ont besoin d'un logement et d'infrastructures telles que des systèmes d'évacuation des eaux, la connexion au réseau électrique et au tout-à-l'égout, des toilettes et l'éclairage public. L'accès au logement et à des services adéquats contribue à améliorer les conditions de vie des travailleuses pauvres et à réduire la pauvreté de plusieurs manières.

La construction de logements et d'infrastructures génère des revenus et des emplois. Le fait d'être mieux logées et de disposer de services de meilleure qualité favorise l'amélioration de l'état de santé des travailleuses, leur productivité et leur bien-être. Le logement est souvent la condition de base pour gagner sa vie, en particulier pour les femmes.

Les mécanismes permettant d'assurer la garde des enfants peuvent prendre plusieurs formes. Premièrement, toutes les législations du travail devraient prévoir des dispositions concernant les garderies.

Deuxièmement, les crèches devraient être consi-

dérées comme formant partie intégrante des politiques en matière d'éducation et être accessibles aux enfants de 0 à 6 ans.

Troisièmement, les initiatives à base communautaire devraient être encouragées et se multiplier. En effet, leur coût est généralement modique, elles correspondent aux besoins et aux réalités du terrain, tirent parti des capacités locales et mettent à contribution toutes les parties prenantes et sont, par conséquent, parfaitement adaptées à la situation.

Les travailleuses ont besoin d'un régime de retraite offrant des prestations de vieillesse, d'invalidité et de veuvage. Plusieurs régimes prévoyant des taux différenciés pour chaque catégorie de travailleuses informelles pourraient être mis en œuvre.

Les prestations seraient à taux uniforme et dépendraient du nombre d'années de cotisation et du montant accumulé sur le compte de l'affiliée.

2 CONSTRUCTION D'UNE ORGANISATION FONDÉE SUR L'AFFILIATION

Pour que des services soient durables, efficaces et financièrement responsables, ils doivent appartenir aux gens et être contrôlés et gérés par eux. Si l'on dote les femmes de moyens adéquats, elles sont ou peuvent devenir capables de faire fonctionner leurs propres organisations, lesquelles sont beaucoup plus efficaces pour fournir des services que celles qui appliquent des décisions venues d'en haut.

La participation des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre et au suivi du système permet d'assurer que les mécanismes sont décentralisés, souples et adaptés aux besoins des utilisateurs. Cependant, pour que les organisations soient véritablement participatives et sensibles à la demande, elles doivent être à base communautaire ou fondées sur l'affiliation. Les organisations fondées sur l'affiliation sont contrôlées par les bénéficiaires et leurs organes de décision sont démocratiquement élus par les membres.

► Construire des organisations efficaces

Pour qu'une organisation fondée sur l'affiliation soit véritablement efficace, elle doit être capable d'obtenir des avantages pour ses membres, de défendre les intérêts de ces derniers dans le cadre de débats stratégiques, de négocier avec succès et de traiter avec les structures existantes au nom de ses membres.

Pour obtenir de bons résultats, les organisations doivent être reconnues par les gens et les structures auxquels elles ont affaire. Les travailleurs du secteur informel doivent pouvoir faire entendre leur voix, ce qui suppose la mise en place et la pérennisation de forums de négociation ou d'autres structures de ce genre.

La plupart du temps, le point de vue des travailleurs du secteur informel est pris en considération au cas par cas, quand survient une situation d'urgence ou à la suite d'une enquête de terrain, mais, comme cela ne se produit que ponctuellement, ces travailleurs n'ont jamais la possibilité de participer véritablement et durablement à l'élaboration des

lois, de la réglementation, des lignes directrices définies au plan international, qui ont un impact sur leur vie, et ils ne peuvent qu'espérer que les personnes qui le font en leur nom sont bienveillantes plutôt qu'hostiles.

Le problème est de créer un système viable de négociation à même de supporter le caractère fluctuant de la plupart des organisations du secteur informel, qui doivent être suffisamment décentralisées pour tenir compte des différences locales propres aux activités de l'économie informelle, mais qui en même temps doivent être bien coordonnées dans leur fonctionnement.

► **Reconnaissance**

Les organisations fondées sur l'affiliation sont constamment confrontées au double problème de la reconnaissance de l'organisation elle-même et de la reconnaissance des femmes qui en sont membres. En effet, la question de la reconnaissance des organisations de travailleuses est liée à celle de la reconnaissance des membres de l'organisation. Les organisations entendent souvent les objections suivantes lorsqu'elles soumettent une demande d'enregistrement :

- Il n'y a pas d'employeur : avec qui allez-vous donc négocier ?
- Comment un syndicat peut-il regrouper des travailleurs d'une multitude de catégories différentes ?
- Comment un syndicat peut-il être composé de membres indépendants, qui ne sont pas des salariés ?
- Ces travailleurs n'ont pas de lieu de travail fixe. Comment peuvent-ils être organisés ?

Les coopératives sont également confrontées à des problèmes similaires lorsqu'elles présentent une demande d'enregistrement. Du refus de reconnaître la travailleuse elle-même découle le refus de reconnaître la coopérative à laquelle elle appartient. Les coopératives telles que celles qui fournissent des services de nettoyage ou de restauration rencontrent des difficultés lorsqu'elles tentent de se faire enregistrer, car la plupart des États ne disposent pas d'une catégorie correspondant aux coopératives de « service ». Cependant, le principal obstacle à l'enregistrement des coopératives est la quantité de formalités administratives et de démarches que cela représente. Premièrement, les statuts types établis par l'administration ne sont généralement pas adaptés aux besoins des travailleuses concernées et doivent être modifiés, ce qui entraîne des conflits majeurs avec l'administration. Deuxièmement, les procédures d'enregistrement sont généralement très complexes et inintelligibles même pour des personnes ayant suivi un cursus scolaire normal, *a fortiori* pour les femmes analphabètes. Troisièmement, la plupart des administrations auxquelles les coopératives ont affaire sont complètement corrompues et elles rallongent délibérément le processus d'enregistrement ou font que celui-ci revient très cher.

► **Viabilité**

La viabilité des organisations doit être envisagée du point de vue aussi bien financier qu'institutionnel. Il est évident que les organisations connaissent des problèmes de financement. Étant donné que les tra-

vailleurs du secteur informel appartiennent aux couches les plus défavorisées de la population et que leurs revenus sont très bas et irréguliers, les cotisations ou les prélèvements ne peuvent également être que minimes. Les organisations regroupant ces travailleurs ne peuvent pas être plus viables que la vie même de leurs membres. Cependant, l'expérience montre que les travailleurs sont disposés à sacrifier une part de leur revenu, même s'il est infime et instable, pour soutenir leur organisation.

La plupart des organisations sont financées par des cotisations qui, même si celles-ci ne suffisent généralement pas à les maintenir à flot, apportent néanmoins des ressources tout en manifestant l'engagement et la volonté de participation des membres.

En plus des cotisations régulières, les organisations ont la possibilité de percevoir des contributions de leurs membres quand ils ont des revenus forfaitaires.

Toutefois, ces fonds permettent à peine de couvrir le minimum requis pour faire tourner une organisation, à savoir les frais administratifs, les dépenses en communications et les salaires du personnel chargé de la gestion. C'est là qu'intervient la « famille d'organisations », c'est-à-dire l'approche par groupes d'activités. En menant de front plusieurs activités, à travers des coopératives ou des groupes d'entraide, l'organisation parvient à assumer ses frais de fonctionnement et peut devenir polyvalente. Toutefois, même dans ce cas, l'appui administratif reçu est très faible.

Le type d'activités que les travailleuses du secteur informel pratiquent relève généralement des domaines d'activité dans lesquels le rendement et les bénéfices sont minimes. En outre, la majorité des organisations tentent de rendre la plus grande part des bénéfices aux travailleurs. L'atout majeur de bon nombre d'organisations est leur capacité à mobiliser les travailleurs, à les sensibiliser et à mener des campagnes d'information.

Elles recourent à divers moyens novateurs de mobilisation et de sensibilisation pour soutenir leurs activités. En particulier, elles déploient des efforts constants et font preuve d'innovation pendant les premières années de leur existence et au cours de la phase d'expansion. Dans la plupart des cas, leurs dépenses sont assumées par une autre organisation financièrement plus solide comme une ONG ou un syndicat plus important, voire par l'État. On peut considérer ces dépenses comme les investissements nécessaires pour qu'une organisation puisse être mise sur pied.

Un autre aspect déterminant pour la viabilité d'une organisation est son aptitude à se gérer démocratiquement, en particulier en favorisant la formation de responsables et de gestionnaires au niveau local.

► **Activités de représentation**

L'une des principales tâches que doit assumer une organisation est de bien représenter ses membres. Pour ce faire, elle doit passer par trois étapes. La première consiste à obtenir la reconnaissance de l'organisation ainsi que des travailleurs qui en sont membres, que ce soit au moment de ●●●

●●● l'enregistrement, au cours du processus de négociation ou encore lorsque l'organisation tente d'entrer sur le marché.

La deuxième étape, l'officialisation de la reconnaissance de l'organisation, a lieu lorsqu'elle conclut des accords et qu'elle est invitée à devenir membre de conseils ou de comités existants.

La troisième et dernière étape est celle de la systématisation de la représentation. C'est à ce moment que les conditions sont réunies pour obtenir la reconnaissance non seulement d'une organisation en particulier, mais encore de tout un groupe d'organisations qui remplissent certains critères. Dès lors, la représentation d'une organisation ne dépend plus du bon vouloir d'un fonctionnaire ou de l'efficacité des activités et des luttes menées par une organisation, mais de la réglementation régissant les systèmes de négociation.

Les organisations de travailleurs du secteur informel n'en sont pour le moment qu'à la deuxième étape du processus de représentation et encore, seules quelques-unes d'entre elles y sont parvenues. La plupart des organisations n'ont même pas encore passé la première étape et rares sont celles qui ont franchi la deuxième. Pour que les organisations de travailleuses soient bien représentées, des systèmes décentralisés de réglementation et de représentation doivent être mis sur pied aussi bien au niveau sectoriel qu'au plan global.

► Soutien aux organisations fondées sur l'affiliation

Les organisations fondées sur l'affiliation doivent bénéficier d'un soutien pour être en mesure d'assurer des services en matière de protection sociale.

La plupart des pays se sont dotés d'un cadre législatif et de politiques prévoyant toute une gamme de prestations sociales. Les organisations fondées sur l'affiliation ne sont généralement pas reconnues par la législation et, même lorsqu'elles le sont, les conditions d'application font qu'elles sont néanmoins tenues à l'écart.

Par exemple, en Inde, une nouvelle loi autorisant les compagnies d'assurance privées à entrer sur le marché a été promulguée récemment. Cependant, les exigences en matière de fonds propres sont tellement élevées (2,2 millions de roupies, soit environ 37 000 €) qu'elles excluent *de facto* toutes les organisations fondées sur l'affiliation actives dans ce domaine.

De même, les conditions relatives à l'enregistrement et à la réglementation dans le domaine de la santé empêchent les prestataires de soins locaux de pénétrer ce marché.

Pour promouvoir les organisations fondées sur l'affiliation, il importe tout d'abord de reconnaître leur légitimité, puis d'élaborer des politiques et des normes qu'elles sont raisonnablement capables de respecter et qui ne risquent pas de compromettre la qualité de leurs services.

La plupart des États considèrent qu'il est de leur devoir d'assurer des services sociaux, mais, dans les pays en développement, les pouvoirs publics ne sont pas dotés des structures nécessaires à cette fin. En général, les États assurent ces services par leurs propres moyens, qui sont plutôt inefficaces, ou font appel à des prestataires privés ou à des ONG. Les organisations fondées sur l'affiliation pourraient jouer efficacement un tel rôle, mais il faudrait pour cela que des mécanismes adéquats de perception de cotisations et de commissions soient mis en place afin de couvrir les coûts de transaction et que des capacités soient créées au sein de ces organisations de façon à ce qu'elles soient en mesure d'assumer ces tâches.

La sécurité sociale pourrait en outre servir à promouvoir l'organisation des travailleurs et à encourager la constitution d'organisations fondées sur l'affiliation, étant donné qu'elle représente un point de convergence et de ralliement ou encore un point d'entrée pour l'organisation des travailleurs. Une fois organisés, les travailleurs apportent de nouvelles idées et conceptions de la protection sociale et contribuent à leur mise en œuvre. Cela accroît en retour la capacité d'organisation des travailleurs qui, ayant été reconnus et ayant obtenu des résultats au cours du processus, sont encouragés à s'organiser davantage.

► Législation et contexte normatif

Plusieurs pays sont dotés d'une législation du travail qui pourrait être utilisée afin d'étendre la protection sociale à certaines catégories de travailleurs de l'économie informelle ou aux travailleurs dont le statut contractuel n'est pas stable. Il existe d'autres moyens de réglementer ou de contrôler le domaine du travail que les lois, notamment les codes de conduite et les instruments internationaux. Les questions liées à la protection sociale se chevauchent et sont difficiles à classer et à délimiter. Il est apparemment de plus en plus largement reconnu que l'applicabilité du droit du travail va en se rétrécissant en raison, entre autres, de l'apparition de nouvelles formes d'organisation du travail et du recours toujours plus fréquent à l'externalisation et à la sous-traitance. Plusieurs pays ont pris des mesures afin d'étendre ou de redéfinir la portée du droit du travail dans les cas où l'existence de relations de travail peut être démontrée. Toutefois, leur application est très problématique.

Qui sont les membres de Sewa ?

Les membres de Sewa peuvent être rangés dans quatre grandes catégories :

- vendeuses ambulantes ;
- travailleuses à domicile qui produisent des milliers de produits différents, dont des objets d'artisanat ;
- petits producteurs, c'est-à-dire artisans travaillant à leur compte, paludiers, petits agriculteurs et agriculteurs des zones périphériques ;
- manœuvres et fournisseurs de services (ouvrières du bâtiment, ouvrières agricoles, gardes d'enfants, etc.).

3 ÉTUDE D'UN EXEMPLE CONCRET : SEWA

La *Self-Employed Women's Association* (Sewa ; Association des travailleuses indépendantes) est un syndicat établi en 1972 en Inde auquel sont affiliées près de 700 000 femmes actives dans l'économie informelle. Depuis sa création, Sewa s'attache à organiser les travailleuses en utilisant une stratégie alliant la lutte pour la défense des intérêts de ses membres aux activités de développement. Son objectif est d'organiser les femmes afin qu'elles aient accès au plein emploi et deviennent autonomes au plan familial. La notion de plein emploi englobe celle de sécurité de l'emploi et des revenus, de sécurité alimentaire et d'accès à des prestations de sécurité sociale, à savoir, au minimum, les soins de santé, la garde des enfants, l'assurance et le logement.

Sewa est à la fois une organisation et un mouvement. Elle est un mouvement par le fait qu'elle rassemble plus de 3 000 groupes et collectifs d'entraide appartenant aux travailleuses, qui les gèrent et les contrôlent elles-mêmes. Elle reprend les principes défendus par le mouvement des femmes et les mouvements ouvrier et coopératif.

Toutefois, Sewa est plus qu'un assemblage de tout cela : elle est un mouvement national de travailleuses informelles dirigé par des femmes pauvres qui luttent afin que leurs droits économiques soient reconnus et pour être représentées et entendues de manière adéquate. Ce mouvement est solidement établi dans plusieurs États en Inde (Gujarat, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh, Radjasthan, Bihar, Delhi et Kerala) et sa mission est de faire prendre en compte les revendications et les préoccupations des travailleuses informelles dans les problématiques économiques dominantes.

En outre, Sewa s'efforce d'obtenir des changements d'orientation politique adaptés aux besoins des travailleuses et elle aide les organisations qui lui sont rattachées à créer et à renforcer leurs propres capacités.

L'expérience de Sewa montre que l'application aux plans international, national, régional et local de politiques conçues spécifiquement pour les travailleurs informels constitue le moyen le plus efficace de résoudre les problèmes de cette catégorie de travailleurs. Sewa a participé à l'élaboration de politiques de ce type en menant des activités sur plusieurs fronts et dans divers domaines. Elle a contribué à l'établissement de statistiques et à l'élaboration d'une définition de l'économie informelle, en collaboration avec Wiego (*Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*) dans le cadre du *Delhi Group*. Elle a participé avec le gouvernement à la rédaction d'un projet de loi sur les travailleurs du secteur inorganisé et a conclu des partenariats novateurs avec des villes en vue de l'assainissement des quartiers insalubres, tels que le programme Parivartan.

En outre, elle a créé des alliances nationales, régionales et mondiales, telles que la *National Alliance for Street Vendors* (Alliance nationale des vendeurs

ambulants), *StreetNet* et *Home Net*, en vue de faire connaître le point de vue et la situation des travailleurs du secteur informel à l'occasion de forums nationaux et internationaux.

► La sécurité sociale à Sewa

Sewa considère que la protection sociale forme partie intégrante de la sécurité liée au travail pour les travailleuses de l'économie informelle.

Son expérience lui a montré que les femmes pauvres ont besoin d'avoir en permanence un emploi qui leur permette d'obtenir des revenus suffisants, en espèces et en nature, pour satisfaire leurs besoins. Elles doivent avoir accès à des services financiers (épargne, crédit, assurance) qui leur permettent de disposer de fonds dans le cadre du ménage afin de créer et de développer un patrimoine qui leur soit propre. *En outre et de manière simultanée*, les femmes pauvres ont également besoin d'une protection sociale pour se prémunir contre les risques chroniques auxquels elles-mêmes et leur famille sont confrontées.

Pour Sewa, la sécurité sociale est donc un moyen d'augmenter et de maintenir la productivité des travailleuses et de renforcer leur sécurité économique. Les éléments essentiels de la sécurité sociale sont notamment les soins de santé, la garde des enfants, le logement, l'éducation et l'assurance.

Lorsque les prestations correspondant à ces éléments sont assurées, la qualité du travail et les conditions de vie des travailleuses s'en trouvent considérablement améliorées. Les composantes de la sécurité et de la protection sociales – à savoir l'alimentation, l'eau, les soins de santé, la garde des enfants, le logement et l'éducation – doivent donc être considérés comme des droits fondamentaux des travailleuses.

En outre, les femmes pauvres ont besoin d'un soutien collectif et organisé (assuré par leurs associations) pour pouvoir participer activement à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des programmes élaborés à leur intention.

Le programme de renforcement de la sécurité économique élaboré par Sewa comprend une banque, des coopératives et un réseau de commercialisation.

La banque de Sewa a pour objectif principal d'aider les membres de l'association à sortir de la pauvreté par la capitalisation et la création d'actifs. À cette fin, elle cherche constamment à accroître l'accès des membres de Sewa aux services bancaires. Les femmes sont elles-mêmes propriétaires de la banque et celle-ci est une institution saine financièrement, autonome et rentable.

Actuellement, la banque de Sewa compte 200 000 déposants et a un fonds de roulement de 900 millions de roupies (environ 15,3 millions d'€).

Les coopératives créent des possibilités d'emploi pour leurs membres. Étant donné que les travailleuses indépendantes sont à la fois gestionnaires, productrices et propriétaires des coopératives, elles développent leurs capacités de négociation et de gestion et améliorent substantiellement leur niveau de vie.

Sewa comprend aujourd'hui 85 coopératives de travailleuses comptant au total près de ●●●

●●● 40 000 membres et neuf associations dont font partie environ 60 000 femmes.

Le réseau de commercialisation. Pour que les organisations de travailleuses pauvres et indépendantes des zones rurales puissent pénétrer les marchés nationaux, elles doivent suivre un processus long et laborieux. Elles sont confrontées à diverses contraintes, une concurrence féroce et des demandes, des goûts et des exigences en perpétuelle évolution. Les travailleuses et leurs organisations locales doivent se préparer à faire face à une multitude de risques. Afin de promouvoir des modes de production efficaces et appropriés en suivant constamment l'évolution du marché et en étudiant les tendances du commerce mondial, Sewa a créé en 2000 un centre de « facilitation du commerce » (*Trade Facilitation Centre*) chargé d'aider les organisations locales à mettre sur pied leurs propres infrastructures et mécanismes afin de répondre à la demande et, actuellement, 400 000 productrices bénéficient des services de Sewa Marketing.

► La protection sociale à Sewa

À Sewa, la protection sociale comprend quatre composantes essentielles – les soins de santé, la garde des enfants, le logement et l'assurance – qui ont pour objectif de couvrir les risques chroniques et les risques graves auxquels les travailleuses sont confrontées. En outre, les membres de Sewa participent activement à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des programmes élaborés à leur intention à travers des collectifs et des coopératives. Ces organisations sont administrées par des conseils élus démocratiquement au sein desquels les travailleuses gèrent l'ensemble des activités.

Soins de santé : Sewa a commencé à offrir des prestations de santé à ses membres à partir de 1973. Son programme de santé comprend les services suivants :

- services de soins de santé et d'orientation assurés par des femmes au niveau local (médecins aux pieds nus) ;
- activités de formation pour les travailleurs de la santé, notamment concernant les soins de base et la santé reproductive et infantile ;
- cours de sensibilisation aux soins de santé primaires, notamment prévention de la tuberculose et du VIH/Sida, à l'intention des groupes communautaires : femmes, hommes, adolescents (filles et garçons) ;
- pharmacies gérées par des coopératives pour la vente au détail de médicaments rationnels ;
- formation à la production et à la commercialisation de médicaments traditionnels et vente de ces produits ;
- envoi de centres de santé mobiles dans les zones urbaines et les villages afin d'y effectuer des diagnostics, dispenser des soins curatifs et orienter les patients vers les services compétents pour des soins plus poussés, en cas de besoin.

Sewa a formé dans les communautés des groupes d'agents de santé et de sages-femmes qui sont chargés d'assurer les services de santé de l'association à travers leurs propres coopératives au niveau du district. Les programmes de santé de Sewa fonctionnent autant que possible en partenariat avec le programme de santé publique, en particulier s'agissant de la santé reproductive et infantile et de la lutte contre la tuberculose et le VIH/Sida.

Garde des enfants : Sewa gère des crèches depuis 1972. La philosophie de ces établissements est de favoriser le développement holistique des enfants, en particulier chez les nourrissons et les enfants de moins de 6 ans. À cette fin, des activités sont menées dans les domaines suivants :

- activités créatrices : dessin, peinture, modelages en argile, bricolages en papier, yoga, apprentissage de comptines ;
- nutrition : les enfants, les femmes enceintes et celles qui allaitent reçoivent des aliments nutritifs sur place ;
- soins de santé : les enfants sont régulièrement pesés et l'évolution de leur poids est consignée dans un dossier. Ils sont soumis à des examens de santé et sont vaccinés périodiquement. Ils sont orientés vers un autre service pour des soins plus poussés en cas de nécessité ;
- sensibilisation des femmes et diffusion d'informations sur les soins aux enfants et le développement de l'enfant lors de réunions mensuelles ;
- amélioration des compétences des puéricultrices par l'organisation de sessions de formation intensive.

Le programme de Sewa en matière de garde d'enfants est géré par des coopératives dont font partie les puéricultrices et les mères. Ces coopératives sont les premières du genre : il s'agit d'organisations de travailleuses dotées de conseils d'administration élus démocratiquement, qui assurent des services pour les enfants de 0 à 6 ans. Les coopératives sont chargées de suivre et d'administrer les crèches de Sewa. Actuellement, il existe 200 crèches accueillant 8 000 enfants de 0 à 6 ans.

Assurance : Sewa propose à ses membres un régime intégré d'assurance qui prévoit une couverture en

« Avoir à manger, un toit et la santé : voilà ce qu'il nous faut pour nous sentir en sécurité »

Les conditions associées à la notion de sécurité qui sont énumérées ci-dessous ont été formulées à l'issue d'un processus de consultation au sein de Sewa qui a duré deux ans et auquel ont participé des responsables, des membres affiliés de longue date et de nouveaux membres qui n'étaient pas encore imprégnés par la philosophie de l'association.

Pour les femmes du secteur informel, la sécurité socio-économique consiste en les points suivants :

- avoir suffisamment de travail sur une base régulière ;
- avoir des revenus suffisants et réguliers ;
- avoir des biens en leur nom propre ;
- disposer de nourriture et d'eau en quantité suffisante ;
- avoir accès aux soins de santé ;
- avoir accès à des crèches ;
- avoir accès au logement ;
- avoir accès à l'assurance ;
- avoir accès à l'éducation et à la formation ;
- s'organiser et diriger elles-mêmes leurs organisations ;
- être autonomes.

Témoignages

cas de décès, de maladie et de perte de biens. Lancé en 1992, ce régime couvre actuellement plus de 141 000 affiliés dans tout le pays. Sewa s'est associée à des compagnies d'assurances privées et nationalisées dans le cadre de son programme d'assurance » Vimo Sewa ».

L'équipe responsable de l'assurance chez Sewa fonctionne comme une coopérative. Cela signifie que les travailleuses gèrent elles-mêmes les services par l'entremise d'équipes locales de responsables actives au niveau de la communauté. Ces responsables mènent des activités de sensibilisation et diffusent des informations sur les systèmes et les produits d'assurance aux membres de Sewa. Ces dernières et leurs représentantes décident de l'octroi de prestations, veillent à ce qu'elles soient rapidement versées, déterminent le montant des primes, choisissent les nouveaux produits et la couverture à proposer aux assurées et mènent des négociations avec les compagnies d'assurances tant publiques que privées.

Au cours de ces vingt dernières années, le programme d'assurance de Sewa a permis d'accumuler tout un savoir en matière de commercialisation et de fourniture de services d'assurance à une population largement dispersée et tout juste alphabétisée dans les zones rurales et urbaines. Sewa achète des polices d'assurance à des compagnies d'assurance formelles, mais c'est elle qui se charge du traitement des demandes de paiement des prestations.

Logement: le programme de Sewa en matière de logement, appelé Sewa Mahila Housing Trust (MHT), a été lancé en 1994 dans le but d'améliorer les conditions de logement et d'infrastructure des travailleuses pauvres de l'économie informelle. Les services prévus dans ce cadre comprennent notamment l'accès à des moyens de financer un logement, une assistance juridique et technique et des informations sur le marché de l'immobilier et les possibilités de travail à domicile pour les travailleuses pauvres. Le programme MHT vise à orienter les politiques et programmes de construction de logements et d'infrastructures dans les zones rurales et urbaines et à rendre accessibles aux femmes pauvres les avantages offerts par ces politiques en soutenant leurs institutions.

Récemment, le MHT a lancé un important programme de rénovation de logements insalubres dans la ville d'Ahmedabad en Inde. Ce projet est exécuté en partenariat avec le conseil municipal d'Ahmedabad, la banque de Sewa, le MHT, Sewa et des associations locales. À la suite du tremblement de terre de 2001, le MHT a aidé des villageoises à reconstruire des maisons, ce qui a ensuite débouché sur un programme complet de construction de logements dans les zones rurales.

L'exemple de Sewa montre que les programmes de protection sociale peuvent se maintenir dans la durée et être viables même s'ils sont destinés aux plus pauvres des travailleuses. Toutefois, cela n'est possible que si les services qu'ils prévoient sont adaptés à la demande, bien pensés, de grande qualité et s'ils sont fournis dans les meilleurs délais et de préférence sur place. Tous les programmes de protection sociale de Sewa sont contributifs et ●●●

« Durant le dernier trimestre de ma grossesse, j'ai reçu 330 roupies de prestations de maternité du programme d'assurance de Sewa. J'ai utilisé cette somme pour payer les services d'une accoucheuse traditionnelle qualifiée et pour m'acheter une motte de *ghee* (beurre de buffle). »

Rudiben, Banaskantha

« Pendant les émeutes, des hommes sont entrés chez moi et ont brisé tout notre stock de *matkas* (jarres en argile). Mon métier étant la poterie, je ne voyais pas comment j'allais nourrir mes enfants. Nous avons été indemnisés par l'assurance qui nous a aidés à nous remettre sur pied. »

Fatimabibi, Ahmedabad

« Lorsque mon mari est mort, je suis passée par des moments de grande tristesse et d'angoisse extrême. L'indemnité versée par l'assurance a au moins permis d'alléger mon fardeau. »

Udaben, village de Chiyada, Ahmedabad

« Un cyclone a emporté le toit en fer blanc de ma hutte. Mes enfants n'avaient littéralement plus de toit sur leur tête. J'ai dû utiliser l'argent que j'avais économisé pour le mariage de ma fille. Heureusement, je n'ai pas tardé à être indemnisée par le programme d'assurance ! »

Hansaben, Ahmedabad

« Après le décès de Kamlaben Parmar, électrocutée par un câble tombé sur la route, son mari et ses enfants étaient inconsolables. Elle travaillait dans l'industrie du tabac et finançait l'éducation de ses enfants avec son salaire. Sa famille a reçu 35 000 roupies de la compagnie d'assurance et a placé cette somme sur un compte à l'intention des enfants de la défunte. Aujourd'hui, les intérêts de ce placement permettent de couvrir une partie des droits scolaires. »

Shantaben, village Rasnol, Kheda

« Grâce à mon syndicat, je me sens en sécurité. Je constate que je ne suis pas seule. Il y a tellement de femmes qui m'aident et me soutiennent. »

Jasodaben Parmar, Ahmedabad

●●● L'un de leurs objectifs est l'autonomie financière à long terme.

L'expérience de Sewa montre également que, lorsque les travailleuses commencent à verser des cotisations, l'organisation a plus de facilité à recueillir parallèlement des fonds auprès d'autres sources telles que les employeurs, les conseils municipaux, les fondations privées et les organismes publics.

Mais, avant toute chose, l'exemple de Sewa montre que la protection sociale constitue un soutien économique capital pour les femmes travaillant dans le

secteur informel. Cet appui leur permet de s'organiser et de mettre sur pied leurs associations, il prévient la décapitalisation et l'endettement et, de ce fait, favorise leur autonomisation.

Les résultats obtenus par l'approche intégrée de la protection sociale des travailleuses qui est adoptée par Sewa prouvent qu'un système de protection sociale pour travailleuses peut non seulement être viable, mais que, s'il est décentralisé, participatif et souple, il peut renforcer le pouvoir de ces femmes. ■

Le rôle des organisations de travailleurs dans l'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle

Ravi Naidoo, Chef de la recherche et de la coordination des politiques, ministère du Commerce et de l'Industrie, Afrique du Sud et **Isobel Frye**, Chargée de recherche principale, éradication de la pauvreté et droits socio-économique, National labour and economic development institute (Naledi), Johannesburg

Compte tenu de la pression mondiale pour réduire les coûts de production dans une course destructrice vers le bas, quels moyens mettre en œuvre pour poursuivre l'objectif d'une protection sociale adéquate pour tous ? En particulier, quel type de protection sociale permettrait de faire face aux besoins des travailleurs informels dans les pays en développement ? Enfin, comment les organisations de travailleurs pourraient-elles contribuer efficacement à la réalisation de cet objectif ?

Dans les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie, moins de 10 % des travailleurs ont accès à la sécurité sociale, contre 10 % à 50 % dans d'autres pays en développement (*Van Ginneken, 2000*). Bien que les conditions dans lesquelles travaillent la plupart des travailleurs informels soient particulièrement aléatoires, ce sont justement ces travailleurs extrêmement vulnérables qui ont le moins accès aux mesures de protection prévues dans les systèmes actuels de sécurité sociale. Sur le plan international, il est pourtant désormais largement reconnu que la sécurité sociale a des effets bénéfiques, puisqu'elle contribue à renforcer la cohésion sociale dans des sociétés de plus en plus polarisées, et qu'investir davantage dans les travailleurs a des retombées économiques positives sur la productivité et contribue à l'amélioration des compétences des générations actuelles et futures de travailleurs.

Si l'on retient comme critères l'efficacité et la viabilité des politiques économiques, la sécurité sociale pour tous devrait être l'objectif ultime de tous les pays, y compris les plus pauvres ; les prestations elles-mêmes ayant des caractéristiques différentes en fonction du contexte national. Quoi qu'il en soit, une façon cohérente et efficace de procéder pourrait consister à suivre et évaluer toutes les politiques publiques, y compris les politiques économiques, au regard de leur capacité à renforcer l'efficacité sociale. Par ailleurs, la question de savoir si la sécurité sociale est « abordable », de savoir qui paie pour qui, est liée à des choix stratégiques en matière de politique économique. En fait, le coût de la reproduction sociale est toujours assumé par l'une des composantes de la société, soit à travers le financement de la mise en œuvre de la politique en question, soit, au contraire, en ayant à supporter l'absence de soutien de l'État. C'est pourquoi les pauvres doivent être aidés à acqué-

rir les capacités de se faire entendre et de s'organiser afin qu'ils puissent influencer et orienter ces politiques dans un sens qui leur soit favorable.

Dans tous ces domaines, les organisations de travailleurs ont un rôle non négligeable à jouer.

La suite du présent article porte sur les questions suivantes :

- 1) l'importance et la pertinence de la sécurité sociale ;
- 2) les modalités d'application des normes de l'OIT aux personnes non couvertes par la sécurité sociale, en particulier celles qui travaillent dans l'économie informelle ;
- 3) le rôle des organisations de travailleurs dans l'extension de la sécurité sociale, en particulier dans l'économie informelle ;
- 4) les questions de procédure et de substance dont les organisations de travailleurs doivent tenir compte lors de cadres politiques ; et
- 5) le rôle que peuvent jouer les organisations de travailleurs dans la mise en œuvre des objectifs en matière de sécurité sociale.

1 QUELLE EST LA PERTINENCE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AUJOURD'HUI ?

En 1883, le premier système de sécurité sociale – un régime d'assurance maladie obligatoire – a été instauré en Allemagne par le chancelier Bismarck. Apparemment conçu pour améliorer les conditions de vie des travailleurs et leur productivité, ce système a en fait miné le pouvoir des syndicats et d'autres mouvements ouvriers socialistes qui avaient mis en place leur propre régime assurance maladie (*Frye, 2005*).

La forme que prend la protection sociale est toujours fonction de paramètres politiques liés à la répartition des ressources à l'intérieur du pays, au niveau d'imposition et à l'étendue de la redistribution. Par conséquent, il est très important de disposer de normes et d'objectifs fixés au plan international qui garantissent à terme une protection sociale pour tous et sont définis indépendamment des luttes politiques internes.

En 1952, la convention n° 102 de l'OIT a été adoptée afin de couvrir les risques suivants : la maladie, l'incapacité de travail résultant de la maladie, ●●●

●●● L'incapacité résultant d'accidents de travail ou de maladies professionnelles, le chômage, la maternité, la charge d'enfants, l'invalidité, la vieillesse et le décès du soutien de famille. Les prestations assurées dans chacun de ces cas sont financées au moyen des cotisations versées par les travailleurs et les employeurs (l'assurance sociale) combinées avec les recettes fiscales (l'aide sociale).

La convention n° 102 représente une avancée majeure dans le domaine des droits des travailleurs, en particulier pour ce qui est de la protection des travailleurs du secteur formel en Europe et en Amérique du Nord. Il convient toutefois de noter que le présupposé sur lequel repose la convention n° 102 est que le plein emploi prévaut dans le secteur formel, les pertes de revenus n'étant qu'un phénomène temporaire. C'est pour cette raison que l'accent a été mis davantage sur la protection contre les pertes de revenus plutôt que sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion chroniques. De même, cela explique pourquoi l'assurance sociale contributive a été considérée comme le pilier de la sécurité sociale. Dans les pays où les taux de sous-emploi et de chômage sont élevés, ces prémisses doivent être réexaminées d'un œil critique. Dans certaines colonies d'Afrique, la convention n° 102 a été appliquée comme si elle ne visait que les communautés de colons blancs et que l'on pouvait ignorer le reste de la population active. Néanmoins, il convient de rappeler les qualités de cet instrument car il constitue le fondement procédural et substantiel de la sécurité sociale.

Avec le recul, on peut constater que la convention n° 102 privilégie certains problèmes individuels et les mesures de protection au détriment des problèmes structurels (collectifs) et des mesures de promotion. Les auteurs de la convention ne savaient rien ou presque des réseaux informels ou traditionnels de solidarité, qui auraient pu leur servir de point de départ s'ils avaient adopté une approche « de bas en haut ».

En outre, il faut souligner que le travail informel, la présence de travailleurs pauvres, le chômage et le sous-emploi sont devenus la règle dans la plupart des pays en développement. Cette dure réalité est exacerbée par le fait que l'économie formelle constitue généralement une enclave isolée au sein d'un environnement économique essentiellement informel ou communautaire. De plus, cette enclave est parfois le produit de relations commerciales héritées du colonialisme qui ont perduré même après l'accession du pays à l'indépendance, grâce au rapport de forces déséquilibré qui caractérise les échanges économiques internationaux. Par conséquent, la nouvelle priorité des politiques en matière de sécurité sociale, en particulier dans les pays en développement, devrait être la mise au point de politiques structurelles et de stratégies de promotion.

Lorsque les pays en développement lancent des stratégies de promotion afin d'augmenter leurs capacités de production, ils doivent prendre en compte « l'efficacité sociale » de la sécurité sociale. Par exemple, l'accès à des soins de santé de qualité est plus qu'une prestation assurée aux citoyens : il est la condition préalable de la productivité de la main-d'œuvre. Dans le même ordre d'idées, même si des politiques efficaces du point de vue économique sont

adoptées en vue de créer le plus possible d'emplois décents (un choix qui peut être débattu), il n'en reste pas moins que les pauvres doivent avoir de quoi vivre en attendant que ces politiques portent leurs fruits. Par conséquent, certains aspects de la sécurité sociale, en particulier les soins de santé et la sécurité du revenu, devraient être considérés comme des conditions *sine qua non* du développement plutôt que comme des mesures « d'assistance » en faveur des pauvres, selon qu'ils sont jugés « dignes » ou « indignes » de bénéficier d'une telle aide.

À l'analyse, la prétendue « crise de la sécurité sociale » est avant tout le produit de la crise économique, puisque le système de protection sociale actuel ne permet pas de faire face au nombre croissant de chômeurs et de pauvres qui ont besoin de la sécurité sociale. En conséquence, les politiques relatives à celle-ci ne sauraient être reléguées à la fin de la liste des priorités des pouvoirs publics. Au contraire, les objectifs en matière de sécurité sociale devraient peu à peu influencer et orienter les autres politiques publiques.

L'un des aspects cruciaux de la crise économique est la transformation des caractéristiques de la production capitaliste, qui se manifeste de plus en plus par la compression des coûts du travail, laquelle donne lieu à la création de poches de travail informel au sein de la matrice de l'offre de travail de l'économie formelle. Par exemple, la multinationale Nike ne se définit pas comme un fabricant mais comme une « entreprise de recherche, développement et marketing ». Les activités de ce type de multinationale consistent à coordonner des opérations de sous-traitance en cascade qui ne sont pas intégrées dans sa structure mais qui en dépendent complètement, avec des conditions de salaire et de travail qui se dégradent du centre des activités à la périphérie. Ce système permet aux multinationales de réduire le nombre de salariés permanents et de tirer parti de la main-d'œuvre vulnérable. Il s'agit là d'une déréglementation *de facto* du marché du travail dans laquelle les contrats de travail sont remplacés par des contrats commerciaux. Le dernier cercle de ce système est l'économie informelle : un monde quasiment in-visible de micro-entreprises et de travailleurs à domicile.

La transformation des caractéristiques de la production capitaliste – notamment le fait que les sociétés multinationales prospectent au-delà de leurs pays d'origine pour trouver des sites de production toujours moins coûteux – est à la fois la cause et la conséquence de l'affaiblissement des institutions de dialogue social dans les pays développés. Cependant, contrairement à l'opinion répandue selon laquelle la mondialisation aurait évincé l'État-nation, les sociétés multinationales sont en fait encore largement dépendantes de la protection que leur assure le gouvernement de « leur » pays d'origine. Ainsi, les craintes relatives à l'effondrement inévitable de l'État-nation et des institutions nationales de dialogue social sont exagérées et davantage d'efforts devraient être déployés afin de renforcer les processus de dialogue entre l'État et ces institutions.

Dans bon nombre de pays – tant développés qu'en développement – la part d'emplois formels par rapport au nombre total d'emplois diminue. Parallèle-

lement à cette évolution, la vulnérabilité et l'insécurité du travail s'aggravent au fur et à mesure qu'une proportion croissante de la population active est reléguée dans l'économie informelle ou contrainte au chômage ou au sous-emploi. Les travailleurs en question ne sont pas protégés par les dispositions de la législation du travail, notamment celles concernant le salaire minimum. Il est indispensable de prendre en priorité des mesures en faveur des femmes et des travailleurs immigrés, qui constituent souvent la majeure partie de la main-d'œuvre vulnérable ou active dans l'économie informelle.

Comme le montre le tableau ci-dessous, même les travailleurs de l'économie formelle peuvent être extrêmement vulnérables et, par conséquent, la différence entre économies formelle et informelle doit être relativisée. On peut néanmoins constater que les non-syndiqués, les travailleurs du secteur informel et les femmes sont généralement moins payés (et donc davantage exploités), en particulier dans les secteurs où la négociation collective est moins répandue et où la réglementation n'est pas appliquée efficacement. D'où la nécessité de renforcer la sécurité du revenu et la représentation des travailleurs, surtout dans les secteurs et pour les types d'emploi les plus vulnérables.

Comme beaucoup de travailleurs vulnérables ne sont pas couverts par les régimes de sécurité sociale de l'économie formelle, nombre d'entre eux ont créé des systèmes informels de protection sociale, fondés sur les liens de parenté ou sur des dispositifs d'entraide, pour mutualiser les risques. En Afrique, de nombreux systèmes de ce type ont toutefois été rudement ébranlés par la pandémie du VIH/Sida et se sont effondrés. Des stratégies devraient être élaborées afin de soutenir et de renforcer ces mécanismes de protection informels mis en place par des communautés.

Étant donné l'expansion de l'emploi informel et l'érosion croissante du travail décent, il est évident qu'un filet de sécurité sociale d'un coût supportable pour le système général de sécurité sociale serait très utile pour les travailleurs du secteur informel. Toutefois, il est également indéniable que les systèmes de sécurité sociale hérités des pays industrialisés ne sont pas nécessairement les mieux adaptés aux besoins des travailleurs informels dans les pays en développement. Les prestations des systèmes de sécurité sociale doivent correspondre aux besoins des travailleurs plutôt que d'être conçues pour s'adapter au budget de l'État. L'existence d'un pacte international indépendant tel que la convention n° 102 permet de mettre en avant une norme de référence face aux pressions contraires qui sont exercées au niveau national et international.

2 APPLIQUER LES NORMES DE L'OIT AUX PERSONNES NON COUVERTES PAR LA SÉCURITÉ SOCIALE

Comment les normes pertinentes de l'OIT en matière de sécurité sociale (*notamment la convention n° 102*) pourraient-elles être appliquées aux personnes non couvertes par la sécurité sociale, en particulier dans l'économie informelle ?

L'OIT a identifié les normes considérées comme étant à jour ou pertinentes dans le domaine de la sécurité sociale. En outre il existe plusieurs conventions de l'OIT (comme celles portant sur la liberté syndicale) qui promeuvent les objectifs de la sécurité sociale, ne serait-ce qu'indirectement. À cet égard, l'OIT propose que « chaque pays » définisse une stratégie nationale ayant pour objectif, à terme, la sécurité sociale pour tous. Cependant, comme un pays est loin d'être une entité homogène et que des intérêts divergents et des rapports sociaux et politiques complexes sont en jeu, le processus d'élaboration d'une stratégie nationale n'est ni neutre, ni anodin. Il est donc nécessaire d'organiser les personnes défavorisées et vulnérables.

Compte tenu de l'analyse faite précédemment des origines politiques et économiques de la convention n° 102, il convient de comparer les priorités en matière de sécurité sociale définies dans cet instrument aux principaux besoins et priorités des travailleurs vulnérables dans les pays en développement, en interprétant la notion de protection sociale dans un sens large. Étant donné les capacités budgétaires limitées de la plupart des pays en développement, il faudrait examiner de plus près l'ensemble des options possibles de financement de la sécurité sociale, notamment à travers la mobilisation des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales, pour compléter la source de financement traditionnelle que constitue l'État. Un bon exemple d'utilisation optimale de l'aide reçue de donateurs en vue d'élargir l'accès à la sécurité sociale est le cas du système d'assurance maladie géré par la *Self Employed Women's Association (Sewa)*, une association indienne de travailleuses indépendantes. Sewa a mis en place un système tripartite financé par les cotisations versées par les membres, les contributions de l'État et les intérêts produits par un prêt consenti spécialement par l'agence allemande pour le développement, ●●●

SALAIRE MENSUEL DES TRAVAILLEURS NOIRS EN AFRIQUE DU SUD (en rands, septembre 2002)

	Travailleurs syndiqués du secteur formel		Travailleurs non syndiqués du secteur formel		Travailleurs du secteur informel	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Agriculture et autres activités	900	652	500	448	375	326
Industries extractives	2 000	1 700	1 640	1 000	350	350
Industrie manufacturière	2 174	1 652	1 739	1 225	870	400
Électricité et autres activités	3 000	1 937	1 937	1 937		
Construction	2 000	1 937	1 225	800	800	350
Commerce de gros et de détail	1 937	1 600	1 225	1 000	652	350
Transports et autres activités	2 958	2 958	1 500	1 937	1 225	500
Secteur financier et autres activités	1 800	2 000	1 600	1 800	750	500
Emplois dans la collectivité et autres activités	3 500	3 969	1 937	1 500	707	522
Travail auprès de ménages privés	1 000	665	470	250	400	400

Source : Braude, 2004, p. 27, données émanant du Bureau Sud-africain de statistiques.

●●● la GTZ, pour mettre les cotisations à la portée de la bourse des travailleuses indépendantes en situation précaire (Frye, 2005).

L'OIT devrait aider les syndicats, les organisations communautaires, les organisations non gouvernementales et les institutions de dialogue social à renforcer leur position en favorisant la conclusion d'«alliances» entre certaines organisations non gouvernementales et les partenaires habituels du dialogue social agréés par l'OIT. Cela n'implique pas une transformation du dialogue social dans un sens qui affaiblirait le tripartisme. Les syndicats pourraient toutefois être encouragés par l'OIT à former des alliances avec des organisations communautaires qui représentent d'autres segments de la classe ouvrière – dont les chômeurs et les travailleurs de l'économie informelle – et à amener ce «pouvoir de représentation» renforcé à la table des négociations.

En Afrique du Sud, l'organe officiel de dialogue social, le *National Economic Development and Labour Council* (Nedlac; Conseil national du développement économique et du travail), qui était composé à l'origine de trois partenaires, à savoir les syndicats, l'État et le patronat, a élargi sa composition en incluant une «représentation communautaire» afin que les organisations communautaires puissent aussi participer au processus de dialogue social.

L'OIT a offert une assistance technique à ses États membres en les invitant à l'informer des obstacles et des difficultés qui les empêchent de ratifier les conventions susmentionnées ou en retardent la ratification. Dans le cadre de ses activités d'assistance technique, l'OIT devrait promouvoir avant tout la création d'espaces de négociation – que ce soit sous forme d'institutions officielles de dialogue social ou de processus politiques – permettant à des alliances d'organisations de travailleurs, conduites par des syndicats, de mener des discussions avec l'État et le patronat.

L'OIT pourrait utiliser une «méthode ouverte de coordination» en vue de recommander aux États membres de «meilleures pratiques» (*better practices*)¹. Ce processus serait composé des trois étapes suivantes: définition d'objectifs communs, mise en œuvre de ces objectifs au plan national et régional et évaluation des résultats obtenus afin d'identifier de meilleures pratiques. Cette méthode est utile lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes politiques sensibles, car elle est non contraignante et permet d'agir en mettant l'accent avant tout sur le suivi et l'évaluation.

Ainsi, afin d'encourager ses États membres à orienter leurs systèmes de sécurité sociale sur l'économie informelle, l'OIT pourrait réaliser des études de cas afin d'évaluer les possibilités existantes dans chacun d'entre eux. Elle pourrait se pencher sur les initiatives lancées dans des pays tels que l'Inde, le Ghana, l'Afrique du Sud en matière d'intégration des pré-occupations liées au secteur informel dans les politiques publiques, de façon à définir la première étape d'une méthode ouverte de coordination. On trouvera plus loin la description d'une initiative de ce type qui a été lancée en Afrique du Sud.

Les normes pertinentes en matière de sécurité sociale pourraient également être intégrées dans les politiques publiques en tant que moyen essentiel

d'atteindre les objectifs de développement du millénaire. Cela permettrait d'inclure clairement l'application de ces normes dans les programmes des États, des donateurs et des institutions internationales.

3 LE RÔLE DES ORGANISATIONS DE TRAVAILLEURS

Quel peut être le rôle des organisations de travailleurs, à tous les niveaux, dans le processus d'extension de la sécurité sociale? En particulier, quel rôle pourraient-elles jouer vis-à-vis des organisations communautaires en ce qui concerne la protection sociale dans l'économie informelle?

L'économie informelle est généralement définie par les économistes néolibéraux comme un secteur novateur et dynamique offrant des opportunités aux entrepreneurs qui veulent réussir. Cette description optimiste ne vaut toutefois que pour une minorité. En réalité, la plupart des travailleurs de l'économie informelle n'ont pas eu d'autre choix, en raison notamment du contexte de chômage massif, de l'insuffisance de leurs qualifications ou de la nécessité de gagner leur vie tout en s'occupant d'enfants en bas âge (ce qui est d'ailleurs l'une des causes de l'augmentation du travail à domicile). Dans l'économie informelle, la vie se caractérise plutôt par la lutte pour la survie que par l'accroissement du nombre d'entreprises et leur expansion progressive. Les travailleurs sont prisonniers de cet environnement professionnel, étant exclus de l'économie formelle. L'OIT a constaté que les conditions de travail y sont difficiles et dangereuses; les revenus se situent au niveau du seuil de pauvreté ou en dessous; l'accès à la protection sociale, aux services et à la formation fournis par l'État est extrêmement restreint et l'exploitation des travailleurs et la violation de leurs droits sont monnaie courante.

L'expansion de l'économie informelle et le déclin de l'économie formelle constituent l'horizon auquel les classes ouvrières du monde entier sont aujourd'hui confrontées. Le défi que doivent relever les syndicats organisés dans l'économie formelle est particulièrement difficile. L'intégration dans les processus de production capitalistes de moyens de production de l'économie informelle, meilleur marché et plus exploitables, fragilise les emplois formels restants et, donc, les syndicats. Cette évolution ouvre en outre la voie à une dégradation supplémentaire des conditions de travail pour la majorité de la population active au plan national et à une diminution, pour les syndicats, de la base de recrutement dans l'économie formelle.

En conséquence, de nombreux syndicalistes voient les travailleurs de l'économie informelle comme une menace et ce sentiment est exacerbé par ce qui est perçu comme des tentatives, de la part de certains militants de l'économie informelle, pour promouvoir celle-ci. Toutefois, parmi ces derniers, la plupart d'entre eux reconnaissent que, sous sa forme actuelle, l'économie informelle demeure encore fort éloignée de la notion de «travail décent». Force est

1. Bien que l'OIT utilise l'expression «bonnes pratiques» (*best practice*), une telle expression devrait être évitée car, en matière de politique socioéconomique, il n'existe que rarement une solution unique, c'est un domaine où s'impose tout particulièrement le «sur-mesure national».

de constater toutefois qu'elle est une réalité incontournable et très probablement durable et qu'elle est devenue la norme en matière d'emploi dans la plupart des pays en développement. Contrairement à l'argument régulièrement mis en avant par les néolibéraux, l'économie informelle est rarement un tremplin permettant d'accéder à l'économie formelle et, en fait, les travailleurs concernés restent en marge des circuits économiques (Frye, 2005).

En conséquence, les syndicats doivent réfléchir aux deux questions suivantes: tout d'abord, comment doivent-ils réagir d'un point de vue organisationnel face aux transformations de la production capitaliste? Puis, quelles nouvelles revendications doivent-ils formuler afin de défendre les intérêts des travailleurs de l'économie informelle?

► Les problèmes inhérents pour les syndicats à l'organisation des travailleurs informels

Un problème particulièrement épineux auquel les syndicats sont confrontés en matière d'organisation des travailleurs de l'économie informelle tient au fait que, dans celle-ci, les relations contractuelles entre les parties ne sont pas aussi claires que dans le secteur formel. En Afrique du Sud, par exemple, bien que les chauffeurs de taxi soient souvent considérés comme des travailleurs « indépendants » qui louent leur véhicule à un propriétaire de taxis, le rapport entre les uns et les autres est plus complexe qu'il n'y paraît: le propriétaire des taxis a la possibilité de déterminer la méthode de rémunération, même s'il ne qualifie pas cette rémunération de « salaire », et il fixe le prix des courses. Ces relations de travail et/ou commerciales compliquées devraient pousser les syndicats à introduire de nouvelles formes innovantes de négociation collective avec les employeurs ou les associations d'employeurs. Cela signifie également de trouver des moyens de négocier collectivement les clauses des contrats commerciaux avec ceux qui sont parties aux contrats.

L'organisation des travailleurs de l'économie informelle pose encore d'autres problèmes tels que la perte de revenus engendrée par les heures prises sur le temps de travail, l'isolement des travailleurs et le fait qu'ils sont éloignés les uns des autres, l'absence de lieux de réunion évidents et les problèmes spécifiques des femmes qui travaillent, notamment la garde des enfants et les tâches domestiques. En outre, certains principes qui sont souvent pris pour acquis, comme la possibilité de prélever les cotisations syndicales sur la fiche de paie, n'ont plus aucune valeur dans l'économie informelle. De plus, la mobilisation des travailleurs informels peut être difficile du fait que certains d'entre eux ont eu de mauvaises expériences avec des « syndicats » éphémères.

Enfin, les syndicats ont généralement déjà fort à faire, occupés qu'ils sont à lutter contre les mesures d'austérité budgétaire et à résoudre les conflits de travail dans l'économie formelle, et n'ont pas de temps ni de ressources à consacrer à l'économie informelle, d'autant plus qu'elle est difficile à organiser.

► Exemples d'initiatives lancées dans certains pays

L'encadré ci-dessous donne un aperçu global de l'approche adoptée en matière d'organisation par les syndicats sud-africains pour faire face au défi que représente l'expansion de l'économie informelle.

Lors de son congrès national en 2000, le Congrès des syndicats sud-africains (*Congress of South African Trade Unions; Cosatu*) a considéré que le recrutement et l'organisation des travailleurs du secteur informel et des travailleurs atypiques était « un défi majeur auquel il était nécessaire de faire face ». La résolution adoptée prévoit que tous les syndicats membres du Cosatu doivent élaborer une stratégie de recrutement des travailleurs du secteur informel et des travailleurs atypiques et allouer les ressources appropriées pour le financement de cette campagne. Pour favoriser la mise en œuvre de la résolution, le Cosatu a fixé les quatre objectifs clés suivants:

- organiser diverses catégories de travailleurs de l'économie informelle, en ciblant toutefois certaines d'entre elles en priorité;
- prendre en compte la dimension genre et ses implications dans l'économie informelle;
- mettre au point des stratégies créatives d'organisation pour les travailleurs informels dont les conditions de travail ne correspondent pas aux catégories existantes;
- représenter les travailleurs informels, sans chercher à prendre la parole à leur place.

Un syndicat membre du Cosatu, le *South African Transport and Allied Workers Union* (Satawu; syndicat sud-africain des transports et des travailleurs apparentés), a entrepris de mettre en application la résolution dans le secteur des taxis minibus². La liste des membres du secteur des taxis comprend ●●●

2. Il s'agit d'un secteur notoirement sous-réglementé, qui consiste à assurer les transports entre les townships noirs et les villes.

Approche syndicale de l'économie informelle

- Développer et défendre la législation du travail;
- mener des négociations par le biais d'organismes officiels et à travers des processus politiques;
- proposer des modifications du Code du travail (par exemple proposer une définition plus large du terme « emploi » permettant de combler les lacunes exploitées par les employeurs afin de dissimuler l'existence de relations de travail);
- convaincre les comités de négociation d'étendre la portée de leurs services et de leur rôle afin qu'ils couvrent l'économie informelle;
- élaborer des stratégies ciblées de recrutement;
- pousser les syndicats et les organisations communautaires à se concentrer sur l'organisation économique, l'accès aux prestations et aux services sociaux de l'État (par exemple l'installation de robinets en bordure de route pour les vendeurs ambulants), le plaidoyer et les interventions politiques, faire émerger des leaders à travers le renforcement du pouvoir des travailleurs;
- élaborer des stratégies tendant à faire tomber les obstacles d'ordre organisationnel (problèmes spécifiques aux femmes, difficultés à assister aux réunions);
- établir des liens avec d'autres organisations ou s'y rattacher en créant des alliances syndicats-mouvements sociaux;
- élaborer des projets et des stratégies afin de favoriser la transformation à long terme du travail dans l'économie informelle.

●●● aujourd'hui environ 10 000 travailleurs – pour la plupart des chauffeurs –, dont 2 500 sont à jour de leurs cotisations. Le Satawu s'est largement appuyé sur d'anciens travailleurs de l'économie informelle (c'est-à-dire d'anciens chauffeurs de taxi), qui sont devenus des militants responsables de secteur, chargés du recrutement et de l'organisation de base.

- Le syndicat s'efforce d'aller rencontrer les chauffeurs à leur station de taxi ou de les recevoir dans ses bureaux en dehors des heures de pointe.
- Il a recours à des moyens traditionnels d'organisation et de représentation syndicale, il organise notamment des élections de « délégués de station » (de taxi) et dépose des plaintes individuelles ou collectives contre les propriétaires de taxis.
- Il s'efforce d'obtenir des opérateurs du secteur qui « louent » des véhicules à des chauffeurs qu'ils reconnaissent leur statut d'employeur.
- Il fait en sorte que les employeurs soient eux-mêmes organisés afin que le syndicat puisse entamer avec eux des relations de négociation.
- Il établit le lien entre la négociation collective et les politiques publiques, notamment en veillant à ce que seules les associations accréditées de propriétaires de taxis aient accès au programme public de subvention du secteur.

En Inde, un nouveau syndicat a été constitué spécifiquement afin d'organiser les travailleurs du secteur informel : il s'agit de la *Self-Employed Women's Association* (Sewa ; Association de travailleuses indépendantes). Créée en 1972, elle comptait à l'origine quelques centaines de membres et, à l'heure actuelle, elle représente 500 000 affiliées provenant de quatre États fédéraux de l'Inde. Il est une émanation de la *Textile Labour Association* (Association des travailleurs du textile), le plus ancien et le plus important syndicat des ouvriers du textile en Inde. Sewa organise

les travailleuses à domicile, les vendeuses ambulantes, les ramasseuses d'ordures... de même que les travailleuses du secteur informel dans les zones rurales. Les trois grandes catégories de travailleuses que Sewa organise sont donc les vendeuses au détail, les travailleuses à domicile et les travailleuses vendant leurs services dans les zones rurales et urbaines. Sewa a créé toute une infrastructure de services : une banque de microcrédit, un programme de formation professionnelle et de formation syndicale à plusieurs niveaux, des coopératives de producteurs (artisans, producteurs agricoles) et des coopératives de services (santé et logement).

Sewa est à la fois un syndicat et un groupement de coopératives. La section syndicale lutte pour la sécurité de l'emploi, l'amélioration des conditions de travail, la sécurité sociale, la prestation de services et la modification des politiques et de la législation. Les coopératives organisent les femmes en tant que producteurs et leur donnent accès à des services tels que garderies, cours de formation, assistance juridique et facilités de crédit et d'épargne. Sewa est rattachée à trois fédérations syndicales internationales (la Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses, la Fédération internationale des travailleurs des industries du textile, de l'habillement et du cuir et l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes) et elle s'est associée à d'autres syndicats en vue de créer un centre national des syndicats indiens qui s'occupera essentiellement des travailleurs du secteur informel. En outre, elle est membre de deux réseaux internationaux de travailleurs de l'économie informelle. Elle s'inspire de l'approche adoptée par les syndicats ghanéens en matière d'organisation des travailleurs, qui consiste à prendre en compte tous les aspects de la vie des travailleurs sans se limiter aux problèmes liés au monde du travail.

Outre recruter directement et organiser les travailleurs de l'économie informelle, les syndicats peuvent forger des alliances avec des organisations communautaires comme en témoignent les deux exemples d'initiatives décrites ci-après qui ont été lancées en Afrique du Sud. Dans le premier cas, le Congrès des syndicats sud-africains (Cosatu) a entrepris de former des alliances avec d'autres organisations de la société civile afin de promouvoir des politiques en faveur des travailleurs et des pauvres. Ainsi, des syndicats, des organisations non gouvernementales et le Conseil des églises se sont regroupés en une association, la *People's Budget Coalition*, afin d'adopter des positions communes sur les politiques budgétaires et de défendre ces prises de position dans les accords conclus avec les pouvoirs publics. Ces alliances donnent un plus grand poids aux syndicats lors des négociations tripartites menées avec les représentants des pouvoirs publics et le patronat et contribuent à ce que les positions défendues par les syndicats correspondent aux attentes du reste de la société civile. Bien qu'indirecte, cette méthode de représentation des travailleurs de l'économie informelle permet d'éviter l'affaiblissement des syndicats dans les négociations tripartites.

L'organe officiel de négociation sur les questions socioéconomiques en Afrique du Sud : le Nedlac

Le *National Economic, Development and Labour Council* (Nedlac ; Conseil national du développement économique et du travail) est une institution de dialogue social mise sur pied en 1995 en application de la loi qui a donné naissance à cet organisme et qui a été adoptée à l'unanimité par le Parlement en 1994. Il est composé de représentants des pouvoirs publics, des syndicats, d'organisations patronales et d'associations communautaires, lesquels se penchent sur des problèmes de politique sociale et économique et s'efforcent de parvenir à un consensus sur ces questions. Cette institution et les principes sur lesquels elle repose sont pratiquement uniques en leur genre. La façon dont se déroule le processus de consultation et la philosophie qu'il suppose contrastent fortement avec la méthode généralement utilisée pour aborder les rapports sociaux et les relations de travail.

Les activités du Nedlac sont financées par le ministère du Travail et se déroulent au sein de quatre chambres chargées respectivement du marché du travail, du commerce et de l'industrie, du développement, des finances publiques et des questions monétaires.

La méthode du consensus s'est révélée particulièrement efficace pour concilier les positions antagonistes des syndicats, du patronat et des représentants des pouvoirs publics et elle permet aux parties prenantes d'économiser du temps, de l'énergie et des frais de justice.

Le second exemple sud-africain de collaboration avec les organisations communautaires est donné par les activités de l'organe officiel de consultation et de négociation, institution qui compte un quatrième partenaire social, la « communauté » organisée. Une description détaillée de cette institution est fournie ci-contre (*voir encadré ci-contre*), mais on peut préciser d'ores et déjà que les syndicats et les associations communautaires qui en font partie se soutiennent mutuellement et sont rarement en désaccord. Ces deux espaces de négociation – *People's Budget* et l'organe officiel de négociation – pourraient être retenus par l'OIT (dans le cadre de sa « méthode ouverte de coordination ») comme exemples d'initiatives tendant à mettre les syndicats en adéquation avec le reste de la société civile.

► Quelles nouvelles revendications les syndicats devraient-ils formuler ?

Pour qu'une alliance entre syndicats et organisations communautaires fonctionne, les uns et les autres doivent collaborer. Cela signifie que les syndicats doivent adopter une orientation allant dans le sens des mouvements sociaux et être disposés à traiter de questions qui débordent du cadre habituel du monde du travail et des négociations sociales.

En ce qui concerne les vendeurs ambulants, par exemple, lorsque les travailleurs revendiquent leurs droits (comme l'accès aux services municipaux de base), ils le font en tant que citoyens dont l'interlocuteur est l'État plutôt qu'en tant que salariés se confrontant à leur employeur. Le colportage est un domaine d'activité dans lequel l'interlocuteur essentiel dans les négociations collectives est l'administration locale et non pas un employeur. Par conséquent, une alliance entre syndicats et réseaux de vendeurs ambulants peut, grâce aux syndicats organisés au sein des collectivités locales, aboutir à ce que les négociations sociales et politiques menées avec les organes législatifs ou administratifs soient essentiellement axées sur les services de base (par exemple, l'accès des vendeurs à l'eau courante pour laver leurs marchandises) et la protection de certains droits (notamment la protection contre le harcèlement policier) afin d'améliorer les conditions de vie de ces travailleurs. En échange, les syndicats peuvent demander aux réseaux de vendeurs ambulants de soutenir les campagnes menées en faveur du travail décent, ce qui alimente par ricochet la demande de marchandises vendues par les colporteurs dans la localité concernée.

Comme les syndicats sont généralement les formations ouvrières les mieux dotées en ressources et les mieux organisées, ils devraient prendre l'initiative en matière de formation d'alliances. Les organisations de l'économie informelle manquent souvent de compétences et de ressources pour élaborer des stratégies et les mener à bien. Par exemple, les vendeurs ambulants doivent non seulement déterminer quelles sont leurs revendications collectives, mais aussi savoir à qui les adresser. Les syndicats pourraient ainsi assumer le rôle de leader, au sens stratégique et général du terme, pour les organisations de l'économie informelle.

4 LA DÉFINITION DE CADRES POLITIQUES POUR L'EXTENSION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Quelles recommandations donner aux organisations de travailleurs pour qu'elle participent à la définition de cadres politiques pour l'extension de la sécurité sociale ?

Il est fondamental que ces organisations soient conscientes de la nécessité de prendre en compte à la fois les questions procédurales (le processus) et les questions de substance (le résultat désiré).

► Questions procédurales

L'un des principaux enseignements que l'on peut tirer des luttes collectives des mouvements ouvriers pour l'amélioration des droits des travailleurs est que le processus doit impérativement être ouvert et participatif. Cela implique que les organisations de travailleurs, du plan local au plan international, s'efforcent d'accroître la transparence en matière d'insécurité sociale et mettent en avant la responsabilité publique dans ce domaine.

Il importe que le cadre du débat soit clairement défini et axé sur les besoins des travailleurs organisés et des travailleurs pauvres en général. Ce processus de définition doit commencer par la négociation des hypothèses de base. À cet égard, les organisations de travailleurs devraient disposer de solides capacités de recherche, afin d'être en mesure de déterminer quels sont les besoins à couvrir, et de moyens d'analyse permettant d'identifier les politiques les plus aptes à étendre la sécurité sociale, en s'appuyant sur l'ensemble des solutions et des arguments progressistes disponibles dans le domaine des politiques sociales.

Les employeurs s'efforcent depuis quelque temps, partout au plan international, de réduire les prestations en faveur des travailleurs et de transférer la charge des obligations sociales sur les intéressés eux-mêmes. Comme on l'a vu précédemment, les États tentent également de réduire leurs dépenses sociales. Il importe donc que, au début du processus de définition d'un cadre politique pour l'extension de la sécurité sociale, les organisations de travailleurs analysent de façon critique quels sont les intérêts et les positions des acteurs clés afin de repérer les alliances éventuelles et d'identifier leurs opposants et les objections qu'ils pourraient formuler, de façon à ne pas se trouver à court d'arguments. Après avoir repéré leurs alliés potentiels, les organisations devraient envisager de former progressivement de larges coalitions qui appuieraient les revendications en faveur de l'extension à moyen et long terme de la sécurité sociale.

De toute évidence, les organisations de travailleurs devraient conclure des alliances régionales et tenter d'obtenir que les préoccupations relatives à la sécurité sociale soient intégrées dans les systèmes régionaux de gouvernance. À ce propos, les fédérations syndicales internationales (FSI) sont stratégiquement bien placées pour commencer à inclure des questions touchant la sécurité sociale dans les projets régionaux de négociation collective avec des multinationales.



●●● Enfin, tout processus de négociation concernant l'extension de la sécurité sociale devrait impérativement comporter des points de repère clairs et transparents dont l'État et les autres acteurs pourraient suivre régulièrement l'évolution, afin de vérifier que les parties respectent les engagements qu'elles ont pris en ce qui concerne l'élargissement progressif de la couverture sociale.

► Questions de substance

Les questions de substance ont trait au rapport coût-efficacité, à l'efficacité et à la faisabilité politique des mesures envisagées.

Le meilleur moyen de maximiser le rapport coût-efficacité dans l'extension de la sécurité sociale consiste à faire en sorte que les autres politiques publiques soient « socialement efficaces ».

Le moyen le plus efficace d'étendre la sécurité sociale dans les pays en développement est de veiller à ce que les mesures en ce sens prennent en compte les besoins de ces pays à la fois en matière de protection et de développement. Enfin, l'approche la plus réaliste du point de vue de la faisabilité politique de l'extension de la sécurité sociale à moyen ou long terme consiste à créer un système universel de sécurité sociale (de base) financé par l'impôt, complété par des régimes d'assurance sociale (à couverture limitée) et des (micro) systèmes à base territoriale. Les systèmes universels permettent d'éviter les frais administratifs élevés propres aux programmes fournissant des prestations sous conditions de ressource. Lorsque des régimes d'assurance sociale sont inclus dans un système national de sécurité sociale, les organisations de travailleurs doivent veiller à ce que ces régimes couvrent le plus grand nombre possible de catégories de travailleurs productifs, afin d'éviter la formation d'un système à deux vitesses excluant une partie des travailleurs.

Enfin, pour compléter le système financé par l'impôt et les régimes d'assurance sociale, les systèmes à base territoriale pourraient avoir un rôle important à jouer dans de nombreux pays, en particulier dans les pays pauvres dotés de faibles capacités budgétaires et d'infrastructures insuffisantes.

La sécurité la plus efficace découle d'un travail décent. Les organisations de travailleurs des pays en développement devraient plaider en faveur des systèmes et des politiques les plus aptes à favoriser la création de nouveaux emplois et la protection des emplois existants.

Pour renforcer les droits des travailleurs, elles pourraient donc inviter les pouvoirs publics à :

- mettre en place des systèmes universels financés par l'impôt (comme des systèmes de revenu minimum garanti), qui permettent d'assurer que les gens ont de quoi vivre dès maintenant, pendant que le développement économique de long terme suit son cours;
- réformer les régimes d'assurance sociale pour faire en sorte qu'ils couvrent une population importante et que leurs prestations favorisent la redistribution et l'équité sociale;
- créer des systèmes nationaux d'épargne (des régimes d'assurance sociale) pour l'épargne retraite

s'il n'en existe pas. Une telle mesure est extrêmement efficace, car elle peut à la fois favoriser l'extension de la protection sociale et provoquer des investissements qui stimuleront l'économie nationale, les fonds collectés pouvant être utilisés pour financer des projets d'infrastructure qui, en retour, soutiendront les emplois existants et permettront d'en créer de nouveaux;

– enfin, introduire, en tant que première étape en direction de l'objectif de la sécurité sociale pour tous, des systèmes à base territoriale (comme des micro-assurances dans les zones rurales) destinés à satisfaire les besoins prioritaires des pauvres. Le manque d'initiatives pour faire face aux besoins essentiels des travailleurs (dont le droit aux soins de santé) a un impact négatif sur le développement humain et, par conséquent, sur la productivité, et cela se répercute sur la croissance économique.

5 LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS AU NIVEAU INTERNATIONAL, NATIONAL, RÉGIONAL ET LOCAL

Plusieurs propositions relatives à la mise en œuvre ont déjà été exposées, notamment dans l'analyse faite plus haut du rôle des organisations de travailleurs dans l'élaboration de cadres politiques.

► Au niveau local

Au niveau local, parallèlement aux efforts qu'elles déploient face aux problèmes structurels fondamentaux liés aux capacités de fournir des prestations et à travers leur participation aux débats sur les politiques publiques, les organisations de travailleurs devraient rechercher des solutions novatrices faciles à mettre en œuvre et permettant d'obtenir des améliorations substantielles. Par exemple, du fait que le port du badge est devenu obligatoire pour tous les fonctionnaires de l'administration publique en Afrique du Sud, les fonctionnaires corrompus (un inspecteur du travail ou un fonctionnaire de la sécurité sociale, par exemple) peuvent désormais être plus facilement identifiés et se voir appliquer des mesures disciplinaires. En outre, en encourageant les fonctionnaires à accomplir leurs tâches dans le respect de la loi, une telle démarche permet de renforcer la position des travailleurs vulnérables.

► Au niveau national

Lorsque l'État est faible, il est nécessaire d'envisager des dispositions combinant l'intervention des pouvoirs publics et des communautés. Les organisations de travailleurs, en particulier celles des pays moins développés – du fait de niveaux de revenu, d'industrialisation et d'urbanisation relativement faibles – pourraient s'intéresser davantage aux stratégies de mise en œuvre susceptibles de tirer parti du potentiel qui existe dans les zones rurales et au sein des communautés.

Parmi les stratégies possibles, il convient de citer la création de partenariats secteur public-communautés; la constitution de véritables organisations (fédérations et organisations de base) représentant les

travailleurs de l'économie informelle; et l'élaboration de projets pilotes locaux qui pourraient être exécutés ultérieurement à grande échelle avec l'assistance d'organismes publics ou d'organisations de la société civile.

Un partenariat secteur public-communautés pourrait par exemple consister en la mise en place d'un système de micro-assurance qui mutualiserait les risques au plan local et utiliserait pour l'essentiel des ressources locales. Les gens d'une région pourraient par exemple mettre en commun leurs dépenses habituelles de santé et passer un contrat collectif avec un prestataire de soins de la région. Le complément de financement du système serait assuré par l'administration locale, créant ainsi un partenariat secteur public-communautés.

Les organisations de travailleurs doivent nécessairement s'engager dans les débats sur les politiques possibles, mais leur force en matière de propositions et de lobbying est liée à leur poids sur le terrain. Elles pourraient utiliser le fait qu'elles sont des organisations de masse pour faire pression sur l'État afin d'obtenir que la sécurité sociale financée par l'impôt soit l'expression d'un « contrat social » consistant à distribuer les ressources disponibles pour, au moins progressivement, garantir à toute la population – salariés formels, salariés informels, chômeurs, inactifs sur le marché du travail – un niveau de vie acceptable dans le cadre du contexte national.

Un moyen d'atteindre cet objectif est de recourir à la négociation collective et au dialogue social en vue d'incorporer la convention n° 102 de l'OIT dans la législation interne du pays, en obtenant tout d'abord sa ratification, puis son intégration dans le droit interne. Les organisations de travailleurs pourraient veiller à ce que les nouveaux régimes d'assurance sociale mis en œuvre prévoient des taux de remplacement du revenu avant tout définis en fonction des besoins des assurés les plus pauvres, par exemple à travers des barèmes de remplacement redistributifs.

► Au plan international

Les organisations de travailleurs pourraient définir un socle minimum de protection sociale et le promouvoir au niveau local, national, régional et international à travers les différentes fédérations et organisations auxquelles elles sont affiliées. Une telle démarche permettrait de remettre en cause la tendance actuelle du capital à parcourir le monde à la recherche des régions et des pays où les travailleurs sont perçus comme étant plus vulnérables à l'exploitation qu'ailleurs. La définition d'un socle de protection sociale contribuerait également à promouvoir la solidarité entre travailleurs au plan international. ■

Bibliographie

- Braude, Wolfe, « Workforce development study : South Africa », Report for the Global Policy Network, Naledi, Johannesburg, 2004.
- Centre for International and Comparative Labour and Social Security Law (CICLSS), « Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC », RAU, Johannesburg, November 2003.
- Cosatu, « Crush poverty! Create quality jobs! », Report on 7th National Congress, <http://www.cosatu.org.za/congress/cong2000/>
- Frye, I., « Extending Social Security to developing countries with particular emphasis on healthcare and informal economy workers », Naledi, Johannesburg, 2005.
- Ginneken, W. van (ed.), Sécurité sociale pour la majorité exclue : études de cas dans les pays en développement, BIT, Genève, 2000.
- Humblet, M. et Silva, R., Des normes pour le XXI^e siècle : sécurité sociale, BIT, Genève, 2002.
- Lund, F. June 2001. « A framework for the comparative analysis of social protection for workers in the informal economy », University of Natal, Durban, June 2001.
- Naledi, « South Africa country and sectoral analysis », Report for SiD Africa Austral, Naledi, Johannesburg, February 2004.
- Organisation internationale du travail, Note d'information sur les normes internationales du travail et la coopération technique en matière de sécurité sociale destinée au groupe d'experts indépendants : Projet Action normative et travail décent – Perspectives en matière de sécurité sociale, Département des normes internationales du travail et Service politiques et développement de la sécurité sociale, document de travail (distribution limitée), Genève, mai 2004.
- Organisation internationale du travail, Note d'information destinée au groupe d'experts indépendants sur l'action normative et le travail décent : Perspectives en matière de sécurité sociale (rév.), Département des normes internationales du travail et Service politiques et développement de la sécurité sociale, document de travail (distribution limitée), Genève., décembre 2003.
- Reynaud, E., « L'extension de la couverture de la sécurité sociale : la démarche du Bureau international du travail », ESS-document n° 3, BIT, Service politiques et développement de la sécurité sociale, Genève, 2003.
- Wiego (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing), « Notes on Trade Unions and the Informal Sector », 1999, http://www.globallabour.org/trade_unions_and_the_informal_sector_wiego.htm

L'extension de la sécurité sociale dans les pays en développement

Entre l'universalité du droit et la sélectivité des normes internationales

Rachid Filali Meknassi, Professeur à la Faculté de droit de Rabat-Agdal

La sécurité sociale fait partie de ces concepts si familiers que l'on ne se préoccupe guère de les définir. L'abondante doctrine juridique qui lui a été consacrée ainsi que les multiples expériences historiques qui s'en réclament lui confèrent un sens commun tellement solide qu'il dispense de toute définition. Pourtant, s'agissant d'un droit fondamental¹, on aurait sans doute souhaité disposer de normes précises qui en détermineraient le contenu et permettraient d'évaluer objectivement les efforts déployés par différents pays pour en assurer le respect. À défaut, on est tenté de se reporter à la convention n° 102 de l'OIT concernant la norme minimum de la sécurité sociale² dans la mesure où elle présente neuf prestations essentielles qui devraient en constituer la substance³ et s'attache, surtout, à fixer les seuils institutionnels à respecter pour leur mise en œuvre. Pourtant, cette convention n'a pas été élaborée aux fins de servir d'étalon à l'universalité de ce droit et le nombre relativement modeste des États qui l'ont ratifiée devrait suffire à dissuader d'une telle utilisation⁴. De surcroît, même si les prestations qu'elle organise demeurent d'une actualité certaine, les besoins sociaux qu'elles traitent ont beaucoup évolué au cours du dernier demi-siècle entraînant des transformations subséquentes y compris des règles qu'elle prescrit.⁵

Il n'en demeure pas moins que, au-delà des critères destinés à construire une norme minimum, la convention n° 102 présente l'avantage de décrire un éventail de prestations essentielles et de désigner les populations qui doivent être au cœur des politiques nationales de sécurité sociale. Interprétée à la lumière de l'évolution des valeurs qui la fondent et des besoins des États auxquels elle reconnaît, d'ailleurs, une complète liberté pour sa mise en œuvre, elle devient le pivot des normes dites de troisième génération de la sécurité sociale⁶ constituant avec l'ensemble des conventions et recommandations élaborées jusqu'à ce jour par l'OIT « un cadre normatif reflétant les buts et les principes communs qui sous-tendent tout système de sécurité sociale »⁷.

Ainsi abordées, les normes internationales de sécurité sociale dégagent certainement une homogénéité qui constitue « un acquis précieux que les futures activités normatives de l'OIT dans ce domaine devront préserver et consolider ». Elles peuvent d'autant plus fonder un nouveau consensus sur la sécurité sociale⁸ qu'elles marquent une certaine continuité avec la Déclaration de Philadelphie et peuvent ainsi se prévaloir d'une valeur sinon constitutionnelle, du moins fondatrice de la sécurité sociale dans la définition des objectifs de l'organisation.

Pourtant, en replongeant dans cette déclaration, on a l'impression de fétichiser la sécurité sociale lorsqu'on l'aborde à travers les seuls standards de couverture que renferment les conventions internationales. En effet, dans la Déclaration de Philadelphie « l'extension des mesures de sécurité sociale » participe des moyens que les États et l'organisation doivent développer pour atteindre les objectifs fondamentaux constitués par :

– « la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie » ;

– « l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun ».

Dans cette approche, le but de la sécurité sociale est d'« assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection » et, à ce titre, elle s'insère dans des politiques sociales globales visant « les soins médicaux complets », « une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations », « la protection de l'enfance et de la maternité », « un niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation et de culture » et « la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel ».

Ainsi appréhendée, la sécurité sociale est entendue dans un sens restreint, mais elle ne se conçoit guère indépendamment de l'objectif fondamental de plein emploi et d'élévation du niveau de vie à travers la définition de « politiques sociales négociées tendant à mettre le développement au service de la sécurité économique, de la dignité, de la liberté et de l'égalité de chance de tous les travailleurs ». Elle se profile essentiellement comme une régulation des itinéraires des travailleurs en leur permettant de continuer à bénéficier de la sécurité économique dans les phases d'inactivité professionnelle ou d'accroissement des dépenses en raison de la maladie ou des charges familiales. Elle ne saurait, dans ces conditions, se réduire à des normes figées, auxquelles on pourrait se reporter pour apprécier dans quelle mesure un pays donné permet à ses citoyens de jouir de ce droit fondamental, abstraction faite de leur accès régulier à un travail décent leur permettant de subvenir aux besoins essentiels de leurs familles.

La convention n° 102 a été sans doute pensée dans un contexte fortement imprégné par les objectifs de plein emploi tels qu'ils étaient systématisés par les théories économiques et les besoins de reconstruction de l'après-guerre. Loin d'établir un plancher unique de couverture valable pour tous, cette convention définit neuf prestations distinctes et fournit des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ●●●

1. Article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. Convention concernant la norme minimum de la sécurité sociale, adoptée par la 35^e session de la Conférence internationale du travail, le 28 juin 1952.

3. Elles forment les parties consacrées respectivement aux soins médicaux, aux 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.

4. 41 pays ont ratifié la convention n° 102 à ce jour, seuls quelques-uns parmi eux ont accepté l'intégralité des parties II à X.

5. Il s'agit de la convention n° 118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962; de la convention n° 121 sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles [tableau I modifié en 1980], 1964, et de la recommandation n° 121 [tableau I modifié en 1980], 1964; de la convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants et de la recommandation n° 131, 1967; de la convention n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie et de la recommandation n° 134, 1969; de la convention n° 157 sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, et de la recommandation n° 167, 1983; de la convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage et de la recommandation n° 176, 1988; de la convention n° 183 sur la protection de la maternité et de la recommandation n° 191, 2000.

6. Les normes de première génération consacraient les assurances sociales et ont été adoptées avant la fin du second conflit mondial. Les normes de deuxième génération s'inspirent des valeurs et objectifs modernes tels qu'ils ont été développés dans le rapport Beveridge et évoqués dans la déclaration de Philadelphie. La convention n° 102 constitue la charnière avec les normes de la troisième génération, lesquelles relèvent les standards de protection, renforcent l'égalité et introduisent davantage de flexibilité dans la mise en œuvre. Cf. BIT, Les normes internationales du travail, Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Genève, 2002, pp. 480 et s.

7. Conférence internationale du travail, Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Genève, 2001, § 154.

8. BIT, Sécurité sociale: un nouveau consensus, Genève, 2002.

●●● permettant aux États d'être considérés comme respectueux de la norme minimum de sécurité sociale dès que les conditions requises pour la mise en œuvre de la protection contre trois parmi les neuf risques sont respectées. Chaque pays demeure ainsi libre d'inclure ces couvertures dans le système spécifique à la sécurité sociale ou dans le cadre d'autres régimes institutionnels connexes ou parallèles tels que ceux de la santé publique ou de l'assistance sociale. La réalisation effective d'une protection minimum en faveur d'une proportion significative de la population prend ainsi le pas sur la définition légale de la sécurité sociale, sur son caractère obligatoire ou facultatif ou encore sur les modalités de sa prise en charge financière.

Au plan national, l'identification d'un système de sécurité sociale peut reposer aussi bien sur les prestations prévues par cette convention, telles qu'elles auront été aménagées par chaque pays signataire dans le respect de critères minima et d'autre part à toutes les autres éventualités qui n'y figurent pas forcément mais qui poursuivent les mêmes finalités : aides alimentaires aux familles, prévention sanitaire, formation-insertion, aide aux personnes âgées, etc. Finalement, la sécurité sociale renvoie à des systèmes variables de couverture des risques sociaux dont les traits communs sont constitués simplement par l'intégration de certaines prestations de base et l'assujettissement d'une proportion significative de la population.

La flexibilité consacrée par la convention n° 102 correspond aussi bien à la diversité des conditions par lesquelles les sociétés industrielles avaient organisé à l'époque leur couverture sociale qu'à la volonté de promouvoir ces politiques par la concertation. Le véritable ferment de cette approche de la sécurité sociale est constitué plutôt par la similitude des problèmes que les sociétés industrielles affrontaient et traitaient déjà par des modalités différentes, propres à leurs systèmes juridiques et à leur héritage en matière de solidarité sociale et socioprofessionnelle. Les prestations insérées dans cette convention constituent une gamme représentative des éventualités qui menacent le plus la sécurité économique de la majorité des travailleurs et des ménages tels qu'ils étaient constitués dans la société industrielle au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Des communautés de fait étaient ainsi désignées pour institutionnaliser des solidarités face à des adversités communes et s'élargir progressivement à d'autres risques comme à d'autres groupes différenciés, ouvrant ainsi les perspectives d'une sécurité sociale universelle.

Rien ne permet *a priori* de considérer que les besoins des populations dans les pays pauvres soient différents et que leur traitement ne pourrait pas être assuré avec des moyens similaires. Il est évident cependant que les travailleurs qui reproduisent dans le tiers monde le modèle socioprofessionnel de type industriel sont souvent minoritaires. L'insuffisance et l'irrégularité des revenus du travail empêchent dans la majorité des pays démunis les travailleurs d'accéder à un niveau de vie satisfaisant et *a fortiori* de contribuer à un système d'assurance sociale. Le financement public de la protection sociale s'en trouve forcément affecté et ruiné.

À la misère ordinaire d'une grande partie de la population correspond alors son exclusion des mécanismes contributifs de prévention sociale tandis que les politiques d'assistance sociale tendent à devenir complètement inefficaces. L'existence d'un système national de sécurité sociale n'est pas mise, dans ces conditions, au service de la cohésion sociale et de la protection des travailleurs les plus vulnérables.

Le droit à la sécurité sociale demeure ainsi une aspiration universelle. Mais les techniques et les standards préconisés pour en assurer l'exercice et la jouissance correspondent mieux aux relations socioprofessionnelles répandues dans les sociétés industrielles qu'à la condition des travailleurs des pays en développement. Les normes internationales qui les véhiculent contribuent alors de manière involontaire à la marginalisation de la majorité des travailleurs par les systèmes nationaux de sécurité sociale qu'elles inspirent (1). Mais pour autant qu'on s'attache non pas à une conformité formelle à leur égard, mais plutôt à la réalisation des finalités au service desquelles elles ont été conçues, la voie des réformes s'ouvre largement pour mieux répondre à la demande réelle de la majorité des travailleurs, entendue comme une demande soutenable socialement et financièrement (2).

1 L'INADÉQUATION DES NORMES INTERNATIONALES

Au vrai, l'état de sous-développement qui sévissait déjà parmi les membres de l'OIT en 1952 n'a pas échappé aux auteurs de la convention n° 102 qui y ont introduit d'importantes clauses de souplesse. Leur examen permet, cependant, de confirmer que, malgré leur flexibilité apparente, elles participent d'un système focalisé sur les travailleurs de l'industrie, ce qui entraîne la marginalisation de la majeure partie de la population des pays pauvres. La désignation des risques à couvrir ainsi que le mode de leur traitement ne manquent pas, à leur tour, de déceler un décalage notable avec les besoins prioritaires d'une population active dont les formes de travail et d'accès aux revenus ne correspondent pas au modèle type du salarié de l'industrie.

► La contribution des normes internationales à l'exclusion des travailleurs marginalisés

Au lendemain du second conflit mondial, les membres de l'OIT avaient parfaitement conscience des difficultés de subordonner tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, aux mêmes normes sociales. Ils estimaient néanmoins, que le « retard industriel » était rattrapable et que grâce à la coopération internationale et à des mesures dérogatoires, il était possible de promouvoir un droit international valable pour tous.

L'article 3 de la convention n° 102 exprime cette manière de voir, lorsqu'il énonce que tout « *membre dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant peut, si l'autorité compétente le désire et aussi longtemps qu'elle le juge*

nécessaire, se réserver le bénéfice, par une déclaration annexée à sa ratification, des dérogations temporaires »⁹. Celles-ci permettent d'adopter des standards réduits en matière de prestations, mais également de ne prendre en considération, pour l'évaluation de la population cible, que les salariés travaillant dans les entreprises de 20 personnes au moins¹⁰.

Aussi bien le caractère temporaire, voire promotionnel, de ce régime dérogatoire¹¹ que la faculté reconnue à ces pays de limiter la sécurité sociale aux salariés de la microsociété industrielle, traduisent clairement l'espoir que l'on fondait à l'époque dans le progrès que l'industrialisation allait engendrer partout à travers le monde. Le développement économique par la « modernisation » devait inévitablement procurer l'emploi rémunérateur au grand nombre et permettre l'expansion de la sécurité sociale suivant le modèle de référence qui se répandait au nord. Les pays indépendants à l'époque s'étaient d'ailleurs fortement engagés sur cette voie, notamment ceux d'Amérique latine¹².

L'apparition ultérieure d'un tiers monde a démenti cette vision mécaniste du développement. L'emploi industriel demeure limité dans la plupart des régions et la cohésion sociale n'a pas été au rendez-vous, même dans les États dits émergents qui ont pu enregistrer des progrès rapides sur les plans technologique et économique. Plus d'un travailleur sur cinq vit au-dessous du seuil de la pauvreté et la sécurité sociale bâtie sur ce modèle de référence ne couvre en Afrique sub-saharienne qu'entre 5 à 10 % de la population¹³. En Asie, même si certains pays font exception, comme c'est le cas de la Corée du Sud en matière de soins médicaux, la plupart de États, dont l'économie est pourtant très dynamique, comme l'Inde, ne dépassent guère un taux de couverture de 30 %. Globalement, on considère « que 20 % seulement de la population mondiale bénéficient d'une sécurité sociale adéquate »¹⁴.

Alors que les performances économiques et technologiques du monde industriel permettent de couvrir les besoins essentiels de l'humanité sans grande difficulté, les pandémies, la famine, le chômage et la mortalité infantile font encore des ravages dans de très nombreux pays. Dans ce contexte, la sécurité sociale semble à la fois un droit fondamental que l'humanité peut atteindre dans l'immédiat et un objectif inaccessible pour tous les travailleurs en situation de vulnérabilité qui n'accèdent pas à un travail décent. Autant on peut adhérer à l'objectif de son extension à tous ceux qui sont dans le besoin, autant on doit admettre, en particulier dans le contexte actuel de libre-échange, que le modèle de couverture répandu dans les sociétés industrialisées ne peut dépasser les limites qu'il connaît depuis un demi-siècle dans la quasi-totalité des pays du sud.

Selon la règle de base de la convention n° 102, le respect de la norme minimum en matière de sécurité sociale engage les États signataires à assurer la couverture des éventualités à une population cible constituée, au choix :

– soit de 20 % du nombre des résidents, lorsque les assujettis constituent des catégories déterminées de la population active ;

– soit de tous les résidents dont les ressources ne dépassent pas le revenu moyen d'un ouvrier type de l'industrie ;

– soit de catégories de salariés, représentant au moins 50 % de l'ensemble des salariés.

Les revenus du bénéficiaire type s'évaluent par référence à ceux d'un ouvrier type de l'industrie, présumé représenter un niveau de vie décent. Les critères y afférents sont les mêmes pour tous les pays. En revanche, en ce qui concerne les seuils quantitatifs de la population couverte, l'article 3 de la convention autorise les pays en développement à rapporter le taux de 50 % non pas à l'ensemble de la population salariée mais aux seuls effectifs des entreprises employant 20 salariés au moins. Il en découle qu'un régime de sécurité sociale qui s'adresse exclusivement au secteur public et aux entreprises formelles de taille relativement importante est conforme à ces normes, quand bien même il ne couvrirait qu'une infime minorité de la population active et une faible proportion des travailleurs salariés, ce qui est courant lorsque les activités informelles et la micro-entreprise sont dominantes.

Loin de s'inscrire dans une dynamique d'expansion, un système de sécurité sociale ainsi constitué est exposé à la déconfiture lorsque l'emploi industriel stagne ou recule, comme cela se produit souvent dans les économies peu compétitives, dans le contexte actuel de l'économie immatérielle et de libre échange. En revanche, aussi bien les potentialités que les besoins qui apparaissent dans les activités informelles et artisanales demeurent exclus de toute protection sociale organisée. Le droit de la sécurité sociale les place en marge d'un cadre légal et institutionnel pensé exclusivement pour l'économie industrielle. Son extension à la majorité des travailleurs ne peut d'ailleurs s'opérer sans remise en cause profonde, compte tenu de la prépondérance de formes « atypiques » de travail et de rémunération.

► L'inadaptation des normes internationales aux besoins des travailleurs les plus vulnérables

Tels qu'ils figurent dans la convention n° 102 et s'introduisent dans les législations nationales du travail et de la sécurité sociale, les risques liés à la santé au travail et les prestations correspondantes reposent sur le profil d'un ouvrier de l'industrie, chef de famille. Dès qu'on s'en éloigne, la couverture devient inadaptée alors même que le risque est identique et peut donner lieu à un traitement socialisé plus approprié.

Les accidents du travail et les maladies professionnelles constituent un premier exemple typique de ce décalage entre la norme légale et les besoins des travailleurs. Selon sa formulation par les articles 31 et suivants, la prestation s'adresse exclusivement aux salariés. Elle permet de couvrir les frais de soins consécutifs à l'accident du travail ou à la maladie professionnelle, d'accéder à des revenus de substitution durant l'incapacité de travail temporaire et à une pension en cas d'incapacité permanente. Ainsi abordée, elle demeure manifestement imprégnée par le régime de responsabilité patronale qui a été construit au fil des années, sur la base ●●●

9. Cf. art. 3, § 1. Ces dérogations concernent les soins médicaux (art. 9 d et 12-2), les indemnités de maladie (art. 15 d et 18-2), les prestations de chômage (art. 21, c), les prestations de vieillesse (art. 27, d), les accidents du travail (art. 33, b et 34-3), les prestations aux familles (art. 41, d), les prestations de maternité (art. 48, c), les prestations d'invalidité (art. 55, d) et les prestations de survivants (art. 61, d).

10. Cf. art. 9, d), art. 33, b), art. 42, b) et art. 48, c).

11. Un suivi de la continuation des causes ayant justifié le recours à la dérogation a été prévu par le paragraphe 2 du même article, au moyen de la présentation d'un rapport annuel.

12. Si le mouvement international en faveur de la sécurité sociale trouve ses marques dans la Charte de l'Atlantique signée par Roosevelt et Churchill en 1941, qui a consacré un paragraphe à la question, à l'initiative du cabinet britannique, puis dans une résolution de l'OIAT qui l'a appuyée à la conférence ouverte la même année, il faut rappeler qu'un Comité Interaméricain pour l'avancement de la sécurité sociale a été créé en 1940 à Lima, à la suite des conférences de travail des États d'Amérique du Sud tenues respectivement à Santiago du Chili en 1936 et à la Havane en 1939. Celui-ci organisa en septembre 1942 à Santiago du Chili la première conférence interaméricaine de sécurité sociale pour « étudier l'ensemble des problèmes posés par cette politique et organiser la coopération américaine en ce domaine ». Cf. Paul Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, 1953, pp. 116-117; *Revue Internationale du Travail*, XLVI, n° 5, nov. 1942, pp. 691-698; « Une structure nouvelle de la sécurité sociale : l'œuvre de la conférence interaméricaine de sécurité sociale de Santiago du Chili », *Revue Internationale du Travail*, XLVI, n° 6, déc. 1942, pp. 745-778, cité par l'auteur.

13. Cf. « Rapport de la commission de la sécurité sociale de la Conférence internationale du travail, 89^e session, 2001 », extraits in BIT, *La sécurité sociale : un nouveau consensus*, op. cit., p. 37.

14. Cf. Emmanuel Reynaud, *L'extension de la couverture de la sécurité sociale : la démarche du Bureau international du travail*, BIT, Document ESS n° 3, 2003, p. 1.

●●● du droit de la responsabilité civile.

Or, quand bien même on peut, dans cette continuité juridique, maintenir la couverture de ce risque à la charge de l'employeur, il est manifeste que l'on se trouve objectivement dans ces cas en présence d'un état de morbidité et de perte subséquente de l'incapacité du travail qui ne sont pas spécifiques aux rapports salariés. Un artisan indépendant, un agriculteur ou un aide familial peut parfaitement se trouver dans la même situation et demander les mêmes prestations. D'ailleurs, dans les pays sous-développés, les risques d'accident et de maladie à l'occasion de l'exercice d'une activité professionnelle sont souvent aggravés dans les activités non salariées et dans le secteur informel, compte tenu des mauvaises conditions du travail, de la sous-qualification des travailleurs en matière de sécurité et de leur mobilité professionnelle et territoriale. Les effets socio-économiques des accidents professionnels sont également plus dramatiques, notamment pour les préposés d'un micro-entrepreneur puisque l'arrêt de travail de ce dernier engendre souvent la cessation d'activité de ses collaborateurs et la privation de revenu de tous ceux qui dépendent à la fois de l'exercice de son métier et des revenus qu'il procure.

Par ailleurs, la gestion sociale de cette éventualité dans le cadre des seules entreprises industrielles formelles empêche l'émergence d'une politique de santé au travail, intégrant la prévention, la formation, l'accompagnement et la réinsertion professionnelle dans une stratégie globale liée à la fois à la réglementation du travail et à la santé publique. Il en résulte souvent l'inexistence de toute politique médico-sociale dans des branches entières d'activités telles que l'agriculture, qui a recours de plus en plus à la mécanisation et aux produits chimiques, le transport commun des personnes et des marchandises, la pêche artisanale, etc.

L'indemnisation du chômage constitue aussi une illustration éloquente du décalage qui se creuse entre la norme internationale et la réalité des pays en développement. Aux termes des articles 19 à 24 de la convention n° 102, le chômage se présente comme l'éventualité dans laquelle se trouve un travailleur valide lorsque son gain est suspendu en raison de l'impossibilité de trouver un travail convenable. Son indemnisation peut être conditionnée par l'accomplissement de périodes de stages, de carence. Autant de règles qui renvoient à la situation d'un travailleur stable qui perd son emploi et se trouve en mesure de le remplacer par un autre travail dans un délai raisonnablement court ne dépassant pas 13 semaines lorsque la population cible est constituée de salariés et de 26 semaines lorsqu'elle est formée de l'ensemble des résidents.

Pareilles hypothèses ne correspondent que partiellement à la problématique du chômage telle qu'elle se présente dans les pays sous-développés avec la prévalence du sous-emploi et du chômage des jeunes à la recherche de leur premier emploi. Parmi ces derniers, on dénombre un taux élevé de demandeurs qui ont souvent reçu des formations de haut niveau, mais qui ne disposent ni de moyens pour créer leur propre entreprise ni d'opportunités d'emploi salarié qualifié, compte tenu de l'insuffi-

sance de l'investissement productif et du recul de l'emploi public. La couverture de ce risque au profit des seuls travailleurs des entreprises formelles ne se conçoit que sur la base d'un cofinancement par les entreprises et les salariés concernés, tant la prise en charge par l'État paraîtrait inique à l'égard de ceux qui ne disposent ni de travail ni de couverture sociale d'aucune sorte. Mais comme les entreprises industrielles sont souvent dans une situation de dépendance à l'égard des marchés extérieurs, elles évitent généralement de s'engager dans des couvertures périlleuses de ce genre. On en arrive ainsi à constater que le chômage est généralement exclu de la couverture sociale dans les pays du sud, quelles que soient les catégories professionnelles concernées. La sécurité sociale s'avère alors incapable de s'impliquer dans la gestion du risque le plus récurrent pour la sécurité économique dans ces pays en s'interdisant notamment de contribuer à la politique de l'emploi et de promotion des activités génératrices de revenus.

Les prestations aux familles présentent aussi des singularités intéressantes. Leur institution n'a pas été historiquement étrangère aux préoccupations natalistes des périodes de guerre et de reconstruction, alors que, dans les pays du tiers monde, on cherche plutôt à maîtriser la fécondité et à assurer au grand nombre l'accès à l'alimentation et aux services de base par le soutien des prix de produits de première nécessité, la gratuité de l'enseignement et la santé infantile. La fixation de ces prestations au profit des seuls travailleurs des activités formelles produit souvent des effets pervers sur la démographie sans que ces prestations profitent effectivement aux enfants.

Les prestations relatives aux maladies et aux soins médicaux semblent, de leur côté, en décalage flagrant avec les besoins des populations vulnérables et d'une politique de santé publique dans les pays démunis. Au vrai, la distinction entre les prestations relatives aux soins médicaux¹⁵, aux accidents du travail¹⁶ et à la maternité¹⁷ ainsi que les indemnités en cas d'incapacité du travail¹⁸ ne trouvent leur fondement que dans le contexte historique du milieu du siècle précédent qui avait dégagé des régimes distincts axés sur la responsabilité de l'employeur, la solidarité mutuelle volontaire, l'assurance sociale obligatoire ou les soins publics prodigués aux personnes vulnérables¹⁹. L'éclatement du risque « maladie-accident-maternité » en éventualités distinctes et en prestations correspondantes n'a d'intérêt que dans la mesure où il facilite leur prise en compte dans le sillage des couvertures préexistantes. En revanche, lorsque ces prises en charge spécifiques font défaut, le régime de base des soins médicaux trouve une vocation naturelle à couvrir toutes les morbidités ainsi que les soins à la mère et à l'enfant.

Un système de santé à deux vitesses. En conséquence, la reproduction de ces catégories de risques dans les pays pauvres entraîne souvent la mise en place de systèmes catégoriels de couverture et une politique éclatée de la santé publique. En fait, tant que la sécurité sociale demeure limitée à l'élite occupée dans la sphère de l'économie « moderne », le financement de la santé publique se trouve entiè-

15. Partie II de la convention.

16. Partie VI de la convention.

17. Partie VIII de la convention.

18. Elles sont prévues de manière autonome dans la partie III de la convention et de manière connexe aux soins lorsqu'il s'agit de maternité et d'accident de travail.

19. Pour un témoignage historique sur cette évolution, cf. P. Durand, *op. cit.*, chapitre 1, « La formation historique du système de sécurité sociale ».

rement mis à la charge de l'État et des particuliers non couverts. Il en découle souvent un système de santé à deux vitesses, des investissements coûteux dans les branches de soins les plus rémunératrices et l'abandon à leur sort, tant des plus démunis que des infrastructures publiques qui ne peuvent supporter le flot de la demande non solvable et les coûts exorbitants d'une prévention généralisée (pandémies, hygiène urbaine, scolaire, mortalité infantile, etc.).

Les normes en matière de couverture des risques de santé pour les travailleurs semblent alors desservir l'objectif de la santé pour tous et favoriser des politiques coûteuses d'écrémage des soins. Il n'est pas sûr d'ailleurs que les assurances sociales réussissent à couvrir les besoins réels des populations bénéficiaires, compte tenu des insuffisances des politiques de santé publique, notamment en matière de prévention, de la modestie de l'assiette de cotisation et des coûts prohibitifs d'une médecine libérale entièrement dépendante de l'extérieur.

De surcroît, compte tenu de la mobilité des travailleurs entre les entreprises et du changement fréquent de leur statut dans la profession, il n'est pas rare qu'ils cotisent à ces couvertures sans en bénéficier effectivement, faute de remplir les conditions de stage. En particulier, la mobilité des femmes, en raison de la nature de leurs activités, de leur situation de famille et des responsabilités qui en découlent, constitue fréquemment un obstacle au bénéfice de la contrepartie de leurs cotisations, notamment à l'occasion de la maternité.

La précarité du travail et les changements de statut dans la profession réduisent aussi l'utilité des couvertures liées à la vieillesse et aux survivants. Si dans certains pays la faible longévité des travailleurs illustre à elle seule le faible impact du régime de pensions de vieillesse, on relève, dans de nombreux pays, que ces couvertures sélectives introduisent parfois des rigidités inutiles dans le marché du travail et ne bénéficient que très partiellement à leurs titulaires.

Manifestement, un système de sécurité sociale qui reproduit dans un pays sous-développé les normes internationales ne contribue pas forcément à la satisfaction des besoins prioritaires des travailleurs, ne permet pas toujours à la population cible d'accéder effectivement aux prestations promises et ne soutient pas efficacement des politiques publiques intégrées, notamment en matière de lutte contre le chômage, de santé au travail, de santé publique et de formation. Il n'en demeure pas moins qu'il rend des services irremplaçables à une partie essentielle de la population, celle qui permet aux États de se maintenir dans la compétition internationale, voire de se développer. Il participe aussi à la consolidation des services publics, notamment en assurant aux fonctionnaires la pérennité des revenus.

Le constat du décalage entre les normes de la sécurité sociale telles qu'elles sont véhiculées par le droit international et les besoins des populations vulnérables du tiers monde ne devrait donc pas servir d'argument pour soutenir le démantèlement de la sécurité sociale, mais au contraire pour consolider son effectivité en l'adaptant à la demande réelle.

2 L'EXTENSION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR SON ADAPTATION À LA DEMANDE RÉELLE

Malgré sa forte démarcation institutionnelle, la sécurité sociale n'affirme encore que de manière très relative son autonomie normative par rapport à d'autres droits économiques et sociaux²⁰. Quelle que soit donc la pertinence des normes qui la régissent²¹, la politique qui l'inspire doit trouver ses repères, non pas dans la recherche d'une conformité formelle avec des critères juridiques qui seront forcément dépassés par l'évolution économique et sociale, mais dans l'objectif permanent de mettre en place des solidarités durables pour permettre à la population d'atténuer sa vulnérabilité à l'égard des aléas économiques et physiologiques.

À la différence des groupes restreints qui sont libres d'organiser des prévoyances mutuelles limitées dans le temps ou dans leur objet, la mission de l'État en tant que garant du droit à la sécurité sociale le conduit à assurer à la fois la pérennité des couvertures instituées et leur accessibilité par tous ceux qui en ont besoin. La stratégie qu'il développe à cette fin est forcément déterminée par les structures économiques et se rattache aux politiques sectorielles qu'il poursuit notamment dans le domaine de l'emploi, de la santé publique, de la formation, du logement et de l'environnement. D'où les incertitudes des frontières institutionnelles entre ces politiques et les droits qu'elles cherchent à assurer. Mais pas plus qu'il ne peut être tenu pour responsable du non accès de chaque citoyen à un travail décent, à un logement convenable ou au meilleur état de santé physique et mental, l'État n'a pas pour obligation de garantir à tous le bénéfice effectif des prestations relevant de la sécurité sociale. Il est, en revanche, comptable de la reconnaissance de ces droits fondamentaux, ce qui lui interdit d'entraver leur jouissance et l'oblige à définir une politique destinée à en élargir l'exercice. En ce sens, un État même démuné de moyens matériels est tenu de veiller sur les droits des citoyens constitués dans le cadre des systèmes d'assurances existants et promouvoir l'extension des couvertures en direction des populations vulnérables et des besoins prioritaires²².

Dans les pays sous-développés, il semble évident que la généralisation de la sécurité sociale ne peut pas s'obtenir par l'intégration de tous les travailleurs dans un système de couverture édifié principalement à l'adresse des salariés de l'État et des entreprises industrielles. Il n'en demeure pas moins que les institutions ainsi mises en place constituent souvent un acquis précieux pour ceux qui en bénéficient et peuvent constituer un formidable levier pour l'élargissement de la protection à d'autres risques et à d'autres catégories de bénéficiaires. Mais l'étroitesse du marché du travail formel et l'éclatement des rapports socioprofessionnels dans la majorité des pays pauvres obligent manifestement à se départir d'un modèle de couverture conçu pour la société industrielle pour traiter, au mieux, les besoins prioritaires des différents groupes sociaux, dans la perspective d'une politique de développement social intégrée, sous la responsabilité de l'État.

20. La Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que « toute personne humaine, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce, à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ». De son côté, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels énonce dans son art. 9 que « les États parties au présent pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale y compris, les assurances sociales » tandis que les dispositions qui suivent reconnaissent le droit « à la protection et à l'assistance aussi large que possible à la famille, à la maternité, aux enfants » (art. 10), « à un niveau de vie suffisant, aux droits alimentaires et à la répartition équitable des ressources alimentaires » (art. 11), « au meilleur état physique et mental » (art. 12) et à « l'éducation et la formation » (art. 12 et 13).

21. Trop souvent, l'inadaptation de la convention n° 102 aux réalités socio-économiques contemporaines sert d'alibi pour revendiquer un affranchissement des États de toute obligation en la matière. La rigidité relative de ces normes ne saurait justifier l'abandon des objectifs qu'elles visent explicitement à atteindre. En ce sens, cf. R. Filali Meknassi, « Pertinence des normes internationales du travail dans la zone sud-méditerranéenne: contribution à un débat », in *Sécurité sociale: facteur de cohésion sociale, actes de la Conférence euroméditerranéenne, Limassol, Chypre, 27 et 28 mai 2004*, éditions du Conseil de l'Europe, 2005, pp. 59-66.

22. On peut lire en ce sens dans la résolution et les conclusions de l'OIT de 2001: (BIT, *Sécurité sociale: un nouveau consensus*, Genève, 2002)

« Il n'y a pas, en matière de sécurité sociale, de modèle unique exemplaire. Celle-ci croît et évolue avec le temps. [...] C'est à l'État que revient en priorité le rôle de favoriser, d'améliorer et d'étendre la couverture de la sécurité sociale. [...] Il n'est pas toujours nécessaire, ni même dans certains cas possible, de prévoir la même gamme de prestations pour toutes les catégories de personnes. Toutefois, [...] priorité devrait d'abord être donnée aux besoins jugés le plus pressants par les groupes concernés » (art. 4 et 15).

► La prise en compte des besoins collectifs différenciés des travailleurs

Tout système national de sécurité sociale est le fruit d'une évolution historique qui consolide des situations et des dépendances tant à l'égard des contributeurs que des institutions privées ou publiques impliquées dans son fonctionnement. Il est de ce fait exposé, en permanence, aux enjeux économiques et sociaux qui compliquent son adaptation régulière aux besoins de ses adhérents et son élargissement à d'autres personnes. En particulier, la recherche de l'équilibre financier dégage souvent des solutions alternatives qui sont à l'avantage de certaines catégories de souscripteurs et au détriment d'autres. À mesure que ce système acquiert de l'importance, son administration relève du champ politique.

En tant que garant de la sécurité sociale et gestionnaire de la chose publique, l'État est souvent partagé entre la volonté de consolider le système national de sécurité sociale et la tentation de l'asservir à d'autres finalités, notamment au financement occasionnel ou permanent d'autres besoins publics. C'est pourquoi il est nécessaire que les différentes missions de la puissance publique en matière de sécurité sociale soient clairement identifiées et séparées. L'harmonisation de l'administration de la sécurité sociale avec les politiques publiques sectorielles doit être clairement exprimée et déclinée en décisions partagées avec les parties concernées. Une gestion transparente et avisée de la sécurité sociale est loin d'être incompatible avec la réalisation d'objectifs d'intérêt général connexes, que ce soit dans le domaine de la santé (politique nationale de génériques, amélioration de la rentabilité des infrastructures hospitalières publiques, extension des soins préventifs, soutien à l'éducation sanitaire, planification familiale, etc.) ou pour la réalisation de programmes sociaux (logements, loisirs, réhabilitation professionnelle, etc.).

A fortiori, la poursuite du développement de la sécurité sociale à l'égard des populations qui en sont exclues est concevable moyennant les aménagements nécessaires. La couverture des risques afférents aux accidents de travail et aux maladies professionnelles au profit des travailleurs non salariés, la souscription d'assurances volontaires principales ou complémentaires, l'inclusion des conjoints inactifs dans le régime des pensions de vieillesse constituent, entre autres, des ouvertures possibles pour l'extension du système de sécurité sociale, tant au profit des adhérents originels que des travailleurs qui en ont été exclus de droit ou de fait. Les techniques de capitalisation, de plafonnement des prestations, de pérennisation entre les couvertures et de gestion séparée des risques sont là pour permettre au système principal de féconder les politiques sectorielles de protection sociale, de s'en enrichir et de s'étendre à de nouvelles catégories de travailleurs qui en étaient exclues, sans avoir à supporter des risques inconsidérés.

Dans un même système de sécurité sociale, il est parfaitement concevable de faire cohabiter des prestations obligatoires avec d'autres facultatives. Il est également possible de définir les prestations de base

de manière différenciée selon les catégories socio-professionnelles ou la situation de famille.

Une telle diversification des protections pour répondre au plus près des besoins et des demandes exprimées par les grands groupes sociaux et professionnels rend encore plus manifeste l'intérêt de coordonner les couvertures avec les systèmes parallèles tels que les mutuelles, les ONG, les assurances privées et les caisses sociales d'entreprises. Dès lors qu'il s'agit de finalités convergentes, les parties concernées trouveront normalement intérêt à se renforcer solidairement et à rendre complémentaires les prestations qu'elles proposent. La coordination des systèmes de retraite, l'harmonisation des mécanismes d'indemnisation, l'emploi commun des infrastructures, la fusion des prestations, l'unification des contrôles, la planification, l'évaluation et la prévision sont autant de sujets qui impliquent autant la puissance publique que les organisations de prévoyance et de sécurité sociale.

Sans doute cette coopération ne manquera-t-elle pas de produire des conflits d'intérêts fréquents. La négociation et les arbitrages transparents qu'ils nécessitent ne sont toutefois pas le tribut de cette coopération institutionnelle uniquement, ils sont le lot quotidien de la gouvernance de la sécurité sociale, même au sein d'une structure institutionnelle unifiée.

Mais quelle que soit la souplesse d'un système de sécurité basé sur l'assurance obligatoire ou volontaire, il faut reconnaître qu'il fonctionne dans tous les cas sur l'écrémage de l'épargne en veillant à rendre solvable la plus large partie de la demande marchande. Les besoins insolubles inhérents à des groupes sociaux ou à certains risques demanderont des méthodes spécifiques de traitement, par des prises en charge publiques, communautaires ou autres. C'est pourquoi, dans les pays en développement où les populations qui vivent au seuil de la pauvreté absolue constituent souvent une partie substantielle de la population totale, un système soutenable de sécurité sociale ne se conçoit qu'en corrélation avec une politique de développement social intégré.

► Un système national de sécurité sociale articulé à la politique de développement social

Là où les populations démunies sont privées de toute protection sociale organisée par l'État, des formes spontanées de solidarité se mettent souvent en place sur une base familiale, territoriale ou le plus souvent ethnique. Puisant leur force dans la solidarité de la communauté immédiate et dans une culture ancestrale, parfois d'inspiration religieuse, ces formes de couverture sociale rudimentaire rendent des services d'autant plus appréciables aux plus faibles qu'elles se déploient dans la proximité et l'urgence. Malgré leur efficacité toute relative face aux grands risques, ces mécanismes d'assistance et d'entraide mutuelle permettent incontestablement de soulager des souffrances et de soutenir les plus démunis lorsqu'ils traversent des épreuves pénibles. Leur utilité est d'autant plus manifeste qu'en leur absence, les plus pauvres ne trouvent généralement que solitude et désolation.

Investissant cet acquis historique, de nombreuses communautés et associations ont mis en place des solidarités organisées au profit de populations pauvres et ont fini par faire école, y compris auprès des organismes de développement, notamment la Banque mondiale.

Leur méthode inspire désormais les États du tiers monde et les bailleurs de fonds internationaux qui n'hésitent plus à engager des programmes de lutte contre la pauvreté en partenariat avec ces organisations. Jusqu'à présent, les prestations relevant de la sécurité sociale n'ont reçu qu'une faible attention de leur part, l'essentiel des efforts étant tournés vers la réalisation des infrastructures de base, la formation et les activités génératrices de revenus. Toutefois, les associations qui se sont engagées sur cette voie, notamment pour l'aide à l'enfance démunie, aux handicapés, aux personnes âgées ou aux malades (centres de consultation, soins ambulatoires, dialyse, diabète, sida, maladies cardio-vasculaires, etc.) ont rencontré un grand succès et supplanté efficacement les défaillances de l'État en assurant une certaine prise en charge des personnes et en limitant l'impact des fléaux sociaux (travail des enfants, mendicité, pandémies, etc.).

Qu'il s'agisse d'organisations spontanées, d'associations structurées de volontaires ou d'actions institutionnalisées avec le concours des collectivités publiques, ces activités relèvent à la fois d'initiatives de développement local, d'assistance sociale et de santé publique. Elles recèlent un potentiel d'intervention en faveur des populations pauvres qu'il est possible d'améliorer et d'intégrer progressivement à la sécurité sociale. Sans remettre en cause la souplesse des acteurs, il importe de renforcer leurs capacités matérielles et institutionnelles, d'améliorer leurs qualifications et de construire des ponts entre les infrastructures publiques et les structures non officielles opérant dans leur domaine d'activité :

dispensaires, maternités, hôpitaux, écoles, etc. Les objectifs à poursuivre sont multiples : relever l'efficacité des dépenses publiques sociales, améliorer les performances des acteurs privés et bénévoles, mobiliser la participation financière des bénéficiaires, contrôler la qualité des prestations notamment lorsqu'il s'agit d'éducation et de soins de santé, introduire progressivement les valeurs d'égalité, de transparence et de responsabilité dans l'organisation de ces services. Une partie, du moins, de ces mécanismes peut progressivement évoluer du champ de l'assistance communautaire et partisane vers celui de l'assistance publique, puis évoluer vers la constitution de droits qui participeraient du système national de sécurité sociale.

La définition même de la sécurité sociale participe ainsi de celle du développement social intégré. L'extension de ces mécanismes se présente essentiellement comme une question institutionnelle et de gouvernance. Si, au sens strict, la sécurité sociale renvoie aux mécanismes qui permettent à la population de rester à l'abri du besoin en lui assurant les soins et les revenus de substitution en cas de besoin, il est évident qu'elle suppose une satisfaction permanente des besoins essentiels à travers les revenus du travail et les autres services publics. La mise en œuvre du droit à cette sécurité ne saurait ignorer cette articulation, notamment lorsque la couverture se base sur la contribution des bénéficiaires. Il s'agit alors de reconnaître le droit de tous à un niveau de vie convenable et de concevoir dans une démarche participative une vision prospective et partagée permettant de renforcer l'acquis, de l'élargir aux populations dont la demande de couverture peut être rendue solvable moyennant des aménagements flexibles et de promouvoir, en aval, des systèmes autonomes de couverture, encadrés et appuyés par l'État dans le cadre de ses politiques territoriales et sectorielles. ■

Il n'existe pas en matière de protection sociale de système exemplaire qui puisse être donné en modèle achevé. Dans tous les pays où elle a connu un grand développement, la sécurité sociale ne cesse d'évoluer avec la société et doit être perpétuellement repensée pour faire face aux évolutions de la démographie, de la médecine, de l'économie et des modes de vie. Cet impératif doit guider toute la partie méthodologique de l'accord-cadre, qui devrait aborder au moins quatre questions : la mobilisation du savoir local, les modalités de mise en œuvre du principe de participation, la fixation de priorités, et l'élaboration d'indicateurs ad hoc susceptibles de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces priorités.

Méthode

- Mobiliser le savoir local
Mamadou Diawara
- Du bon (et du mauvais) emploi des indicateurs dans l'action publique
Robert Salais
- Étendre la couverture de sécurité sociale : une proposition normative
Adrián Goldin

Mobiliser le savoir local

Mamadou Diawara, Professeur d'anthropologie à l'Université Johann Wolfgang Goethe de Francfort/Main

Un jour, on dit au serpent: «*Il y a des boubous en vente au marché.*» Le reptile, souverain, répondit: «*Tant mieux pour ceux qui ont des épaules!*» Le serpent, fût-il un boa-constrictor, est physiologiquement dépourvu de structure (épaules par exemple) qui lui permette de faire usage d'une tunique, aussi belle soit-elle. Le proverbe sahélien du pays *soninke* (Mali, Mauritanie, Sénégal, Gambie) attire l'attention sur la nécessité d'adapter les solutions aux problèmes et non l'inverse. La procédure: savoir d'abord de quoi le reptile a-t-il besoin et ensuite trouver la solution. Ne sommes-nous pas dans le même cas de figure lorsqu'on propose aux saisonniers et autres paysans du sud la sécurité sociale? Est-ce une solution à leur problème? Ne met-on pas la charrue avant les bœufs (*putting the last first*, Chambers, 1984), comme dans l'aventure du «développement»? On discutera ici de la fâcheuse tendance d'appliquer les mêmes cadres d'analyse inspirés de la réalité occidentale à d'autres terrains dont on ignore le caractère propre. La réalité occidentale désigne ce qui se passe «en haut» et, à mesure qu'on s'éloigne de ce milieu qui est le sommet de la «pyramide», l'analyse et ses instruments perdent de leur pertinence. Le dominocentrisme, voilà l'attitude dénoncée par Grignon et Passeron (1989: 46) chez Bourdieu. Cette critique je la fais mienne.

1 DU DOMINOCENTRISME

Le BIT, conformément au mandat que lui a donné la Conférence internationale du travail en juin 2001, doit étendre la couverture de la sécurité sociale. L'OIT, dans sa volonté d'appliquer les mêmes droits au maximum de travailleurs, œuvre sur le terrain d'après trois modalités:

1. étendre la sécurité sociale à partir des mécanismes «classiques»;
2. promouvoir et soutenir de nouveaux systèmes décentralisés locaux;
3. articuler les formes de protection sociale locale avec les systèmes d'intervention publique (Reynaud, 2003: 2). J'ai à plusieurs reprises eu l'occasion d'écouter sur les ondes de la Radio Diffusion Télévision du Mali (ORTM) les déclarations des experts de l'OIT. Ils s'expriment notamment lors de congrès commémoratifs d'événements internationaux ou nationaux. Pour l'intellectuel sahélien que je suis, ces agents et leurs déclarations ainsi que l'invocation des Conventions de l'OIT sont lointains. Ils sont encore plus lointains pour le travailleur sahélien moyen, voire inexistant pour ceux qui triment au quotidien. Le défi est de prendre réellement en compte cette majorité silencieuse.

► Deux mondes du travail parallèles

L'économie coloniale et postcoloniale ont forgé au Mali deux mondes du travail parallèles. Quand vers le milieu de la journée on pose la question de savoir si les *travailleurs* sont rentrés, il s'agit bien de ceux dont le rythme est contrôlé par la montre. En sont évidemment exclus les pâtres, les agriculteurs et tous les autres, c'est-à-dire la grande majorité qui garde son appellation spécifique dans la langue locale. On est berger, paysan, foreur de puits ou tous les trois à la fois, selon les saisons. Ceux qui sont concernés par l'horaire, les salariés, sont les privilégiés qui exercent ce qu'on appelle le «travail de Blanc» (Diawara et Dougnon, 1993; Dougnon, 2003). La situation est analogue dans les autres pays africains sahéliens.

Le journal dédié aux travailleurs, publié par leur syndicat (Union Nationale des Travailleurs du Mali, UNTM), appelé *Barakéla*, (*Le Travailleur* en langue bamana) est rédigé en français. Il est réservé à ceux qui maîtrisent cette langue et l'écriture dans un pays qui compte 69 % d'analphabètes¹. Quelle pertinente définition du monde du travail!

► L'OIT, cette inconnue

La majorité des producteurs ignorent totalement qu'il existe des normes internationales du travail (NIT). Les NIT ne s'adressent pas à cette majorité; elles ne la concernent pas. Il arrive qu'un syndicaliste, à la suite d'un expert de l'OIT de passage, le temps d'un discours, évoque le cas de cette majorité laborieuse. Mais les éventuels intéressés, vacant à leurs activités, ne se sentent guère concernés. Les normes en question sont très peu connues, y compris dans le milieu des cadres supérieurs. C'est à la rigueur une affaire de syndicalistes. Dans la mesure où elles sont appliquées, ces normes visent les seuls travailleurs salariés ou les enfants maltraités qu'on sauve des griffes des planteurs en Côte d'Ivoire et de leurs agents dans les pays frontaliers.

On ne saurait parler d'adaptation de ces normes sans résoudre préalablement le problème:

1. du public qu'elles concernent;
2. de la langue dans laquelle on s'adresse à lui;
3. des occasions qu'on saisit pour lui parler².

L'idée de mieux informer et de former les États membres dans le domaine des conventions fait sens, mais l'OIT se contente trop souvent d'un juridisme qui ne prend pas en compte les réalités du terrain. On ne peut s'en tenir à la simple affirmation de la représentativité des parties constitutives du tripartisme de l'OIT (les gouvernements, les employeurs et les employés). Ce n'est pas parce que l'État s'appelle le Mali, par exemple, qu'il est acquis à la cause de ses travailleurs et prêt à les défendre. Le poids des investisseurs étrangers et les pesanteurs sociales et ●●●

1. Cf. <http://erdkunde.bildung-rp.de/africa/daten1.htm>

2. Les possibilités ouvertes en ce domaine par les nouvelles technologies de l'information sont réelles, mais exposent aussi au risque d'une fuite en avant. Il faut tenir compte des conditions qui prévalent sur le terrain. Il y a lieu de s'interroger sur les interlocuteurs visés. La langue d'adresse reste cruciale, puisqu'il ne s'agit d'aucune de ces langues impériales quels que soient leurs noms: anglais, français, espagnol ou allemand. Le milieu où on les rencontre reste déterminant dans un pays sans électricité.

●●● politiques internes peuvent bien lui faire défendre d'autres intérêts.

Ce n'est pas non plus parce que les syndicalistes viennent de ce pays qu'ils défendront la majorité dont nous avons parlé.

On ne saurait se contenter de la bonne foi des uns et des autres, et les normes internationales restent trop souvent inappliquées. Les dégâts dus aux abus dans le domaine du travail ne sont pas moins calamiteux que ceux des armes de destruction massive. La seule différence est que la mort de millions d'innocents n'est alors ni assez scandaleuse, ni spectaculaire, pour intéresser la presse internationale, qui l'ignore ou tout au moins la biaise. On ne saurait disposer d'un beau catalogue de moyens juridiques sans système de contrôle adéquat, ce qui suppose des mécanismes efficaces d'inspection et de mise en œuvre.

L'OIT a certes accompli des progrès substantiels en passant du concept de «secteur non structuré» au «secteur informel»³. Cependant, il demeure esclave du même modèle téléologique qui suppose que tous, devons marcher vers le «progrès», synonyme de «structuré» ou de «formalisé». Pour «ouvrir les portes de l'interprétation des droits fondamentaux»⁴, il faut se défier de ce modèle socio-évolutionniste et se donner les moyens de prendre en compte les besoins et les aspirations réels de la société civile. Ce qui suppose de donner voix au chapitre à celles des ONG (l'Oxfam par exemple), qui s'appuient sur une connaissance et une pratique réelle du terrain, et de se défier en revanche de celles qui, souvent mieux financées et mieux équipées que les premières, contribuent à le miner.

Partir ainsi de la connaissance du terrain permet de se doter d'une définition opérationnelle du travail décent. Ceci fait, on pourra se demander comment les NIT seront applicables dans le secteur dit informel (si essentiel) qui ne partage pas forcément les mêmes paramètres de décence que le système capitaliste. Il y a lieu à ce niveau d'explorer le concept local de la décence.

► Se doter d'une méthode d'action axée sur la réalité du terrain

Les droits fondamentaux proclamés en 1998, la *Déclaration de Philadelphie*, la fameuse convention n° 102, sont loin de poser les problèmes spécifiques au secteur pudiquement appelé «informel». Comme son nom l'indique, ce secteur est déterminé, nommé, en partant du secteur «formel», érigé en référence unique. Le risque est de vouloir résoudre les problèmes de pays et de gens d'ailleurs à partir de cette seule référence. Généreusement, on veut étendre la même couverture aux autres, mais ne fait-on pas fausse route ?

Le dominocentrisme propose des solutions à l'aune des sociétés occidentales. Cette méthode d'action risque d'ignorer non seulement la réalité des terrains africains, mais aussi la longue histoire du système de protection sociale dont rend compte merveilleusement l'article de Simon Deakin et Mark Freedland dans ce numéro spécial. Il faut au contraire se donner le temps et les moyens de connaître les conditions locales d'intervention et de les prendre entièrement en compte.

Un exemple permettra de saisir cette différence. Il y a quelques années, dans l'Afrique du Sud de l'apartheid, on entendait souvent dire : «*Aussi minable soit une vie, elle doit se conclure par des obsèques dignes de ce nom, voire mémorables.*» Les week-ends, aujourd'hui encore à Soweto et ailleurs dans le Pays de la Nation Arc-En-Ciel, sont marqués par les longues processions funéraires. Leur coût est prohibitif au regard des ressources du défunt ou de celles des survivants. Mais ces derniers se sentent toujours tenus par leur conviction : une vie minable, mais une fin digne (cf. *Solomon, 1995; Molefe, 1990; Stanford, 1991; Ncube ka Mathanda, 2001; Jacobs 1994*). La situation est la même dans les pays de l'Afrique centrale ou dans ceux de la côte ouest africaine. Il n'y pas eu ici d'apartheid (*Singer, 2001*), mais le coût des funérailles ne pèse pas moins d'un poids excessivement lourd sur la bourse des survivants. On connaît bien les cercueils de design Mercedes Benz du Ghana et de la Côte-d'Ivoire (*Cipolletti, 1989*). Ils sont certes réservés à l'élite, mais les gens du commun se laissent encore plus sûrement ruiner par les funérailles de leurs proches, véritables potlatch des temps modernes (*Malinowski, 1922; Mauss, 1925; Carrier, 1995*) aux motifs toujours renouvelés : la qualité des alcools, des mets, la durée des cérémonies, la réputation des équipes de reportage audiovisuel mobilisées à l'occasion, etc.

Comme chacun est exposé au risque de la mort, le danger de la banqueroute après le trépas d'un être cher plane constamment au-dessus de la tête des moins pourvus. Dans ce cas, où peut-on investir pour s'assurer contre un tel risque ? Ce risque peut bien exposer des familles entières à la maladie qui deviennent insolubles pour la moindre visite médicale ou le moindre achat de médicaments. Les intéressés préfèrent, de loin, investir dans ce devoir social plutôt que dans la santé ou dans l'alimentation à long terme. Ces dépenses mortuaires font donc courir un risque aussi sérieux que le chômage ou la maladie (*Singer, 2001*), même s'il ne figure pas dans le catalogue des risques pris en compte par les normes de sécurité sociale. Thématiser la mort et ses conséquences ne signifie pas de transformer la mort en un secteur de développement. On prend conscience de la dimension réelle de ce phénomène lorsqu'on considère le taux de mortalité et de morbidité supplémentaire dû au Sida, même si celui-ci tue moins que le paludisme au Sahel !

Venons-en aux thèmes habituels des assureurs à l'occidentale : la maladie et la vieillesse. Commençons par cette dernière. Une question peut-être cynique, mais mérite d'être posée : comment s'occuper de vieillesse dans des pays où l'âge moyen atteint à peine 45 ans et que la probabilité de mourir avant 40 ans est plus forte que jamais⁵ ? La nature du problème est peut-être similaire dans les nations du nord et du sud, mais leur forme est si différente qu'on ne saurait projeter les solutions et les analyses de l'un sur l'autre. Quel pourcentage d'Africains bénéficient d'une retraite, *a fortiori* d'une assurance vieillesse ? On avance pour l'Afrique 5 à 10 % comme chiffre moyen de la population active couverte par un régime légal de sécurité sociale (*Reynaud, 2003*).

3. Cf. <http://utal.org/movimiento/17frabib1.htm>

4. *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Alain Supiot, Paris, Le Seuil, 2005, p. 312 et s.

5. Cf. *Rapport mondial sur le développement humain, 2002*, 252-253.

Quid de la maladie ? La faiblesse de la couverture sanitaire dans les pays du sud est manifeste, dramatique en Afrique. Les gens du commun, c'est-à-dire l'écrasante majorité, se soignent en dehors de cette structure. Comme les cadres supérieurs également ont recours à la médecine locale (cas d'affections psychosomatiques, protections occultes, orthopédie, etc.), les interférences entre celle-ci et la médecine moderne sont très importantes et il faudrait pouvoir en tenir compte (cf. *Diarra, 1993*). Mais nul ne sait exactement combien coûtent les soins auxquels les populations ont réellement recours. Comment dès lors créer un système de protection sociale fondé sur l'ignorance ?

2 LES BESOINS DE CONNAISSANCE

Les NIT réglementent les rapports de trois partenaires : les gouvernements, les employeurs et les travailleurs (salariés). La question du rôle que les NIT peuvent jouer dans le développement d'un État de droit doit être précédée par un certain nombre d'interrogations. L'autorité et la légitimité dont disposent les gouvernements de pays qui se livrent à une véritable compétition dans le bradage des conditions d'investissement face aux entreprises occidentales qui se délocalisent restent à connaître. De même que reste à définir l'autorité et la légitimité dont dispose un gouvernement qui, pour toute source de revenu, ne dispose que de l'« aide au développement ». Ce sont les gouvernements du sud qui sont structurellement confrontés à la détérioration des termes de l'échange et au dumping des prix pratiqués par les gouvernements de pays riches.

Le combat du David sahélien et du Goliath US-américain offre une scène éloquentes à ce sujet sur l'avenir des cotonculteurs sahéliens face à ceux du sud des USA (*Bingen, 1998 ; Linard, 2003 ; Moseley, 2003*). Lorsqu'on sait que le besoin en capitaux et la prétendue « pauvreté » s'expliquent largement par ce dumping, la marge de manœuvre de nos pays est inexistante. Dans ces conditions, quel sens peut avoir l'État de droit et de quelle autorité un tel État dispose pour veiller correctement à l'application des NIT ? Si l'OIT ne se dote pas des instruments de connaissance et de compréhension de la diversité des situations locales, elle ne peut que se référer à l'expérience acquise auprès des vieux pays industriels et se priver de l'expérience des nouveaux pays. Ce faisant, on court le risque que le contrôle formel de la lettre des normes prenne le pas sur leur application. Si tel est le cas, il y a très peu à attendre des NIT.

L'émergence d'une nouvelle forme de normativité au niveau des instances du BIT et la connaissance de « moyens à mettre en œuvre » pour étendre la couverture sociale passent nécessairement par un état des lieux rigoureux. Il s'agit de commencer par reconnaître notre ignorance et d'apprendre ce que la pratique et le savoir local ont produit dans ce domaine. L'attitude face à la maladie et aux accidents ou à la prévention de celle-ci est au cœur de la sécurité. Or nous en savons si peu !

► L'exemple de la maladie

À partir de quand se considère-t-on malade et comment se soigne-t-on ? Est-ce un acte individuel ou collectif ? Collectif, dans le sens que c'est la famille, les parents qui prennent le patient en charge, compte tenu des rapports sociaux et économiques réels en cours. Ce qu'on appelle ailleurs la sécurité sociale est assurée ici avec les moyens du bord, et ce sont ces moyens qu'il faut commencer par étudier (*Augé, 1984 ; Diarra, 1993 ; Jaffré et Olivier de Sardan, 2003*).

On connaît bien le cas du Mali, et des pays du Sahel en général, où, grâce à la libéralisation du commerce des médicaments, des milliers de spécialistes et de non-spécialistes – surtout eux – ont fait de la santé leur domaine d'élection. Les « pharmacies par terre » constituées de produits importés du Nigeria et du Ghana notamment, ou arrivant de la Guinée, jonchent les étalages de paysannes et de paysans analphabètes qui les vendent aux passants, y compris des antibiotiques, sans la moindre ordonnance médicale. Ici, l'offre de la rue en médicaments modernes et bon marché (quant il ne s'agit pas de contrefaçons plus ou moins dangereuses) a suivi la demande de paysans et de citoyens habitués à la médecine moderne, mais qui continuent de recourir aussi à la médecine traditionnelle.

Le problème n'est pas seulement le danger que représentent ces médicaments qui inondent le marché parallèle et officiel, car elles sont légion les pharmacies comparables à celles par terre. Elles fonctionnent d'après la loi du marché, quasiment sans déontologie, ce qui réduit le médicament à une vulgaire marchandise.

► L'exemple de la prévention

On aimerait comprendre pourquoi les ruraux et pâtres du Delta du Niger ont adopté le moustiquaire pour éviter les piqûres d'anophèles et donc le paludisme, tandis que ceux des autres régions moins infestées de moustiques évitent toujours la solution la moins onéreuse de protection contre le paludisme. On aimerait aussi savoir pourquoi ceux-là même qui sont habitués aux moustiquaires n'adoptent pas celles qui, traitées aux insecticides, sont censés être encore plus efficaces. De telles questions sont capitales, s'agissant d'une affection endémique et chronique qui tue plus que le Sida dans les pays comme le Sénégal ou le Mali.

On ignore encore pourquoi le citoyen moyen de Dakar ou de Bamako ne va chez le médecin que lorsqu'il/elle est malade. Ici, la prévention joue un rôle mineur, voire inexistant. Pourtant, dans le pas en question, rares sont ceux qui ne font pas usage de plantes médicinales, de formules, de décoctions et d'amulettes diverses confectionnées par des prêtres de religion traditionnelle, islamique, chrétienne pour se prévenir des attaques d'autrui. Une si forte conscience de la prévention n'atteint pas le champ de la protection positiviste contre la maladie. Cette protection plutôt spirituelle est au cœur de la peur et de la prévention des accidents. On se protège constamment. On se protège spirituellement, mais surtout pas en payant une société d'assurance.



► Les mécanismes de prise en charge des malades

Il faudrait savoir comment s'organise la famille ou le village en cas de maladie. Il faudrait étudier de plus près la situation des éleveurs peul/fulbe dont on dit qu'ils meurent, faute de payer des médicaments à temps, alors qu'ils possèdent des dizaines, voire des centaines de têtes de bétail (*Toulmin, 1992; de Bruijn, Mirjam, 1997*). Le concept d'«élevage sentimental» a été certes décrié, mais sans qu'on comprenne mieux pour autant la logique des soins de santé dans ces milieux d'éleveurs, si essentiels à l'économie nationale (*Bonfiglioli, 1988*).

Une large majorité de gens se soignent et se protègent dans un cadre local qui prend en compte les produits de la médecine moderne. Elles ne se préoccupent que peu de ce que la sécurité sociale pourrait en leur faveur. La sécurité sociale, au sens occidental du terme, est l'apanage d'une minorité de gens qui en usent, voire en abusent, puisqu'ils essaient autant que faire se peut d'en faire profiter des parents, des amis et autres alliés qui ne sont pas assurés légalement par eux.

La sécurité sociale, en termes d'assurance maladie, fait quelque progrès dans les mutuelles de santé au Mali, au Sénégal par exemple. Mais savoir comment s'intègre ce genre d'institution dans le paysage local reste une question sans réponse, si jamais elle est posée.

Ces quelques exemples suffisent à montrer combien nous en savons peu sur le contexte contemporain d'une éventuelle extension de la protection sociale. On a coutume de dire que notre passé, si peu connu, risque de disparaître; ici, c'est bien le quotidien le plus terre à terre qui nous échappe.

► Les remèdes

Il nous faut investir dans des centres de recherche locaux performants. La tâche ne peut se faire de l'extérieur sur la base de simples assumptions; il faut savoir sur quel fondement on construit, si toutefois on veut réellement le faire.

Je pense à des centres de recherche indépendants des structures de l'État, pour leur permettre d'atteindre des résultats qui ne soient pas soumis au dictat du principal employeur, l'État. Ils doivent être constitués de chercheurs liés par un contrat de performance au centre et non mus par une «mentalité de fonctionnaire», qui est le corollaire de la précarité (*Bundy, 2002; Darbon, 2003*). Indépendants du monde académique, de tels dispositifs de connaissances pourraient cependant contribuer à fortifier les universités, en y envoyant enseigner des chercheurs ou en encadrant des travaux de jeunes chercheurs. Leurs activités devraient être axées sur les problèmes de développement qui ne sont étudiés ni par les agences de développement, ni par les universités, préoccupées, si jamais elles en font, par la recherche fondamentale ou «alimentaire». Cette dernière est malheureusement la plus fréquente et consiste en expertises ou consultations éparées, données par les enseignants pour arrondir les fins de mois. Elles visent à satisfaire une demande extérieure et ne permettent nullement une réflexion de haut niveau.

Ces dispositifs de connaissances doivent être centrés sur les questions locales, que l'on situe dans un contexte plus large qui permette d'élaborer des «théories de moyenne portée» (*Bundy, 2002*). Il s'agit de jeter un pont entre le monde du développement et celui de l'université, entre la grande théorie universitaire et le monde du travail (*Diarwara, 2003*)⁶.

Le défi à relever est bien sûr de conduire une recherche propre et non instrumentalisée. Les écueils sont de taille, puisqu'il s'agit de trouver des chercheurs de bon niveau, attachés au centre de recherche et qui veulent y rester, même s'ils n'en deviennent pas automatiquement des «fonctionnaires». Éviter une fonctionnarisation des chercheurs – sans les précariser – participe de l'idée qu'ils ne doivent pas perdre leur élan dans le travail. Seule une recherche de haut niveau, ouverte sur le monde peut répondre aux enjeux de connaissance soulevés par l'objectif d'extension de la protection sociale. La contribution des chercheurs de la diaspora est bien sûr requise, car il s'agit, avec l'aide des structures du nord, d'organiser le *brain gain* sans contrainte où chacun y gagne. Le *brain drain* ou fuite des cerveaux résulte en partie de l'impossibilité d'exercer le métier appris et de faire fleurir le potentiel accumulé au cours des années de formation. L'objectif est de rendre compatible la recherche de haut niveau sur place et les échanges avec les centres universitaires du nord où les préoccupations du terrain restent maîtres.

Le défi à relever est d'interroger les certitudes impériales de l'Occident, si bien partagées dans certains milieux du sud. Il s'agit de revoir sous une autre lumière les certitudes du nord. Sans cette étape, nous continuerons de plaquer sur une réalité singulière des recettes d'ailleurs. Elles sont le produit d'une localité, l'Occident, qui n'est pas universelle (*Chakrabaty, 2000*).

Le soutien de ce type de dispositifs de connaissance prendrait facilement place dans le troisième mode d'action complémentaire défini par le BIT dans sa politique d'extension de la sécurité sociale (*Reynaud, 2003*).

► Inventer une recherche-action d'un autre genre

Ce type de recherche est évidemment tendu vers une amélioration des pratiques. Une bonne connaissance du terrain permet de définir des mesures adéquates d'extension de la protection sociale. Il n'y a pas de recette *a priori*. Une solution rapide et bonne n'existe pas. Il faut se donner du temps. À coup d'essais, par petits projets qui prennent en compte différentes réalités auxquelles on greffe des changements de l'extérieur, on se lancera dans une véritable opération de *trial and error*. Nous apprendrons sur le tas, avec les gens du cru. Ils pourront nous indiquer dans cette expérience grandeur nature ce qui réussit et ce qui ne réussit pas. Nous pourrions de notre côté apprécier et comparer les expériences inspirées de différents pays, de différentes constellations économiques, sociales et politiques. C'est donc une véritable recherche-action d'un autre genre qu'il faut inventer.

On ne peut penser les articulations du système de sécurité sociale avec les formes locales de solidarité

6. On peut citer par exemple les recherches conduites à Point Sud (Centre de recherche sur le savoir local) sur les concepts de « nutrition et de malnutrition vues du village » (*Barry, 2001*). Reconnaître cette définition, qui est différente de celle des nutritionnistes et des médecins, reste le b.a.-ba de toute action qui veut améliorer le quotidien des paysans.

qu'à condition de prendre ces dernières au sérieux. Il ne s'agit pas de les considérer comme une mine à extraire de sa gangue africaine ou asiatique (*Olivier de Sardan, 1997*). Il s'agit de la comprendre dans son contexte social et historique entier et d'en tirer les leçons requises. Faute de quoi on s'expose à reproduire les erreurs déjà commises dans le domaine de la santé et de l'agriculture. Aux fins d'exploiter les ressources de la pharmacopée traditionnelle, l'industrie pharmaceutique prétend réduire les plantes médicinales à leur plus « simple » expression, le principe actif, la formule chimique, oubliant le contexte de leur production et de leur utilisation. Les expériences dans le domaine agricole n'ont pas abouti à une révolution verte en Afrique. Une des raisons de ces déconvenues est que la recherche a été limitée aux laboratoires, en marge des premiers intéressés, les paysans et les éleveurs (*Richards, 1985*). L'OIT se doit d'éviter de pareilles erreurs.

3 QUI OCCUPE LA NATTE D'AUTRUI EST ASSIS PAR TERRE

Le secteur formel néolibéral actuel n'est certainement pas l'avenir de toutes les économies. Il est à bout de souffle (*Soros, 1998*). Il est illusoire de vouloir « formaliser » 90 % de l'économie des pays de l'Afrique sub-saharienne. L'informel rime parfaitement avec « pauvreté », le nouveau maître mot. Il y a quelques années nous étions des « sous-développés », puis « en voie de développement », maintenant des « pauvres ». Le premier concept supposait que nous devrions nous développer, peut-être à la mode de « chez eux », « à l'occidentale » ; les espoirs dans ce sens ont été vite déçus. Maintenant, nous sommes appréciés, disons mesurés à l'aune de tableaux plus complexes.

Dans l'« indicateur de développement humain », le « développement » se réduit à un « outil synthétique de mesure » qui comporte l'espérance de vie, l'accès au savoir et la possibilité de disposer d'un niveau de vie décent (*cf. Rapport Mondial sur le Développement Humain, 2002*). Quid de la société US-américaine, de son PIB en milliers de dollars, mais aussi de ses millions de marginaux à vie ? À quand les prochaines révoltes des ghettos, quelle que soit leur couleur ?

Comme celle de la richesse, l'approche purement quantitative de la pauvreté est une vision conforme au mode de pensée qui réduit le monde à l'argent et aux chiffres d'un tableau hiérarchisant. Mais peut-on vraiment réduire le monde à un commun dénominateur, la capacité de consommer plus d'un dollar par jour, au risque d'être *pauvre* ?

Le monde n'a jamais produit autant de richesses, pourtant il n'y a jamais eu autant de démunis. Les gens qui s'appauvrissent davantage à mesure que les biens produits se multiplient sont en droit de poser deux questions fondamentales : pourquoi le monde n'a-t-il jamais compté autant de « pauvres » ? Et a-t-on besoin de plus de richesses pour trouver une solution à cette situation ?

Bibliographie

- Marc Augé et Claudine Herzlich (dir.), *Le sens du mal : anthropologie, histoire, sociologie de la maladie*, éditions des archives contemporaines, Paris, 1984.
- Aly Barry, *La nutrition et la malnutrition vues du village : étude de la situation nutritionnelle des enfants de 0 à 2 ans dans 3 villages de la commune de Cinzana, Bamako*, Faculté de médecine, de pharmacie et d'odontostomatologie, 2001.
- James Bingen, « Cotton, democracy and development », *Journal of Modern African Studies*, 1998, 36, 2, 265-285.
- Angelo Maliki Bonfiglioli, *Dudal : histoire de famille et histoire de troupeau chez un groupe de Wodaabe du Niger*, Cambridge University Press, Cambridge, New York ; éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 1988.
- Joseph Brunet-Jailly (dir.), *Se soigner au Mali – Une contribution des sciences sociales : douze expériences de terrain*, Karthala, Paris, 1993.
- Colin Bundy, « Continuing a Conversation : Prospects for African Studies in the 21st Century », *African Affairs*, 2002, 101, 61-73.
- Dipesh Chakrabaty, *Provincializing Europe : postcolonial thought and historical difference*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- James G. Carrier, *Gifts and Commodities : exchange & Western Capitalism since 1700*, Routledge, London/New York, 1995.
- Robert Chambers, 1984, *Rural development : Putting the last first*. London : Longman.
- Maria Susana Cipolletti, *Langsamer Abschied : Tod und Jenseits im Kulturvergleich*, Frankfurt am Main, Museum für Völkerkunde, 1989.
- Mirjam de Bruijn & Han van Dijk (éds.), *Peuls et Mandingues : dialectiques des constructions identitaires*, Leyde : Afrika-Studiecentrum, Karthala, Paris, 1997.
- Dominique Darbon, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques : entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, 2003, 105/106, pp. 135-152.
- Tiéman Diarra, « Représentation et itinéraires thérapeutiques à Bankoni », in Joseph Brunet-Jailly (dir.), *Se soigner au Mali – Une contribution des sciences sociales : douze expériences de terrain*, Karthala, Paris, 1993, pp. 177-191.
- Mamadou Diawara, « Ce que travailler veut dire dans le monde mande », in Hélène d'Almeida-Topor et Gerd Spittler, (éds.), *Le travail en Afrique*, Karthala, Paris, 2003, pp. 67-80 ; « L'interface entre les savoirs paysans et le savoir universel », in Mamadou Diawara (dir.), *L'interface entre les savoirs locaux et le savoir universel*, Le Figuier, Bamako, 2003, pp. 8-16 ; « Point Sud : carrefour de gens, pont entre les mondes », in Mamadou Diawara (dir.), *L'interface entre les savoirs locaux et le savoir universel*, Le Figuier, Bamako, 2003, pp. 17-33 ; avec Isaïe Dougnon, « Du « travail du Noir » au « travail du Blanc » : la codification du travail chez les peuples du pays dogon émigrés à l'Office du Niger à partir des années 1930 », in Mamadou Diawara (dir.), *L'interface entre les savoirs locaux et le savoir universel*, Le Figuier, Bamako, 2003, pp. 105-119.
- Isaïe Dougnon, « Travail de Blanc », « Travail de Noir » : la migration paysanne du Pays Dogon à l'Office du Niger et au Ghana (1910-1980), thèse de doctorat [promotion], Université Bayreuth, 2003.
- Claude Grignon et Jean-Claude Passeron, *Le savant et le populaire : misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Gallimard, Seuil, Paris, 1989.
- S. Jacobs, « Revenge from the grave : strange rituals to avenge the death of loved ones », *Drum*, pp. 10-11, Jan. 1994.
- Yannick Jaffré et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Une médecine inhospitalière : les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Karthala, Paris, 2003.

Bibliographie (suite)

- Joseph Ki Zerbo (dir.), *La natte des autres : pour un développement endogène en Afrique*, actes du colloque du Centre de recherche pour le développement endogène (CRDE), Bamako, 1989, sous la direction de Joseph Ki Zerbo, Dakar, Sénégal, Codesria, diffusion Karthala, Paris, 1992.
 - André Linard, « Victime des rapports Nord-Sud : le coton africain sinistré », *Le Monde diplomatique*, sept. 2003, p. 24.
 - Bronislaw Malinowski, *Argonauts of the western Pacific*, G. Routledge & sons, London, 1922.
 - Marcel Mauss, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, EA Paris, 1925.
 - Molefe, Sp. 1990 *Welfare provision by selected self-help organizations – an exploratory study*, D Phil.
 - William G. Moseley, « Global cotton and local environmental management : the political ecology of rich and poor small-hold farmers in southern Mali », *The Geographical Journal*, 2005, 171, 1, p. 36.
 - J. Ncube ka Mathanda, « Too poor to bury our loved ones : more and more people are abandoning bodies at the morgue because they can't afford the cost of a funeral », *Drum*, vol. 26, 467, pp. 24-25, Aug 16 2001.
 - Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD-Karthala, Paris, 1997.
- Rapport mondial sur le développement humain, 2002.
- Emmanuel Reynaud, *L'extension de la couverture de la sécurité sociale : la démarche du Bureau international du travail*, ESS – document n° 3, Genève, Bureau international du travail, 2003.
 - Paul Richards, *Indigenous agricultural revolution : ecology and food production in West Africa*, Boulder (Col.), 1985.
 - Rena Singer, « A sadly mounting ritual », *U.S. News & World Report*, 2001, 04/23, vol. 130, 16, p. 34.
 - Ann Solomon, *Funeral rites of the amaXhosa as therapeutic procedures compared to crisis intervention*, Rhodes University ; Master of Science, Dept. of Psychology, 1995.
 - George Soros, *The crisis of global capitalism : open society endangered*, New York, PublicAffairs, 1998.
 - M. Stanford, « Stokveis : people's ways and means : development », *New Ground*, 1991, pp. 34-37.
 - Joseph Stiglitz, *Joseph Stiglitz and the World Bank : the rebel within : selected speeches by Joseph Stiglitz, with a commentary by Ha-Joon Chang*, Anthem Press, London, 2002, *Globalization and its discontents*, New York, W. W. Norton.
 - Alain Supiot. 2003, *Le devenir des normes internationales du travail*. Document de travail, Genève, Bureau International du travail.
 - Camilla Toulmin, *Cattle, women, and wells : managing household survival in the Sahel*, Clarendon Press, Oxford ; Oxford University Press, New York, 1992.
 - Robert Vuarin. 1999, *Un système africain de sécurité sociale au temps de la modernisation ou « Venez m'aider à tuer mon lion... »*, Paris, L'Harmattan.

Sites internet consultés :

- <http://erdkunde.bildung-rp.de/africa/daten1.htm>
- <http://utal.org/movimiento/17frabibl.htm>

Méthode

●●● D'autres critères d'appréciation s'imposent donc. Pour ce faire, il convient de partir de l'expérience de ceux qui se trouvent catalogués comme « pauvres ». Il faut les considérer comme des sujets, capables d'agir dans le sens du bien et du mal. Il est temps de savoir ce qu'ils pensent et comment ils agissent. On ne peut atteindre cet objectif qu'en se rendant sur le terrain et en travaillant avec eux. Il faut apprendre à reconnaître sa propre ignorance et se mettre à l'école de ceux qu'on prétend aider.

À continuer de se servir d'instruments inadéquats pour sauver du péril ceux qu'on aime tant, on participe guilleret à l'aggravation des tensions entre les « riches » et les « pauvres ».

Selon une parabole bien de chez nous : « Qui occupe la natte d'autrui est assis par terre » (*Ki Zerbo, 1992*). Il faut se méfier des solutions, si généreuses soient-elles, qui recourent à des moyens qui ne sont pas ceux des gens du secteur dit informel. Elles résolvent des problèmes qui ne sont pas non plus véritablement les leurs. Ne se trompe-t-on pas de solution et de public lorsqu'on essaie de « protéger » socialement – c'est-à-dire à la mode de l'Occident – les « pauvres » qu'on connaît si peu ? Le serpent connaît la réponse. ■

Du bon (et du mauvais) emploi des indicateurs dans l'action publique

Robert Salais, Professeur d'économie à l'école normale supérieure de Cachan et Fellow 2005-2006 au Wissenschaftskolleg zu Berlin (WIKO)

L'emploi des indicateurs dans un processus d'action publique pose un triple problème, d'élaboration, de production des données et d'usage. Pour que le lecteur en prenne conscience, il faut d'entrée de jeu rappeler que les données sociales statistiques (dont les indicateurs font partie) ne relèvent pas d'un état de nature. Les travaux fondateurs d'Alain Desrosières et de ceux qui l'ont suivi¹ ont amplement précisé ce point. Ces données sont issues d'une chaîne de production dont chacune des multiples étapes (ainsi que les relations qui les unissent) est sociale de bout en bout depuis la personne ou l'acteur objet de départ de l'observation jusqu'à l'agrégat ou le taux global. Chaque étape en elle-même est un fait social, historiquement construit et en permanence retravaillé par la dynamique sociale. Les catégories de perception d'un phénomène comme le chômage, par exemple, sont indigènes avant d'être élaborées par le statisticien, de même les attentes ou les conceptions des politiques à son égard varient selon les groupes sociaux et les modèles normatifs dominants dans le pays considéré. Les questionnaires et nomenclatures relatifs à un même fait social varient d'un pays à l'autre. Enfin, et non le moindre, les statistiques administratives (mais aussi indirectement les enquêtes dans la mesure où les réglementations et droits sociaux influent les anticipations et les actions des intéressés, donc leurs façons de voir le monde et leurs réponses quand on les interroge) sont marquées par la législation sociale du domaine couvert (qui paie et selon quelles règles ; qui a droit à quoi et selon quelles conditions). Les catégories statistiques, administratives ou pas, ont donc partie liée avec les catégories juridiques du domaine (et des domaines connexes). Les règles de gestion des agences ou des administrations formatent les données qui sont le sous-produit de leur activité. Ces règles sont hétérogènes d'un pays à l'autre, elles évoluent, elles sont manipulables, et manipulées parfois.

Au total, les catégories statistiques reposent sur l'agrégation de situations singulières, selon un principe d'évaluation et des conventions d'équivalence (Desrosières, 1993). De telles conventions sont fondamentalement marquées d'idiosyncrasies, historiques, institutionnelles et nationales. En un mot, l'information à la base des décisions et de l'action n'est pas un donné ; elle est construite et sélectionnée. C'est une dimension totalement négligée par la quasi-totalité des travaux portant sur les processus de décision des organisations européennes et internationales. Les acteurs de ces processus en ont peu

ou pas conscience. Cette dimension est pourtant décisive pour l'emploi des indicateurs.

On en donnera tout de suite deux exemples.

Être informé par la Commission européenne² que le taux d'emploi féminin en 2001 est de 65% en Grande-Bretagne et de 56% en France est une chose. Nous avons là deux chiffres dont l'un est, arithmétiquement, supérieur à l'autre, aucune personne sensée ne le contestera. En conclure que les performances en matière de participation à l'emploi des femmes sont meilleures en Grande-Bretagne qu'en France est une autre chose, nettement plus incertaine. Cette seconde affirmation n'a de sens que si tous les facteurs dont nous venons de parler et qui entrent dans la production de la donnée sont identiques, à tout le moins comparables autrement dit, à supposer que ce soit possible tout du long, que les données soient recalculées à facteurs identiques. Par exemple, les pratiques et législation britanniques sont plus laxistes que les françaises, eu égard aux conditions de travail à temps partiel (durée de travail et salaire spécialement). Corrigé des différences de distribution des temps de travail, le taux d'emploi féminin, dit « équivalent temps plein », s'établit à 50% pour les deux pays ; les voici ex-aequo ! Néanmoins, un satisfecit est délivré au Royaume-Uni, « un des pays qui ont déjà dépassé l'objectif ». S'agissant de la France, il est noté qu'elle fait partie des « pays qui ont fixé des objectifs nationaux afin d'accroître la participation des femmes à l'emploi »³. Ce faisant, la Commission s'en tient donc à la statistique comme une vérité scientifique reflétant un état de nature qui ne peut souffrir discussion. Un emploi est un emploi ; l'homogénéité des situations d'emploi est totale, partout, en tout temps et pour tous les intéressés. Seule la performance quantitative ferait sens, appréciée de surcroît au niveau le plus global. Tout emploi, quel qu'il soit, est bon à prendre, car il accroît la performance.

Le BIT n'est pas à l'abri de ces problèmes. Le numéro spécial, de bout en bout passionnant, de la Revue internationale du travail consacré aux indicateurs du travail décent⁴ utilise le taux de syndicalisation pour apprécier le degré de liberté syndicale et le comparer entre 22 pays. Indépendamment de la liberté syndicale et de la force des mouvements sociaux, ce taux est éminemment sensible à l'obligation d'avoir ou non sa carte de syndiqué pour accéder à des pans de la protection sociale et juridique. C'est une des raisons qui expliquent que la France soit classée 22ème et dernière des pays sélectionnés quant au taux de syndicalisation dans un des ●●●

1. Citons, par exemple, Alain Desrosières, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993 ; Alain Desrosières et Laurent Thévenot, *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La découverte, (« Repères ») 1988 ; Robert Salais, Nicolas Baveze, Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage*, Paris, PUF (« Quadrige »), 1999.
2. Rapport conjoint sur l'emploi COM(2002) 521 final.
3. *Ibid.*, p. 53.
4. Numéro spécial sur la mesure du travail décent de la Revue internationale du travail, 2003, 142, 2, spécialement tableaux 14 et 15, p. 151-152.

●●● articles de cette livraison. Néanmoins, le « dialogue social » devient considéré comme quasiment inexistant en France dans le tableau suivant. Mais si, un jour (on y a pensé, mais pour d'autres raisons que l'amélioration du score) l'état de syndiqué donnait accès en France à des services sociaux rendus par les syndicats, la mesure de la liberté syndicale s'accroîtra mécaniquement pour elle. On peut certes discuter du rapport entre poids institutionnel des organisations syndicales et degré d'effectivité de la liberté syndicale. Mais qui ne voit les complexités qui s'ouvrent et l'arbitraire de la mesure proposée ?

On oppose, partie I, deux modes d'emploi (au sens large) des indicateurs dans un processus politique, l'un instrumental, l'autre éthique. Ce contraste est employé, partie II, pour analyser deux usages des indicateurs actuellement à l'oeuvre, la méthode ouverte de coordination (MOC) développée par l'Union Européenne dans les matières sociales (spécialement la Stratégie européenne pour l'emploi) ; le programme de l'OCDE sur l'égalité des chances et l'équité dans l'éducation. On explore, partie III, les caractéristiques d'une approche éthique des indicateurs pour évaluer la mise en œuvre des normes internationales du travail (NIT) par les pays membres du BIT. Une brève conclusion met en relation l'usage des indicateurs avec le positionnement politique d'une organisation internationale.

1 LA PLURALITÉ DES MODES D'ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES INDICATEURS

L'essentiel du propos s'appuie sur le Diagramme 1. Ce Diagramme oppose deux types de rapport entre politique publique et évaluation : un rapport causaliste et instrumental (1.1) ; un rapport médiat et éthique (1.2). Car telle est bien la question que pose l'emploi des indicateurs. On entend dans ce qui suit le terme de « politique » dans un sens large. Il couvre aussi bien les politiques publiques au sens habituel que l'activité législative ou, au quotidien, les procédures de gestion des administrations et organisations ayant à voir avec la chose publique.

► La conception causaliste et instrumentale des indicateurs

La conception causaliste et instrumentale est représentée par la nouvelle gestion publique⁵ ou plutôt, car l'inspiration est définitivement anglo-saxonne, par l'école (certes diversifiée en son sein) du New Public Management (NPM). C'est la partie inférieure du diagramme. La source est le management de l'entreprise (spécialement dans les techniques d'étalonnage, ou plutôt, encore une fois, de benchmarking). Ces méthodes poursuivent des visées essentiellement instrumentales. Ce qui importe pour ces méthodes, c'est le résultat, la performance. Les indicateurs sont utilisés pour mesurer la performance et pour classer, à des fins de mise en concurrence, les entreprises ou toute autre instance (organisation, politique...). Toute réforme ou amélioration de l'existant est bonne quelque soit la

nature des moyens utilisés (notamment leur fondement ou implication en terme de justice sociale, de normes internationales ou de droits fondamentaux) du moment qu'elle accroît la performance à coût constant. En termes plus théoriques, la NPM et les méthodes dérivées fonctionnent selon une approche conséquentialiste. Il est possible, selon elles, d'établir le schéma de causalité directe qui va des résultats quantitatifs atteints sur les indicateurs retenus aux moyens utilisés. Ce schéma supposé de causalité est utilisé, sans aucune médiation, pour ajuster les moyens lorsque la performance sur les indicateurs de gestion est mauvaise. Il s'agit donc moins d'évaluer (au sens de prendre comme référence un ensemble de valeurs) que de mesurer et de chercher les variables d'action qui permettraient d'améliorer la performance.

Dans les théories du management de la firme, la chose se présente de la manière suivante⁶. Dans un contexte concurrentiel en évolution, une firme dépassée doit, pour survivre, faire évoluer son organisation via l'imitation des routines innovantes de ses concurrents (les « bonnes pratiques »). Elle doit identifier de manière correcte quelles sont ces routines innovantes, les transférer ensuite adéquatement dans sa propre organisation, arriver enfin à mobiliser son personnel pour s'approprier ces routines et les mettre en œuvre efficacement. L'ossature de la MOC européenne en est proche. Schématiquement la MOC appliquée à un domaine politique comporte quatre étapes :

1. fixation de lignes directrices pour l'Union européenne ;
2. établissement d'une liste d'indicateurs d'étalonnage ;
3. transposition des lignes directrices en politiques nationales avec des cibles et des mesures adaptées ;
4. examen périodique fondé sur la revue par les pairs («peer review»), l'échange de bonnes pratiques et l'établissement de recommandations par pays.

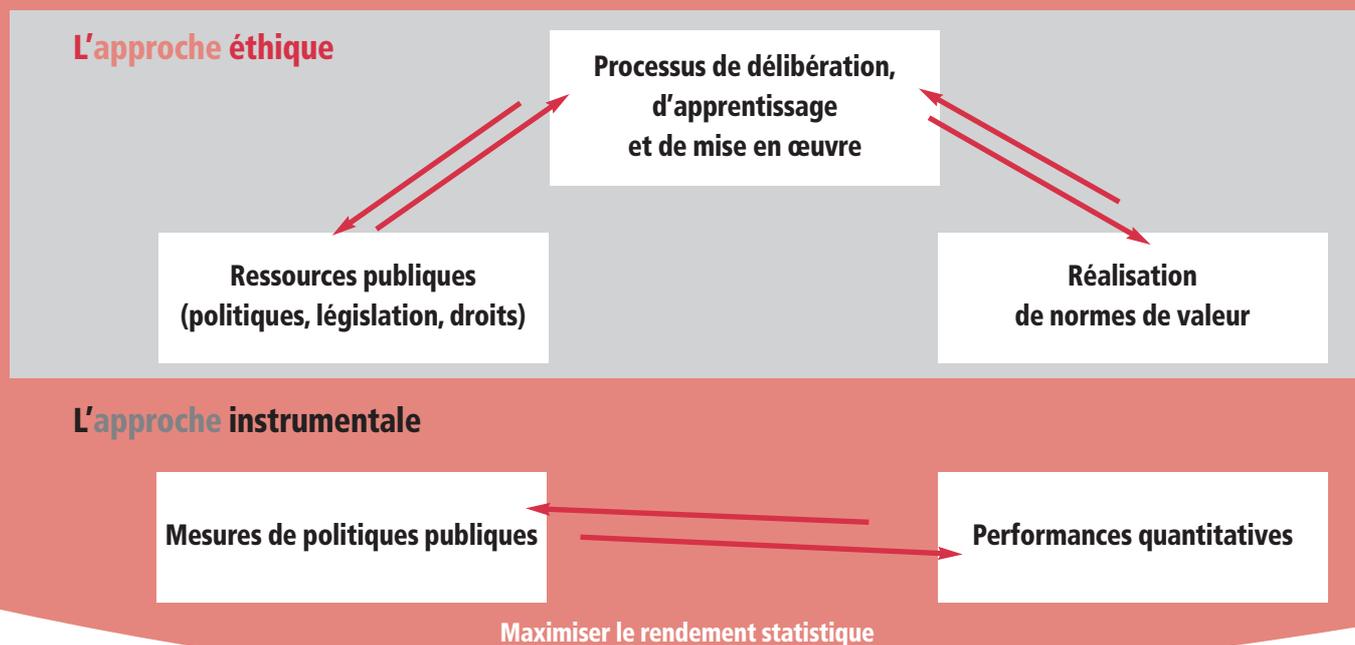
La difficulté des problèmes à résoudre (identification des bonnes pratiques, transfert, création d'un consensus) apparaît lorsqu'on réfléchit à ce qu'implique la transposition de cette méthode de management de la firme aux administrations publiques et, au-delà, à la coordination des politiques nationales par un Centre qui, à la différence de la direction d'une entreprise, n'a aucun pouvoir hiérarchique pour décider et impulser. La résolution du premier – identifier les bonnes pratiques – conditionne celle des suivants. Il faut mesurer les écarts de performance entre firmes (ici, entre politiques nationales) d'une manière cohérente et viable. Ces écarts doivent être corrélés adéquatement aux objectifs de la firme (ou des politiques) et pointer sur les causes visées, i.e. les bonnes pratiques. C'est à ce point décisif qu'entrent en scène les indicateurs utilisés. Si, pour une firme, un accord peut être assez facilement obtenu sur les objectifs (profit, croissance, réduction des coûts, valeur de l'action, productivité, etc.) et leur quantification et certaines relations mises en évidence entre eux, la question est autrement ardue pour des politiques publiques.

5. Excellente présentation dans Frédéric Varone et Jean-Michel Borvin (s. dir.), *La nouvelle gestion publique, numéro 1-2 de Les politiques sociales*, 2004.

6. L. Tronti, L., « Fruitful or Fashionable ? Can Benchmarking Improve the Employment Performance of National Labour Markets ? », in Best, E. et Bossaert, D., *From Luxembourg to Lisbon and beyond. Making the Employment Strategy Work*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2001, p. 67-83.

DEUX CONCEPTIONS DES RAPPORTS ENTRE POLITIQUE PUBLIQUE ET ÉVALUATION

Convertir des ressources en réalisation de normes de valeur



Leurs buts sont multiples et contradictoires. Un même problème peut être identifié et résolu de plusieurs manières selon le pays. L'écheveau des interactions qui conduit de la performance quantitative à l'identification des « bonnes pratiques » bien souvent ne peut être démêlé. L'apprentissage risque d'être détourné vers la découverte de moyens instrumentaux pour améliorer, non pas la performance réelle, mais directement le score en terme d'étalonnage statistique. On peut peut-être se passer d'une délibération au sein de l'entreprise. En revanche, la délibération politique et sociale, la plus large et la plus approfondie possible, semble nécessaire pour obtenir un accord, ou un compromis minimum, sur les valeurs et les normes au principe des décisions publiques. Cela suppose, bien sûr, de garder l'idée que toute décision publique ne peut s'abstraire d'une mise en relation avec des objectifs fondamentaux. Ce sont là précisément deux contraintes dont la MOC européenne entend se passer, au-delà d'une évocation formelle (comme on le verra après).

Ces caractéristiques ne condamnent pas nécessairement à l'avance la transposition de ces méthodes à des domaines plus rebelles à une mesure de la performance et à une conception purement instrumentale des moyens. A tout le moins elles risquent de peser lourd si elles ne sont pas neutralisées. On aura la faiblesse de penser que l'action du BIT ne relèverait que difficilement d'une conception instrumentale des NIT.

► La conception médiatrice et éthique des indicateurs

La seconde conception des indicateurs et du rapport à établir entre politique publique et évaluation accorde, au contraire, tout son poids au fait d'évaluer. L'évaluation implique une référence explicite à des valeurs.

C'est un schéma ternaire, et non binaire (partie supérieure du diagramme).

Les résultats visés par les politiques nationales sont le degré de réalisation (autrement dit, de mise en œuvre effective) par chaque pays de principes ou droits fondamentaux. Le concept de mise en œuvre effective est complexe, mais important. Ce qui doit être évalué va au-delà de l'édition (nécessaire par ailleurs) de lois ou de droits formels (ou d'un simple constat institutionnel comme le taux de syndicalisation, qui ne nous dit presque rien de l'exercice de la liberté correspondante, de la pratique effective). Il vise précisément le degré auquel un droit (ou une norme) est devenu une institution réelle, le degré auquel il s'est incorporé dans les pratiques et les attentes économiques, politiques et sociales au sein du pays considéré. Le point de départ pour l'emploi des indicateurs est aux antipodes de l'a priori d'homogénéité des situations nationales entre elles. Pour bien évaluer, il faut respecter les idiosyncrasies ; plus même l'appréciation doit être conduite par les acteurs « locaux » eux-mêmes, sous certaines conditions de délibération publique. Car, ainsi que le soulignent les travaux cités en introduction sur la statistique, il existe un gap qualitatif entre une catégorie générale – qu'implique tout indicateur – et des catégories locales, nécessairement ancrées dans des processus historiques et sociaux propres à chaque pays. Seuls les acteurs, sous réserve qu'ils adhèrent aux finalités de l'action, sont en mesure, de par leurs connaissances locales, d'apprécier cet écart, d'en repérer les dimensions saillantes (qui n'ont aucune raison d'être identiques d'un pays à l'autre) et de proposer des indicateurs adéquats du degré de réalisation des normes. Cette seconde conception prend une posture moins triomphaliste que la première. Elle reconnaît que les indicateurs de performance issus de l'approche causale ne peuvent mesurer ces degrés de ●●●

●●● réalisation, même s'ils ont, bien sûr, un rapport plus ou moins direct, plus ou moins biaisé avec eux. Elle ne nie pas leur utilité, mais à titre subordonné à des finalités plus essentielles. Les politiques publiques n'existent pas pour améliorer leurs résultats, conception qui met la référence de l'évaluation du côté de l'efficacité organisationnelle de l'Etat dans une boucle auto-référentielle. Leur objectif doit être recherché du côté d'objectifs fondamentaux : justice sociale, développement humain, équité, progrès de la liberté réelle (évaluée selon toute l'étendue des droits économiques, politiques et sociaux). L'enjeu essentiel de l'évaluation est remonté vers la « zone » médiane, là où, pour le progrès des réalisations, doivent interagir la mise en œuvre des politiques et l'apprentissage (désignée dans le schéma par « processus d'apprentissage et de mise en œuvre »). Nous ne sommes plus dans une causalité mécaniste et externe, mais dans un processus humain collectif. Le progrès des résultats finaux en terme de réalisations ne peut être isolé du développement des connaissances et de celui des capacités d'action et d'initiative de chacun des participants (individus, administrations, organisations) à ce processus. Du bon agencement interne de ce processus dépendront, d'une part l'évolution des politiques publiques nationales et l'affinement de leurs outils, d'autre part le progrès des réalisations et celui des connaissances sur les situations de mise en œuvre, enfin une mise en rapport efficace des réalisations et des politiques. Contrairement à la notion de « bonnes pratiques » de l'école NPM, il s'agit moins pour un pays d'importer de l'extérieur des routines que d'apprendre par soi-même (par réflexivité) à évoluer en toute autonomie vers plus de réalisations. Rien ne se fera, au-delà des apparences, sans l'initiative autonome des participants. Que ce soit cette initiative qu'il faille déclencher doit être la prémisse de toute action attachée à l'universalité de ses objectifs.

L'élaboration de cette conception doit beaucoup aux travaux d'Amartya Sen sur, d'une part l'approche par les capacités (the capability approach)⁷, d'autre part sur les droits fondamentaux⁸. Si la pensée d'Amartya Sen est, dans les milieux internationaux, attachée, entre autres choses, aux indicateurs de développement humain (IDH), sa matrice intellectuelle est beaucoup plus profonde et complexe. En particulier, le concept de capability repose sur la prémisse que la liberté réelle d'action et de choix est l'intermédiaire obligé de toute politique publique. Développer cette liberté réelle est à la fois socialement juste et économiquement efficace. Ce développement requiert, pour Sen, une démocratie exigeante et un débat public incessant.

2 LA MOC EUROPÉENNE, LE PROGRAMME OCDE SUR L'ÉQUITÉ DANS L'ÉDUCATION

Les paramètres essentiels étant définis, nous allons examiner deux expériences où l'emploi des indicateurs joue un rôle central, la méthode ouverte de coordination (MOC) développée par l'Union Européenne dans le domaine social (spécialement

la Stratégie européenne pour l'emploi) d'un côté, le programme de l'OCDE sur l'égalité des chances et l'équité dans l'éducation de l'autre.

► La méthode ouverte de coordination dans la stratégie européenne de l'emploi⁹

La MOC tire ses caractéristiques essentielles du répertoire du New Public Management ; elle obéit à la conception causaliste et instrumentale des indicateurs (partie inférieure du diagramme). A la fin des années 1990, dans un domaine où les instances européennes disposent de peu de compétences propres, au mieux partagées et où l'élan européen en terme de Directives était en panne, la MOC est apparue à la Commission comme un moyen de reprendre la main face aux Etats membres. De surcroît, il était (et reste essentiel) pour les gouvernements et la Commission de montrer aux opinions publiques qu'on ne restait pas inactif dans un domaine sensible, celui de l'emploi et du chômage, où se gagnent et se perdent les élections. Avec cette méthode, les Etats membres conservent leurs compétences d'élaboration, de décision et de mise en œuvre de leurs politiques nationales. Ils ont accepté simplement de coordonner ces politiques selon une méthode commune, gérée au niveau européen ; et ce, d'autant plus facilement que l'approche semble ne pas empiéter sur le politique et présente une apparence de neutralité et d'objectivité qui va à la rencontre des technologies de la gouvernance. Les promoteurs de la MOC la voyaient devenir la méthode européenne dans le domaine social. Le Traité constitutionnel est plus réservé sur la pertinence de la MOC, qui n'y apparaît pas en tant que telle.

Le tableau des indicateurs. La normativité non débattue de l'étalonnage des politiques d'emploi.

Les indicateurs de performance principaux (qui figurent en tête de liste) portent sur les taux d'emploi. Ils se réfèrent aux engagements, pris au sommet de Lisbonne (23-24 mars 2000) par les Etats membres, d'atteindre pour l'Europe en 2010 des cibles : un taux d'emploi de 70% de la population considérée comme d'âge actif (15-64 ans), 50% pour les 55-64 ans et de 60% pour les femmes. Toute tâche compte quelque soit sa durée, le nombre d'heures de travail par semaine, le statut, etc. (en un mot, sa qualité) du moment qu'elle est considérée comme un « emploi » par la source statistique retenue, nationale ou européenne. Même si un équivalent temps plein est calculé pour la population d'âge actif entre 15 et 64 ans, les rapports annuels sur la SEE n'accordent une attention politique qu'au taux d'emploi brut. Des indicateurs, initialement dits « d'effort », entendent mesurer l'efficacité des plans d'action, de trois points de vue (prévention, activation, retour à l'emploi) : proposition à chaque chômeur (le plus rapidement possible après son entrée en chômage) d'un plan d'action pour améliorer son employabilité ; participation à des mesures de la politique de l'emploi ; retour à l'emploi.

Les données utilisées pour les indicateurs de performance proviennent, pour la plupart, d'Eurostat. Les résultats sur les indicateurs dits d'effort sont fournis par les administrations nationales au sein de leur PNAE. Les données Eurostat sont ce qu'on

7. Amartya Sen, *Un nouveau modèle de développement économique*, Paris, Editions Odile Jacob, 2001 ; Robert Salais, « Incorporating the Capability Approach into Employment and Social Policies » in Robert Salais et Robert Villeneuve, (s. dir.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 283-300.

8. Amartya Sen, « Elements of a Theory of Human Rights », *Philosophy and Public Affairs*, 32, 4, 2004, p. 315-356.

9. Voir l'analyse plus détaillée dans Robert Salais, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in Zimmermann, B. (ed.), 2004, *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Editions de la MSH, p. 287-331.

appelle des données « harmonisées ». Les sources nationales ont été conçues, soit en amont lors de l'élaboration du questionnaire, soit le plus souvent en aval dans les procédures de traitement statistique, pour fournir des chiffres entrant dans les catégories et les cadres comptables définis au niveau européen. Mais, point essentiel, l'harmonisation ne supprime pas les différences ou hétérogénéités provenant des spécificités des institutions nationales ou des modes de gestion des politiques publiques nationales. Pour que les données « harmonisées » soient vraiment des données comparables, il faudrait un espace européen unifié par des institutions, un marché, des règles uniques qui se seraient substituées (à tout le moins intégrées) à leurs homologues nationaux, ce qui n'est par définition pas le cas puisque l'objectif du projet européen est précisément d'arriver dans le long terme à cet espace unifié.

Par exemple, les législations nationales sur le contrat de travail sont différentes et avantagent, du point de vue du score sur le taux d'emploi, les pays qui affichent des règles peu contraignantes et minimalistes. C'est ce que montre l'exemple du taux d'emploi féminin entre la France et la Grande-Bretagne. De même les inégalités dans le développement de la scolarité générale et professionnelle et les formes qu'il prend (selon, par exemple, que l'apprentissage est fait hors ou dans l'entreprise) mettent en question la pertinence de la catégorie « jeunes de 15 à 24 ans » et, au-delà, celle de 15 à 64 ans. Le taux d'emploi des « jeunes de 15 à 24 ans » est statistiquement bas pour les pays qui ont investi de longue date dans la formation de leur main d'œuvre (dont l'accès au marché du travail est, de ce fait, retardé). Faudra-t-il pour satisfaire aux engagements de Lisbonne en matière de taux d'emploi – alors que l'objectif premier de Lisbonne est de faire de l'économie européenne une économie de la connaissance – que ces pays diminuent leurs investissements éducatifs ?

Le « normatif » n'a en fait en rien disparu des politiques européennes et de la MOC; il a seulement pris l'habit des indicateurs selon lesquels la SEE est pilotée. « Derrière » la liste des indicateurs se dissimule, non explicité, ni débattu publiquement un changement du modèle normatif fondant les politiques de l'emploi. Car cette liste exclut de la représentation du marché du travail la sphère de l'emploi, de son management et de son offre. Il se consacre à la seule demande d'emploi, elle-même résumée à l'employabilité individuelle. Or il y a deux dimensions dans la dynamique du marché du travail : l'employabilité (rapidité des retours à l'emploi) et la vulnérabilité (risque de tomber en chômage). Si, par exemple, l'amélioration de l'employabilité moyenne s'accompagne d'un accroissement équivalent de la vulnérabilité, on n'observera aucune amélioration du taux du chômage, lequel résulte de ces deux flux, de sortie et d'entrée. L'exclusivité accordée à l'employabilité s'explique par les spécificités des politiques européennes. L'emploi relevant de la compétence de la politique monétaire et économique européenne, la SEE est en conséquence ciblée sur le fonctionnement optimal du marché du travail, ce qui conduit à une conception spéciale de la prévention.

Celle-ci n'est censée se déclencher qu'une fois les individus arrivés sur le marché du travail. Les efforts de prévention dans l'emploi qui sont, de fait, engagés dans les entreprises, les branches ou les territoires et qui devraient être encouragés (mutation des produits, des emplois et de l'organisation dans l'entreprise ; formation dans l'emploi ; sécurisation des parcours professionnels, négociation collective de la modernisation des entreprises, ...) sont exclus, car analysés dans le nouveau modèle normatif comme autant de freins aux ajustements de marché.

Dans ce nouveau modèle normatif, le chômage devient une donnée de fait, doté d'une fonctionnalité économique au profit de la croissance (la stabilité des prix et des salaires) à assumer par chaque Etat membre. Loin d'œuvrer à sa disparition (comme pourrait le laisser croire la promotion du taux d'emploi), l'action publique est censée devoir se consacrer à une optimisation de cette donnée.

L'accroissement d'un score ne s'identifie pas à l'amélioration de la situation. Le fait de nier politiquement l'écart entre catégories européenne et nationales, hypothèse de départ de la MOC, conduit à son traitement sous forme de l'instrumentalisation des politiques et des données nationales à des fins de maximisation des scores sur les indicateurs. Cette dimension d'instrumentalisation était flagrante, pour les statisticiens que nous avons interrogés, au sein des débats portant sur le choix des objectifs de taux d'emploi précédant Lisbonne. À propos du taux d'emploi des 55-64 ans : « *Il y a de l'hypocrisie : les Néerlandais ont leurs invalides ; les Français et les Allemands leurs préretraités. Si en France le financement public des préretraités a diminué, il a été compensé par le développement des accords conventionnels (ARPE). Les Anglais jouent sur les retraits* » spontanés « *d'activité* ». « *Bref on est donc en pleine instrumentalisation des indicateurs, chaque pays poussant la définition qui lui est la plus favorable (sous-entendu, ajoutons-nous, du point de vue de la performance* »¹⁰.

Le problème, du moins pour ceux qui demeurent attachés aux fondements de l'action publique (intérêt général, objectifs et droits fondamentaux), est que l'accroissement d'un score ne se confond pas avec l'amélioration réelle des situations, comme on le voit à quelques exemples. La création de stages ou d'emplois temporaires publics retire les bénéficiaires de la statistique des demandeurs d'emploi (progression du score sur les indicateurs correspondants) mais n'améliore pas nécessairement l'employabilité future à la sortie (véritable objectif substantiel). L'obligation d'accepter, comme dans le New Deal britannique, une des propositions faites (sous peine de perdre leurs indemnités) retire de la statistique les bénéficiaires, mais ceux-ci seront-ils plus employables ensuite ? Les règles de gestion de liste des demandeurs d'emploi inscrits sont telles que tout bénéficiaire d'une mesure active est retiré de la liste. Si, comme cela arrive fréquemment, la mesure échoue à l'insérer dans l'emploi, le bénéficiaire revenant s'inscrire est considéré comme un nouveau demandeur. L'indicateur « % du chômage de longue durée » s'améliore mécaniquement sans que la réalité du chômage de longue durée ait été modifiée.

10. Sources: Interviews dans Robert Salais, Gilles Raveaud et Mathieu Grégoire, « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi – Thème 10 : Élaboration des politiques », Étude pour la Dares, IDHE, Paris, 2002.

●●● Nous prenons là des exemples aucunement marginaux, mais attestés dans de nombreux pays et dont l'impact en terme de rendement statistique est significatif.

Aucun contrôle approfondi des données fournies dans les plans nationaux ne peut être fait par la Commission européenne en raison du flou opérationnel qui entoure les indicateurs. Pour mesurer l'effort, on compte le nombre de chômeurs qui ont commencé (et donc à qui on a proposé) un « plan d'action individuel » avant 6 mois de chômage pour les jeunes (ou 12 mois pour les adultes). Pour mesurer le taux d'activation, on compte le nombre de participants à des « mesures de formation ou autres mesures similaires » précédemment inscrits comme chômeurs. Mais l'effectivité des mesures quant au devenir des bénéficiaires sur le marché du travail n'est pas examinée. Aucune définition de ce qu'est un plan d'action et de ce que sont des mesures de formation ou autres similaires n'est fournie par la Commission européenne. Or le contenu des plans et la nature de ces mesures – spécialement leur adéquation à la situation et aux capacités des demandeurs – importent pour leur retour à l'emploi, sa qualité et sa permanence.

Le paradoxe est que, malgré les efforts louables et la compétence des statisticiens¹¹, ce flou, même s'il peut être réduit, est politiquement nécessaire. Il est la condition pour conserver la participation, intéressée et stratégique, des Etats membres. D'une part, les Etats membres n'avaient pas attendu l'Europe pour instrumenter des politiques d'emploi. Ils se sont adaptés à la SEE, de manière à poursuivre en les affinant ces politiques d'emploi (et, si possible, de manière à disposer d'arguments et de moyens nouveaux). Comme l'illustre le cas de la France, ces politiques ont été guidées par deux objectifs, atténuer la situation sociale des personnes atteintes par le chômage et peser sur l'indicateur politique qu'est la statistique du chômage. D'autre part, compte tenu de la distribution des compétences, les Etats ne se sentent pas comptable d'une amélioration véritable de la situation de l'emploi au niveau européen. La seule contrainte qu'ils ont acceptée – elle découle du pilotage par objectifs de la MOC – est d'être comptable de leurs scores auprès de la Commission. Enfin les décisions de la Commission sont affectées d'un biais stratégique, d'autant plus exagéré que ses compétences sont faibles et contestées. L'avantage stratégique de la procédure prime alors sur le débat de fond sur les normes, ainsi que sur la production de connaissances relativement à la diversité des réalités et des normes nationales. Il élimine de la MOC ce qui fait l'essence d'une politique publique, l'obligation de justifier de ses moyens (instrumentaux) au regard de ses objectifs (normatifs). Or le choix des indicateurs n'est pas neutre. Que signifie, par exemple, un taux d'emploi mesuré indépendamment de la qualité des emplois qui le composent ? On met ainsi, sans le dire, en compétition (inégalement) des modèles normatifs différents selon des indicateurs qui en favorisent de fait certains et, spécialement, le modèle libéral de marché.

Le diable se cache dans les détails. Si la MOC sortait de son objet premier (le pilotage politique),

elle devrait évaluer en quoi l'employabilité des bénéficiaires des mesures des politiques nationales s'est réellement améliorée sous l'effet de la SEE. Il faudrait suivre le devenir des bénéficiaires des mesures actives du point de vue de leur inclusion dans l'emploi, du type d'emploi trouvé et de sa qualité, du progrès de ses compétences grâce à des panels représentatifs. Il faudrait aussi que les Etats membres acceptent de décrire la chaîne complète de fabrication de l'information statistique relative au marché du travail, aux demandeurs d'emploi et à la gestion des agences et des mesures pour l'emploi. Cette chaîne est complexe. Elle va de l'enregistrement, du suivi, de la sortie jusqu'à l'éventuel retour du bénéficiaire. Elle concerne ensuite les modalités de l'agrégation des enregistrements individuels en statistiques nationales (codages, nomenclatures). Elle se conclut par les décisions d'application qui, partant des spécificités des statistiques nationales, rendent opérationnels les indicateurs européens. Le diable se cache dans les détails. Il faudrait enfin que les conclusions politiques soient tirées de ces évaluations rigoureuses quant à l'efficacité des mesures et à leur amélioration. En ces matières, il existe peu de motivations internes vers cette évolution dans le processus de la MOC. Une telle rénovation risquerait d'être politiquement peu rentable, car les premiers résultats seraient peu réconfortants.

On ne saurait cependant s'en tenir à la seule explication politique. Plus fondamentalement, les deux hypothèses sous-jacentes à ce type d'emploi des indicateurs sont scientifiquement erronées. L'une est que le choix des indicateurs – précisément des variables retenues et mises en rapport – est un choix purement technique, supposé s'imposer de lui-même. On fait comme s'il existait a priori un accord normatif entre les Etats membres, alors que c'est précisément l'obtention d'un compromis normatif qui devrait être l'enjeu principal. La seconde hypothèse est que les phénomènes dont il faut rendre compte sont des faits de nature, qui ne sont influencés ni par la variété des dispositifs institutionnels nationaux, ni par les différenciations sociales. Elle relève d'une croyance positiviste selon laquelle il y a identité entre la réalité à observer et les mesures fournies par les indicateurs. La confusion ainsi établie entre mesurer et évaluer (selon des principes et une échelle de valeur) est la raison ultime qui conduit à un jeu politique d'instrumentalisation des indicateurs qui n'est probablement pas intentionnel. Ce qui va primer dans l'évolution des politiques nationales, c'est la recherche et la sélection des dispositifs d'action qui maximisent l'indicateur visé, indépendamment de l'amélioration réelle des situations. L'approche positiviste des indicateurs fait le jeu de l'approche instrumentale.

► Le programme de l'OCDE sur l'égalité des chances et l'équité dans l'éducation¹²

À la différence de la Commission européenne dans l'exemple de l'emploi, l'OCDE dans l'exemple de l'éducation a perçu d'entrée de jeu la dimension éthique que comporte l'évaluation des politiques publiques. Dans ce programme en effet, les ministres de l'OCDE se sont rassemblés autour d'un objectif:

11. Le groupe Indicateurs du Comité de l'Emploi a recommandé en 2004 qu'on ne tienne pas compte des courtes interruptions (moins d'un mois) entre deux périodes de chômage pour calculer le nombre de chômeurs de longue durée. Il travaille à l'élaboration d'indicateurs de suivi. Mais beaucoup d'Etats membres ne disposent pas des instruments pour mettre en œuvre cette recommandation.

12. Cette partie s'appuie sur le mémoire de Delphine Rémillon, DEA Économie des institutions, Université de Paris X Nanterre, 2004. Voir, notamment, OCDE, L'équité dans l'éducation. Éléves présentant des déficiences, des difficultés et des désavantages sociaux, Paris, 2004.

« Étudier comment les systèmes d'enseignement et de formation pourraient mieux intégrer les apprenants et parvenir à des résultats équitables pour tous, tout en répondant à la diversité croissante des besoins des apprenants, en respectant la diversité culturelle et en améliorant la qualité ». On en fera donc l'analyse par référence à l'approche médiate et éthique des indicateurs (partie supérieure du diagramme).

La référence à l'équité. La valeur qui, dans ces travaux, guide l'évaluation des politiques nationales est l'équité. L'OCDE se réfère à la Charte des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, laquelle invoque le droit de l'enfant à l'éducation et le droit à progresser. L'équité peut être appréciée de diverses manières. Pour l'OCDE l'important est d'observer la réalisation du droit à progresser. Tous devant faire des progrès, l'indicateur d'équité serait alors la variance du taux de progrès (autrement dit l'étendue des inégalités individuelles en termes de progrès). Ce faisant, conformément au diagramme, l'OCDE vise non pas à mesurer la performance, mais à évaluer les résultats des systèmes éducatifs, relativement à l'équité. Mais comment les évaluer ? L'égalité des résultats acquis pose divers problèmes. Comme mesurer des acquis scolaires, même avec des procédures et un questionnaire communs ? Faut-il s'en tenir aux acquis scolaires ou examiner la réussite professionnelle ou sociale ultérieure ? En pratique l'OCDE n'est pas allée au bout de son orientation ; elle s'en est tenue à une approche « ressource »¹³. Elle a tenté d'évaluer le degré de réalisation de l'équité par le biais de l'importance des ressources supplémentaires fournies dans chaque pays aux élèves les plus en difficultés.

Le travail s'est donc concentré sur les moyens engagés par les politiques nationales, en quelque sorte sur l'input de l'action éducative (case de gauche du diagramme). L'OCDE a proposé une catégorie spécifique, celle des « élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ». Répondant à une logique d'intégration et de cohésion sociale, la catégorie entend inclure les élèves qui souffrent de handicaps, de difficultés d'apprentissage ou d'inégalités sociales. Elle a demandé aux Etats participants d'extraire de leurs statistiques nationales les catégories qui relevaient de cette catégorie spécifique. Pour l'OCDE, l'allocation de ressources supplémentaires indiquera la présence d'élèves à besoins éducatifs particuliers.

La méthode n'échappe pas à des biais. Un effectif important de tels élèves signale-t-il vraiment un effort de justice ou reflète-t-il en fait une inefficacité élevée du système éducatif et un gaspillage de ressources publiques ? On peut agir directement sur les résultats de l'évaluation en instrumentalisant les catégories de la dépense publique et de l'organisation du système scolaire selon qu'on mettra peu ou beaucoup d'élèves dans ces catégories. Du point de vue même de l'équité, faut-il mettre à part les élèves à problèmes au risque de les stigmatiser socialement (condition nécessaire pour compter leur nombre) ou au contraire l'exercice d'un droit n'implique-t-il pas que ces élèves soient inclus dans les classes ordinaires (ce qui complique la mesure). Enfin, les pratiques nationales sont fortement hétérogènes et, malgré l'accord obtenu entre les pays sur la définition

internationale de cette catégorie (finalement subdivisée en trois), lorsque les pays transcrivent leurs statistiques nationales dans la définition OCDE, les résultats demeurent extrêmement différents en niveau entre les pays (même pour des handicaps « naturels » dont l'importance devrait a priori peu varier d'un pays à l'autre).

Transparence et connaissance commune. Ces chausse-trappes ressemblent à ceux de la MOC. Cependant, contrairement à cette dernière, décidée précipitamment et sans vraie concertation, l'OCDE a organisé un processus de définition commune avec les autorités nationales, puis de mise en œuvre et d'apprentissage de la catégorie des « élèves à besoins particuliers ». Ce processus s'est étalé sur plusieurs années ; d'une certaine manière, il est toujours en cours, voire a été conçu pour n'avoir pas de fin assignée. C'est un début de prise en compte de la phase médiane du diagramme 1 : créer un processus de participation, d'apprentissage et de mise en œuvre (cependant, restreint aux autorités nationales, il n'intègre pas tous les acteurs intéressés). Toujours contrairement à la MOC, l'OCDE fait référence à une Charte des droits et s'est engagée dans un réel effort de transparence. Les publications qui échelonnent le processus comportent la description détaillée des catégories utilisées au niveau national ; elles permettent de comprendre comment chaque pays conçoit l'équité dans l'éducation, quelles sont ses priorités en matière de lutte contre les inégalités, fournissant ainsi les bases d'un débat sur les normes. Les pays sont invités à fournir des données au sujet de tous les élèves pour lesquels des ressources supplémentaires sont mises à disposition (nombre d'élèves concernés, lieux de scolarisation, composition des effectifs selon l'âge et le sexe, caractéristiques des établissements et de leur personnel, éléments qualitatifs : cadres juridiques + facteurs facilitant ou freinant l'intégration / l'équité). Les données aussi désagrégées que possible sont ensuite ventilées dans les cadres communs. Ce sont les représentants des pays qui procèdent à cette ventilation. Ils étudient ensuite et acceptent les résultats au cours de réunions. L'OCDE s'emploie à décrire de façon détaillée sa méthodologie, le processus de production des données (en annexe, le questionnaire et les tableaux à remplir par chaque pays). En présentant comment les indicateurs sont construits, avec quels arbitrages et quelles difficultés, la démarche est d'autoriser un regard critique.

3 NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL ET INDICATEURS

Le droit du travail et le droit social, spécialement, ne relèvent pas d'une analyse en terme de coûts et d'avantages économiques, comme dans l'approche law and economics. La compétitivité (de plus réduite aux coûts en général) n'a pas à arbitrer les choix qu'une collectivité fait de ses institutions et de l'organisation de son économie.

13. Le tenant le plus célèbre de l'approche ressource est John Rawls. Cette approche considère que seule importe, pour l'action publique, l'inégalité des ressources fournies aux individus (tels les biens premiers). La responsabilité des résultats relève entièrement de l'individu. L'approche néglige plusieurs éléments essentiels, intégrés en revanche par Amartya Sen : l'inégalité entre individus, à dotation identique en biens premiers, des capacités à obtenir un résultat de valeur ; l'importance d'une délibération publique informée (à l'opposé du « voile d'ignorance ») ; l'exigence d'une réalisation des droits fondamentaux.



●●● Nombreux sont les travaux¹⁴ qui ont montré qu'il n'y a pas un modèle économique optimal, mais plusieurs qui n'obéissent ni aux mêmes formes de rentabilité ou de concurrence ni reposent sur les mêmes spécialisations en produits et services. Leurs législations, leurs accords collectifs sont de ce fait divers, sans qu'il soit possible d'affirmer qu'un type est a priori meilleur qu'un autre. Là est d'ailleurs l'enjeu de la thématique européenne de la qualité (de l'emploi et de la protection sociale), mise à mal, au-delà de l'incantation, par la MOC. Enlevons l'exigence de qualité et le droit social et du travail disparaîtra à terme en tant que protection et garant.

Les normes internationales du travail (NIT) ou les droits fondamentaux relèvent totalement de cette même prémisse. Une norme internationale ou un droit fondamental ne se négocie pas dans son principe, pas plus qu'on ne l'arbitre contre une autre ou qu'on refuse son application au nom de la concurrence. En revanche, à un moment donné, il existe et il ne peut qu'exister des écarts de réalisation entre les pays. Il y a nombre de bonnes raisons à de tels écarts : des niveaux inégaux de développement économique, des systèmes de valeurs ou de conventions spécifiques, une distance en un mot plus ou moins grande avec l'appareil normatif et les attendus de l'organisation internationale qui l'a élaboré. En matière de politique des normes, cela n'a donc aucun sens d'étalonner les pays les uns contre les autres, de distribuer des bons ou mauvais points, d'enjoindre tel pays de passer d'un taux de couverture de la protection sociale, disons de 25 à 40% dans les dix ans qui viennent. C'est pourtant ce à quoi conduirait l'approche instrumentale des indicateurs ou la MOC européenne si elles étaient appliquées aux NIT. On connaît d'avance le résultat. Les gouvernements les mieux intentionnés se mettraient en position de pouvoir exhiber un progrès du taux de couverture, sans relation nécessaire avec une amélioration de la situation réelle ; les autres continueraient de se tenir à l'écart.

La conception médiante et éthique des indicateurs est ici la bonne. L'important pour un pays, comme nous le notions précédemment, est d'apprendre par soi-même à progresser en toute autonomie vers plus de réalisations. Le moment de l'évaluation doit être moteur de cet apprentissage et de cette autonomie. Amartya Sen¹⁵ souligne avec justesse qu'une politique (au sens large) se référant à la réalisation des droits fondamentaux doit, pour se développer dans le pays considéré, s'entourer d'un débat public permanent seul à même d'éclairer cette politique. Car, à y bien réfléchir, le nombre de fronts sur lesquels, dans chaque pays, doit se déployer une politique autonome des normes internationales est multiple :

- l'enquête pour réussir à produire des données pertinentes sur la variété des facteurs influençant l'inégalité de réalisation d'une norme selon les personnes concernées ;
- le calibrage précis des dispositifs publics (du droit, mais aussi des politiques publiques) pour qu'ils répondent bien à ces facteurs (ce qui suppose une réflexion approfondie sur les cohérences, horizontale et verticale, à conduire) ;

– la méthode de mise en œuvre pour donner la priorité, non à l'application brutale de la règle, mais à l'expression la plus complète possible par ses acteurs des caractéristiques de la situation à partir de leur expérience ;

– la procédure d'évaluation des résultats de manière à permettre une révision de la politique dans le sens d'une meilleure adéquation aux finalités.

La tenue de tous ces fronts et leur coordination nécessitent en leur sein une délibération informée et complète dans le pays considéré. C'est le « tiers » introduit dans le diagramme. Pour chaque acteur et pour l'organisation internationale, l'exigence délibérative est la garante la plus sûre pour échapper à l'instrumentalisation, pour disposer de la multiplicité des points de vue et des expériences, pour poser en toute clarté les conflits (d'intérêt et de valeur), les problèmes à résoudre, pour viser un accord véritable sur des indicateurs adaptés aux spécificités locales, qu'il s'agisse de leur élaboration, de leur remplissage ou de leur usage. Tout en ayant des lignes directrices sur la visée commune de manière à assurer la cohérence, il faut faire son deuil d'un pilotage centralisé et d'une batterie identique d'indicateurs, au profit d'une autonomie locale et, pour une même norme, d'indicateurs différents selon le pays. Car, dans l'approche médiante et éthique, c'est moins l'indicateur qui compte que tout le processus qui lui donne sens et vie au niveau local. A tout cela, il faut des dispositifs délibératifs adéquats, sur lesquels il est urgent de porter la réflexion, laquelle dépasse les limites de cet article.

4 CONCLUSION

On se risquera en conclusion à une ultime réflexion, inspirée par la comparaison sommaire entre les deux illustrations retenues. Elle porte sur la diversité des rapports entre politique et évaluation qu'une organisation internationale privilégie selon le positionnement politique qu'elle vise ou dans lequel elle s'enferme. Au risque d'être lapidaire, il semble que privilégier la MOC dans le domaine social conduirait la Commission européenne à devoir se concevoir comme instance politique contrainte de coordonner des gouvernements nationaux jugés a priori réticents à avancer. Ce positionnement est coûteux et peu efficace, car il oblige à entrer dans un jeu stratégique dans lequel la Commission n'a pas les armes nécessaires. Un cercle vicieux se crée qui risque d'accentuer les conséquences néfastes d'une approche instrumentalisée. En revanche, toujours aussi schématiquement, l'OCDE dans l'exemple pris, agit et entend agir politiquement à partir de la légitimité que lui donne la qualité reconnue de ses travaux scientifiques. Elle y met les moyens nécessaires. L'assurance ainsi donnée lui permet une attitude ouverte et souvent audacieuse vers les questions d'avenir. L'OCDE a compris, semble-t-il, jusqu'à un certain point (qui resterait à apprécier) les avantages stratégiques d'une concertation longue et élargie pour progresser vers une

14. Entre autres, Robert Salais et Michael Storper, *Les mondes de production*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1993 ; Peter Hall et David Soskice (s. dir.), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; Bruno Amable, *Les cinq capitalismes*, Paris, Seuil, 2005.

15. Sen, 2004, op. cité.

connaissance commune. Mais ni la Commission, ni l'OCDE ne sont initiatrices ou gardiennes de normes fondamentales au niveau mondial. En développant une démarche d'indicateurs, le BIT a, quant à lui, le projet d'évaluer le degré de réalisation par les pays membres de normes fondamentales, lesquelles sont sa raison d'être. Une telle raison d'être oblige – et

c'est une chance – le BIT à trouver une voie originale. Cet article a tenté de montrer ce qu'une telle démarche doit prendre en compte dans son élaboration et sa mise en œuvre, ainsi que divers pièges de méthode. Là comme ailleurs les bonnes pratiques ne s'importent pas. Elles s'élaborent à partir de ce que l'on est. ■

Étendre la couverture de sécurité sociale : une proposition normative

Adrián Goldin, Professeur de droit du travail et de la sécurité sociale à l'Université de San Andrés et à l'Université de Buenos Aires

1 LES QUESTIONS

Le système des normes internationales du travail, ce produit remarquable de l'esprit humain, suscitera toujours débats et réflexions. Le développement des normes ne manquera pas de se heurter à des difficultés¹, comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui, et l'on verra aussi apparaître des besoins nouveaux, d'autres instruments conceptuels et aussi des interrogations qu'il n'aurait pas été possible d'anticiper.

Les choses sont cependant plus complexes quand il est question de faire porter effet à ces normes dans les sociétés les moins favorisées – dans les pays dits « en développement » –, monde dans lequel les vertus régulatrices de ces normes se heurtent aux défis de la diversité et des carences. Comment satisfaire, en fait, aux exigences constitutionnelles inhérentes à l'universalité des normes en présence de situations aussi diverses ?

Il ne serait pas logique, apparemment, de ne pas se poser ces questions, mais il serait encore moins logique de ne pas formuler dans le même temps les messages de prudence qui s'imposent : comment préserver un patrimoine normatif aussi riche – comment ne pas céder aux chants des sirènes d'un abaissement opportuniste de ces normes – sans renoncer à tout esprit critique simplement pour déferer à la nécessité de trouver de nouvelles réponses ? Comment s'assurer qu'une invitation à une réflexion sans *a priori* sur une expérience de rénovation ne serve pas de tête de pont pour les partisans d'une dérégulation ?

2 UNE RÉFLEXION PUREMENT INSTRUMENTALE : QUELQUES HYPOTHÈSES

Les difficultés auxquelles se trouve confronté le système des normes de l'OIT, conjuguées à l'intensité et à l'ampleur des changements ayant affecté le monde du travail et de la protection sociale – changements qui ont déclenché de nouveaux déséquilibres sans apporter de réponse aux précédents – et la prééminence conférée dans le contexte international au mot d'ordre du *travail décent* incitent à « envisager de nouveaux moyens d'action normative, qui seraient susceptibles de compléter le système actuel des déclarations, conventions et recommandations » (*Rapport du*

directeur général à la 87^e session de la Conférence, 1999).

Dans notre exposé, les quelques lignes qui suivent ont pour but de rendre compte d'une réflexion à caractère *purement instrumental*, proposée à seule fin d'apporter une contribution au débat sur les normes. Il conviendra donc d'admettre une omission, dans un premier temps, qui sera celle de toute démarche d'investigation conceptuelle de concepts aussi riches et aussi complexes que peuvent l'être le *travail décent*, le *travail informel*, la *sécurité sociale (de base et de contingence)*, entre autres concepts dotés d'une signification comparable et marquant le point de départ de toute entreprise prescriptive liée au domaine de la protection sociale. Nous ne ferons une incursion dans ces concepts que dans la mesure nécessaire à la démarche de conception normative.

Dans cette optique, on fixera, à titre liminaire, quelques repères par rapport auxquels il conviendrait d'orienter toute réflexion dans un domaine aussi dense par son acquis que peut l'être celui des normes internationales du travail.

a) **Elle devrait exprimer une conception novatrice, mais non défailante.** C'est dans cette perspective que, même si dans le débat international d'autres types d'instruments de réglementation sont examinés avec intérêt – parmi eux différentes manifestations de *soft law* ou d'instruments dont le contenu est plus de principe et moins contraignant² –, une propension immodérée et non critique à aller vers ce type de réglementation comporte le risque de provoquer un déclin des conventions internationales du travail et, partant, la remise en cause d'un précieux patrimoine normatif. Néanmoins, il semble opportun de tendre à ce que *tout nouvel instrument d'un autre type qui viendrait à voir le jour ait bien vocation – comme l'envisageait alors le Directeur général – à compléter le système actuel des normes de l'OIT et non à s'y substituer*, plus précisément, de veiller à ce qu'un tel instrument, s'il voit effectivement le jour, assure à certains pays la possibilité de ratifier les conventions et, en conséquence, ait pour effet de renforcer celles-ci.

b) **Cette conception des choses, qui est intimement liée au principe d'universalité des normes, doit cependant tenir compte de la diversité sans pareille des stades auxquels se situent les nations qui constituent l'OIT.** On devrait envisager en fait un cadre qui ferait une juste place au principe d'universalité des normes consacrées par les diverses conventions de l'OIT³, en admettant, dans le même temps, le stade auquel se situe ●●●

1. Cf. F. Maupain, « Persuasion et contrainte aux fins de la mise en œuvre des normes et objectifs de l'OIT », dans *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, BIT, Genève, 2004, p. 687*.

2. Parmi lesquelles il faut mentionner les déclarations et résolutions de la Conférence internationale du travail, les déclarations du Conseil d'administration, des résolutions, des directives, des règlements-type de commissions techniques, des conférences spéciales ou régionales ou d'organismes spéciaux, des codes de pratiques préparés par des départements ou des services techniques de l'OIT, ainsi que d'autres instruments provenant de certaines expériences institutionnelles comme par exemple la méthode ouverte de coordination européenne.

3. Ce qui est pertinent, à mon sens, même quand ces « normes » sont le reflet, dans bien des cas, de l'évolution antérieure de la législation des pays présentant relativement le degré de développement le plus élevé.

●●● chaque société ou chaque nation par rapport à ces normes, si l'on veut qu'universalité et diversité n'apparaissent pas comme des concepts qui s'excluent automatiquement l'un l'autre. L'universalisme est une propriété des normes qui résulte d'un certain dépouillement des particularismes et traduit un besoin de réglementation générale. Quant à la diversité, elle résulte de la situation de *chaque pays membre* qui, de par son état de développement, est plus ou moins éloigné du contenu de la norme. L'objectif de l'instrument proposé est de réduire la distance entre l'universalisme et la diversité des situations.

c) **Il conviendrait en outre de reconnaître la double dimension conceptuelle de la norme internationale et d'en faire usage.** Les normes incarnées par les conventions internationales du travail élaborées dans le cadre de l'OIT témoignent pour tout pays membre d'une dualité notable. Pour chaque pays, en effet, elles ont une certaine signification (et génèrent certaines obligations⁴) avant leur ratification, et une autre bien distincte après cette dernière. Cette constatation, qui pourrait même sembler négligeable tant elle est évidente, ne l'est pas tant que cela si on l'estime par rapport à son éventuelle utilisation instrumentale dans des exercices normatifs novateurs: les conventions non encore ratifiées peuvent très bien servir comme *buts et objectifs* proposés pour d'autres instruments normatifs⁵; après sa ratification (et après s'être assuré de son application s'il s'agit des dénommées conventions *techniques*⁶), comme *point de départ* d'entreprises plus ambitieuses.

d) **Il conviendrait en outre d'occuper un espace instrumental et intermédiaire, avec comme objectif que le pays concerné soit finalement dans des conditions se prêtant à une ratification des conventions, ce qui dans chaque cas se présente comme le but de l'entreprise.** Les conventions dites « techniques » n'indiquent pas le cheminement à suivre pour approcher les niveaux à partir desquels il leur est donné effet, niveaux qui, pour de nombreux pays, paraissent bien lointains et, pour tout dire, inaccessibles. Dans leur cas, ce serait un signalé service à rendre au renforcement du système normatif de l'OIT que de concevoir des instruments intermédiaires qui auraient pour vocation de faciliter ce processus d'approche progressive⁷ et qui seraient propres à susciter l'intérêt des pays et à susciter également de leur part un engagement qui contribuerait à garantir une utilisation optimale des ressources consacrées à l'aide destinée à ces pays.

e) **Dans la réalisation de ces objectifs, il conviendrait de véhiculer une nouvelle stratégie de persuasion.** Francis Maupain⁸ met l'accent sur la nécessité de doter le système des normes internationales de mécanismes nouveaux de persuasion, qui consisteraient en mesures incitatives et en contreparties et qui favoriseraient l'adoption des normes en même temps que l'étendue de leur application. L'aide destinée à lancer les programmes qui, en tout état de cause, doivent être menés, la facilitation de l'accès aux diverses ressources, la mise à disposition des connaissances et de l'assistance technique, la formation des capacités nationales, entre autres, constitueraient les contreparties à la souscription d'engagements

contraignants par les États qui voudraient bénéficier de ces avantages.

f) **Tout en facilitant l'accès à ces ressources, il conviendrait de garantir leur application optimale par le biais d'engagements réciproques.** Il s'agirait en fait d'instruments contraignants qui, d'un côté, engageraient l'OIT à mobiliser des ressources budgétaires et extrabudgétaires pour un projet à entreprendre et, de l'autre, engageraient le pays dont il s'agit à mener des actions qui justifieraient les efforts qui auraient été déployés pour lui et leur serviraient de contrepartie.

3 UN PREMIER CONCEPT : LA CONVENTION PROMOTIONNELLE INTÉGRÉE

Dans le cadre de ces hypothèses, il semblerait que la notion de *travail décent*, particulièrement complexe et riche en tenants et aboutissants, offre la possibilité de mettre en lumière un nouveau type d'instrument conventionnel qui, à l'instar des conventions promotionnelles⁹ traditionnelles, intégrerait l'engagement, au niveau national, de mener des études et des évaluations et de prendre par suite des mesures concrètes, par référence à toute une série d'aspects choisis parmi ceux qui s'inscrivent dans la notion de *travail décent*. Il s'agirait en fait de faire en sorte que cette idée complexe – dans la mesure où elle se fonde sur de multiples aspects de l'encadrement du travail et de la protection sociale – concoure à donner naissance à une forme conventionnelle corrélativement intégrée, qui proposerait comme objectif d'approcher tout un ensemble de conventions (que celles-ci aient été ratifiées ou non par le pays concerné), de recommandations, de codes, de recueils de directives pratiques.

Pour cela, il faudrait établir un « menu » ou répertoire d'ensembles de normes internationales de natures diverses et d'une complexité d'intégration variée (et donc impliquant une intensité tutélaire différente), parmi lesquelles le pays signataire pourrait choisir – en fonction de son degré relatif de développement – au moment de la ratification.

Entre autres mesures et actions, cette ratification pourrait impliquer:

a) L'élaboration d'une étude nationale qui permettrait d'évaluer la situation nationale sous l'angle du *travail décent* – par référence à des normes faisant partie de l'ensemble normatif retenu à titre d'objectif spécifique – et d'identifier les principaux déficits constatés à partir de là. Le Bureau international du travail fournirait son assistance pour une telle étude, à laquelle participeraient les spécialistes nationaux choisis sur une base tripartite.

b) L'élaboration consécutive par le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux et avec l'aide du Bureau, d'un *plan d'amélioration*, conçu en fonction de l'étude susmentionnée, qui énoncerait les objectifs, les délais, les actions à mener, les étapes d'exécution et les résultats escomptés.

c) Le plan d'action ou « plan national pour le travail décent » pourrait inclure des actions normatives – formulation de nouvelles normes, révision des

4. L'article 19 de la Constitution de l'OIT établit que tous les États membres sont obligés, dans un certain délai compté à partir de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence internationale du travail, de soumettre l'instrument « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre (§ 5, b, et § 6, b) et d'en informer le Bureau. » De même, le Conseil d'administration peut exiger de chaque État membre des rapports sur « l'état de [sa] législation et sur [sa] pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention ou de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on propose de donner suite à toutes dispositions [de la convention ou de la recommandation] » (§ 5, e, et § 6, d). S'il s'agit d'une convention, l'État doit indiquer aussi « quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention ».

5. Selon les mots d'Alain Supiot, la norme peut opérer – c'est le mode juridique traditionnel – comme une forme prescriptive ou, au contraire, exprimer un état normal des choses vers lequel il est opportun d'orienter les comportements.

6. Il s'agit des conventions qui formulent des normes précises que les États s'engagent à respecter ou à atteindre après les avoir ratifiées, et qui se différencient des conventions promotionnelles qui, au contraire, fixent des objectifs qui doivent être poursuivis par un plan national d'action.

7. Il s'agirait, selon les termes employés par Bob Hepple, d'intégrer comme complément d'une approche « par le haut » des normes – impact au plus haut niveau de concertation et caractère contraignant – une autre approche « par le bas » basée sur des instruments normatifs qui opéreraient depuis les situations de carence et inciteraient à effectuer des actions tendant à les surmonter.

8. In op. et loc. cit. sous la note 1.

9. Dont la valeur et l'utilité ont été soulignées par Jean-Michel Servais (Normes Internationales du travail, LGDJ, Paris, 2004, p. 297 et s.) et se caractérisent par le fait qu'elles imposent des obligations de moyens et non de résultat, particularité qui fait ressortir la faculté d'adaptation de ces instruments, même si cela soulève des difficultés au stade de leur évaluation et de leur suivi.

normes existantes, utilisation ou suivi des codes, directives, recommandations et autres sources internationales du droit, ratification ou incorporation des conventions internationales, améliorations sur le plan de l'application, etc. – qui tendraient à répondre à des situations ou à des besoins spécifiques ou des besoins de protection sociale, de développement de nouvelles pratiques dans le système des relations socioprofessionnelles ou dans le cadre des activités propres au dialogue social, etc. Les actions qui ont été conçues pour l'exercice d'*approche intégrée* adoptée par la Conférence internationale du travail en matière de santé et de sécurité au travail pourraient servir de modèle pour la conception de tels plans.

d) Le Bureau s'engagerait à mobiliser les ressources budgétaires et extrabudgétaires nécessaires pour assurer l'assistance technique aux pays ratifiant en perspective de la réalisation des objectifs énoncés par le plan d'amélioration.

e) À l'échéance de délais spécifiques, l'évaluation de l'accomplissement du plan serait menée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, sur la base d'un rapport de situation sur le terrain élaboré par le Bureau. Les questions en suspens feraient l'objet de « plans complémentaires » tendant à ce que les objectifs envisagés au départ soient atteints.

L'apparition d'une forme normative telle que celle que l'on vient de décrire – les *conventions promotionnelles intégrées, s'articulant sur l'idée du travail décent* – n'impliquerait pas un amoindrissement des conventions internationales du travail que l'on connaît à l'heure actuelle, bien au contraire, ce serait un moyen de les affirmer et d'en assurer une application effective. Ces conventions, qu'elles soient ratifiées ou non, pourraient trouver à travers ce nouveau type d'instrument conventionnel un support promotionnel actif et constant. Pour les pays qui les ratifieraient, le fait de souscrire de tels engagements d'amélioration assurerait un accès systématique – assuré et contractuel – à l'appui et à la coopération techniques du Bureau, aux ressources budgétaires qui s'y attachent et, probablement, à des ressources extrabudgétaires réservées à cette démarche, et cela impliquerait en outre une manifestation active d'un engagement international par rapport aux normes du travail décent, engagement que tout pays ratifiant ferait sien en fonction de son programme de développement propre.

4 POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

► Un instrument du même type ?

Il est une autre obligation, plus spécifique, qui est exprimée dans la résolution et les conclusions concernant la sécurité sociale auxquelles est parvenue la Conférence internationale du travail à sa 89^e session, en 2001 : donner une plus grande priorité aux politiques et aux initiatives qui tendent à apporter la sécurité sociale aux catégories de personnes jusque-là non couvertes par les systèmes en vigueur et prévoir, dans chaque pays, une stratégie

nationale, étroitement corrélée à la stratégie de l'emploi et aux autres politiques sociales¹⁰, qui tend à instaurer une sécurité sociale pour tous.

Dans ce contexte, a-t-on souligné, l'OIT devrait : convaincre les gouvernements d'accorder une plus grande priorité à la question de la sécurité sociale ; offrir une assistance technique dans les cas appropriés ; orienter les gouvernements et les partenaires sociaux vers la formulation de politiques et de stratégies nationales de sécurité sociale et, en particulier, inciter les mandants à solliciter du BIT une aide spéciale pour étendre la couverture de sécurité sociale aux catégories qui en sont actuellement exclues¹¹.

On s'est bien aperçu, à mon avis, que les conventions de sécurité sociale, comme leur nature le justifie, fixent les normes minimales à atteindre, mais n'indiquent pas les cheminements par lesquels ces normes peuvent être atteintes. La complexité avérée des conventions de sécurité sociale – complexité qui, à la limite, n'exprime rien d'autre que la complexité intrinsèque, coûteuse et évidente de la problématique elle-même de sécurité sociale et de ses institutions, à quoi s'est ajoutée l'évolution défavorable des indicateurs de la couverture – a fait ressortir le fait que, du moins dans cette matière, il était demandé à l'OIT – en vérité, l'OIT se demandait à elle-même – de déployer des efforts supplémentaires pour que les normes minimales ne restent pas – du moins dans de vastes zones et pour un nombre croissant de personnes – purement et simplement un énoncé d'objectifs absolument chimériques. Cela semble mettre en évidence que *si les objectifs définis dans la Déclaration de Philadelphie*¹² exigent que des normes minimales soient fixées, l'accomplissement de cette démarche ne suffit pas en soi pour que lesdits objectifs soient atteints.

Dans la perspective de la conception d'un instrument normatif applicable, cette fois, au domaine de la sécurité sociale, il est nécessaire de tenir compte du fait que, s'il est avéré que *travail décent* et *sécurité sociale* sont des concepts qui partagent des espaces communs, qui sont mutuellement fonctionnels, qui se confirment et « s'alimentent »¹³ l'un l'autre, il n'en demeure pas moins qu'ils ont des contenus normatifs bien distincts. Ainsi, s'il est avéré que l'instrument normatif applicable à la mission qui consiste à étendre la couverture de sécurité sociale ne peut être identique à l'instrument que l'on envisageait quelques lignes plus haut autour de l'idée plus vaste de *travail décent*, il n'est pas moins vrai que l'on pourrait imaginer qu'il en soit la réplique fonctionnelle autrement que *mutatis mutandis*, c'est-à-dire qu'il soit un instrument intermédiaire et promotionnel conçu pour héberger un ensemble d'engagements orientés sur la facilitation de l'exécution des mesures d'extension de la couverture de sécurité sociale dans les pays, aux secteurs et aux catégories qui, jusque-là, y étaient étrangères.

► Les pays « en développement » : une conception étendue de la sécurité sociale

Il va sans dire que la nécessité d'étendre la couverture de sécurité sociale revêt la plus grande urgence en même temps qu'elle se heurte aux ●●●

10. Cette résolution et ces conclusions expriment le « nouveau consensus » auquel on est parvenu en matière de sécurité sociale. Voir à cet égard *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, Genève, OIT, 2002, document qui contient la « Résolution et les conclusions concernant la sécurité sociale » (conférence internationale du travail, 89^e session, 2001), ainsi que des extraits du rapport de la commission de la sécurité sociale de cette même session de la conférence, ainsi que le rapport VI établi en vue de la CIT par le Bureau sous le titre « sécurité sociale : questions, défis et perspectives ».

11. Cette coopération technique devrait contribuer, entre autres objectifs, à développer des méthodes novatrices pour évoluer de l'économie informelle à l'économie formelle, contribuer à une amélioration de la gouvernance, au financement et à l'administration des régimes sociaux, à l'amélioration et à l'adaptation des systèmes de sécurité sociale pour offrir une réponse à l'évolution des conditions sociales, démographiques et économiques.

12. « 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 » (§ III, f).

13. Conformément à sa vocation intégrationniste, le concept de travail décent inclut la couverture de sécurité sociale. Le travail informel, en tant qu'il exclut cette couverture, ne satisfait pas à cette condition. Inversement, la couverture de sécurité sociale, pour celui qui n'a pas de travail, contribue à recouvrer les capacités d'accéder à nouveau à ce travail.

●●● plus grandes difficultés dans les pays en développement, pays dans lesquels d'importantes catégories de population se trouvent en marge de l'économie formelle et connaissent des taux de pauvreté et de marginalité particulièrement élevés. Si la convention n° 102 (dont la substance et la pertinence ne sont pas remises en question¹⁴ par rapport à ce qui a été dit précédemment) affiche des taux de ratification¹⁵ particulièrement faibles, sa pénétration dans les pays dont le niveau de développement humain¹⁶ est bas reste encore plus aléatoire.

À ce titre, la question essentielle est de définir quelle portée substantielle il convient d'attribuer à la notion de *sécurité sociale* pour que tout instrument normatif venant à être conçu soit véritablement apte à servir de véhicule de propagation de cette notion. En ce sens, il semble s'imposer de considérer le concept de *sécurité sociale étendue*, lequel englobe le concept de sécurité sociale de base (SSB) et le concept de sécurité sociale de contingence (SSC). Le premier vise la prévoyance d'un certain minimum, dans des situations de *carence* sur les plans de l'alimentation, de la santé, de l'éducation et du logement; le second recouvre un ensemble de règles institutionnelles nécessaires pour faire face à des situations d'*adversité*, comme la maladie, les accidents et la vieillesse¹⁷. Il va de soi que le premier revêt un caractère d'antériorité par rapport au second, puisqu'il ne serait pas très logique de s'occuper des situations d'*adversité* – les éventualités ou contingences sociales de la sécurité sociale selon son approche traditionnelle – si la couverture de sécurité sociale de base n'était pas assurée¹⁸. Les pays qui n'ont pas encore assuré la couverture des besoins sociaux de base pourraient difficilement éprouver de l'intérêt à s'acheminer vers la couverture des contingences sociales prévues dans la convention n° 102 de l'OIT; ces besoins sociaux de base revêtent assurément un haut degré de priorité dans la politique nationale. On voit donc qu'il n'est pas facile d'établir un séquençage dans le développement de la SSB et de la SSC, puisque l'une et l'autre sont étroitement liées aux objectifs de développement et à ceux de la lutte contre la pauvreté¹⁹ et que, dans certains cas, il arrive que des composantes de l'une ou de l'autre – comme la santé, la naissance, la vieillesse – soient l'objet d'une attention simultanée²⁰.

► Un cadre normatif pour la campagne mondiale sur la sécurité sociale

Ayant décidé qu'il fallait donner la priorité absolue à la conception de « politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux et celles qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur », la Conférence internationale du Travail a demandé que l'OIT lance une « campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous ».

S'il est un fait qu'il n'y a pas, dans la résolution ni dans les conclusions, de définition des modalités selon lesquelles pourrait se définir la dimension normative de cette campagne, il n'en reste pas moins que, dans la documentation relative à cette dernière²¹, qui interprète dans un sens fonctionnel les conclusions de la Conférence, on trouve des indications significa-

tives que l'on pourrait difficilement éviter de prendre en considération.

Ainsi, par rapport à l'objectif fondamental visant à « assurer dans le plus grand nombre de pays possibles l'extension de la sécurité sociale en tant que priorité sur l'agenda pour le développement, assurer un appui aux responsables de l'adoption des politiques, à l'échelle nationale et internationale, en vue de l'élaboration de stratégies d'extension de la couverture » et, en particulier « un soutien au développement de modalités nouvelles et efficaces d'extension de la couverture de sécurité sociale, notamment dans les pays à faible revenu », il est préconisé que les activités d'assistance technique du Bureau soient centrées sur :

- un diagnostic général des besoins des personnes, des capacités, des potentialités et des coûts en matière de sécurité sociale;
- la formulation et la mise en œuvre de stratégies nationales;
- la formation des agents et interlocuteurs;
- le renforcement des institutions et du dialogue social et la création de réseaux dédiés de personnes et d'institutions;
- la supervision et l'évaluation périodique des processus et des résultats, ce qui présuppose :
 - l'élaboration d'indicateurs;
 - des évaluations périodiques.

Il ressort des conclusions de la Conférence une indication supplémentaire pertinente mais complexe : les actions à déployer – et, assurément, l'action normative entre autres – doivent témoigner d'une articulation appropriée entre le principe d'*universalité des normes de protection* – que l'alinéa 17 exprime par la nécessité d'ancrer les actions en question dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes de sécurité sociale de l'OIT pertinentes (au nombre desquelles figure indubitablement la convention n° 102²²) – et de répondre aux exigences découlant de la diversité des situations nationales, dans le contexte desquelles « il incombe à chaque société de déterminer la meilleure manière d'assurer la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé. Ce choix est le reflet de ses valeurs culturelles et sociales, de son histoire, de ses institutions et de son niveau de développement économique. »²³

De fait, c'est suivant ces indications que le Bureau, avec l'appui d'un financement international, a mis en œuvre des expériences pilotes au Honduras, au Mali et à Sri Lanka, expériences qui ont pour ligne de mire la formulation d'un diagnostic national de la situation et des besoins en matière de sécurité sociale (en particulier en ce qui concerne la couverture des catégories de personnes jusque-là exclues) et, sur cette base, l'élaboration d'un plan d'action nationale pour l'extension de la sécurité sociale. D'une certaine façon, ce dont il s'agit dans la proposition normative qui est développée dans les lignes qui suivent, c'est d'imaginer le moyen de généraliser et de normaliser ces actions, en faisant du Bureau international du travail l'agence capable de recevoir la demande d'assistance, de s'engager sur la fourniture d'une telle assistance et, dans la mesure du possible, de faire coïncider cette demande avec l'offre de ressources internationales ayant pour vocation d'assister les processus d'extension de la sécurité sociale.

14. Ce point de vue se situe dans le droit-fil de celui qui a inspiré les conclusions de la conférence internationale du travail à sa 89^e session (2001). Il en est de même des conclusions précédemment mentionnées du groupe de travail qui, sur mandat du conseil d'administration, s'est chargé de la révision des normes internationales du travail.

15. Un total de 41, à la date où le présent document a été écrit, ce qui, comme l'a souligné Alain Stupiot dans le document de travail élaboré en vue des délibérations du groupe d'experts sous le titre « Le devenir des normes internationales du travail », n'inclut pas les USA, la Russie, la Chine, le Brésil ni l'Inde.

16. Selon les informations présentées par Bob Hepple, membre du groupe d'experts, à peine 7 % des pays à faible développement humain (DDH) ont ratifié la convention n° 102, contre 49 des pays à développement humain élevé (ADH) et 19 % de ceux qui se caractérisent par un niveau de développement moyen (MDH); la source invoquée est le rapport mondial sur le développement humain de 2002, élaboré par le Pnud, qui classe dans les pays à haut développement humain ceux qui occupent les rangs 1 à 53, dans les pays à développement humain moyen ceux qui occupent les rangs 54 à 85 et dans les pays à développement humain faible ceux qui occupent les rangs 86 à 173). Il y a lieu de souligner que ceux qui ont ratifié les conventions de sécurité sociale sont ceux qui accusent les plus profonds déséquilibres; ces dissymétries sont notablement moins marquées ou même inexistantes par rapport à d'autres conventions, comme celles qui consacrent les droits fondamentaux de la liberté syndicale (ratifiées par 74 % des DDH et 83 % des pays ADH), l'égalité de chances de traitement (88 % des DDH; 88 % des ADH), le travail des enfants (77 % des DDH; 90 % des ADH), l'interdiction du travail forcé (96 % des DDH; 88 % des ADH) et d'autres conventions, comme la convention n° 131 sur la fixation des salaires minima (22 % des DDH; 28 % des ADH).

17. Cf. K. P. Kamman, *Social security, poverty reduction and development*, ESS Paper n° 21, Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2004.

5 UNE PROPOSITION

Il s'agit ensuite de concevoir un nouvel instrument normatif qui, dans le cadre de ces concepts, de ce contexte et des hypothèses formulées dans les sections qui précèdent, puisse contribuer dès le stade de la planification des normes au processus d'extension de la sécurité sociale.

Pour sa présentation, nous énoncerons en premier ses objectifs, puis ses principes généraux et ses principes spécifiques, pour décrire enfin ses éléments instrumentaux et opératoires.

► Les objectifs

Comme il est dit dans les documents relatifs à la campagne évoquée quelques lignes plutôt, l'objectif majeur (de la campagne et, par conséquent, de l'instrument normatif qui devrait contribuer à son exécution) est « *d'assurer dans le plus grand nombre de pays possibles l'extension de la sécurité sociale en tant que priorité sur l'agenda pour le développement, assurer un appui aux responsables de l'adoption des politiques, à l'échelle nationale et internationale, en vue de l'élaboration de stratégies d'extension de la couverture* » et, en particulier, « *un soutien au développement de modalités nouvelles et efficaces d'extension de la couverture de sécurité sociale, notamment dans les pays à faible revenu* ».

À ce titre, on pourrait identifier comme objectifs spécifiques les suivants.

a) Il s'agit de reconnaître la diversité des points de départ et aussi la diversité des trajectoires nécessaires pour approcher l'objectif fondamental que constitue l'extension de la couverture. Il s'agit donc d'explorer la diversité des situations nationales dans ce contexte, comme on l'a rappelé précédemment. Cette diversité impose tout un processus de diagnostic, en même temps qu'elle influe sur le choix des priorités, la conception des politiques, la formulation des indicateurs nécessaires à son suivi et à son évaluation, lesquels doivent être élaborés sur le terrain par des spécialistes et par des décideurs au niveau national, et la contribution que l'OIT est censée apporter dans ce cadre concerne la création de telles capacités, avant même la mise à disposition de compétences spécialisées de niveau international.

b) La forme normative que l'on pourrait concevoir pour l'ensemble de cette démarche ne pourrait en aucune façon constituer une alternative à la forme traditionnelle, celle de la « convention » ou des conventions internationales qui font partie intégrante de l'arsenal normatif de l'OIT. Bien au contraire, la forme normative en question serait une forme qui permettrait aux pays concernés de se rapprocher par la suite de la possibilité de ratifier les instruments traditionnels susmentionnés (et, parmi eux, la convention n° 102). Elle aurait donc pour but de favoriser les conditions de cette adhésion progressive aux conventions et, en aucune manière, de s'y substituer.

c) La réalisation simultanée – et non disjointe – des objectifs mentionnés précédemment présuppose que la nouvelle démarche normative serve d'instrument d'articulation entre le principe d'*universalité des*

*normes de protection*²⁴ et les facteurs constitutifs de la diversité que l'on a évoqués sous a).

d) Il s'agit de canaliser en une démarche unique, mise en œuvre par l'adhésion à cette nouvelle forme normative, l'ensemble des forces que le pays concerné, l'OIT et la communauté internationale sont disposés à investir dans un tel projet national d'extension de la couverture de sécurité sociale.

e) L'instrument normatif à envisager devra être un véhicule d'incitations et de contreparties propres à aiguïser l'intérêt des pays membres et à les inciter à s'impliquer dans le processus d'extension de la couverture de sécurité sociale. Il devra en particulier promettre une compensation adéquate en retour des engagements que chaque pays devra prendre au moment de s'engager dans cette entreprise.

f) Corrélativement, il faudra garantir que les ressources – en termes d'assistance et de coopération technique, d'investigation et de connaissances et enfin d'accès aux ressources budgétaires et extra budgétaires – qui seront mises à la disposition des pays participants soient concédées en retour d'un engagement contraignant – de mesures concrètes – de la part de ceux-ci en vue d'en assurer une application adéquate et durable.

► Les principes

La fonction complexe qui est celle d'être le véhicule des *valeurs sociales et culturelles, de l'histoire, des institutions et du niveau de développement économique de toute société nationale* sans que cela comporte en soi un sacrifice des valeurs d'universalité inhérentes aux normes internationales présuppose absolument que toute nouvelle entreprise normative d'ampleur internationale exprime une prédisposition intrinsèque à l'idée d'universalité et que celle-ci soit reconnaissable à travers un ralliement général à un ensemble de principes qui sont le garant de cette condition complexe.

Au vaste ensemble des principes qui sous-tendent la sécurité sociale tels que les a si bien décrits Alain Supiot dans sa contribution (dignité, solidarité, égalité, participation des personnes protégées), il semble pertinent d'en ajouter d'autres qui, bien que de caractère plus instrumental, contribueront eux aussi à inscrire les diverses trajectoires nationales dans cette condition irrévocable d'universalité. Ainsi, on mentionnera entre autres :

a) Le principe de la *responsabilité suprême de l'État* qui, comme le rappelle d'ailleurs Alain Supiot dans le document en question, ne suppose pas nécessairement que celui-ci est l'acteur, mais qu'il est le garant du principe de la *solidarité, de la préservation de l'intérêt général et de la concrétisation du principe de la participation des personnes protégées*, en même temps qu'il confère à l'État le statut de rempart contre toutes tendances à la fragmentation de la société.

b) Le principe de la *détermination des priorités au niveau national*, qui présuppose qu'en présence d'une insuffisance chronique de ressources, il appartient à toute société nationale de déterminer ses choix prioritaires en fonction de ses *valeurs sociales et culturelles prééminentes*.

c) Le principe de l'*extension progressive et graduelle de la couverture* dans la mesure optimale qu'au- ●●●

18. Couverture qui est directement liée aux conditions de pauvreté dans la mesure où, comme le montre Van Ginneken (W. Van Ginneken, *Étendre la sécurité sociale : politiques pour les pays en développement*, Document ESS n° 13, Genève, BIT, 2005, p. 46), les pauvres sont sous-alimentés, ont des conditions de logement déplorables, sont illettrés et sont en mauvaise santé (ce qui relève de la SSB) ; mais ils peuvent aussi devenir pauvres du fait de leur vulnérabilité à des risques qui réduisent leur aptitude à gagner leur vie (risques généralement couverts par la SSC). Kamnan (op. cit., p. 6) ajoute, en citant de Swann, que les risques liés à l'adversité sont habituellement couverts dans le cadre de l'emploi, ce qui signifie que, dans les pays en développement où la situation de l'emploi est dramatique, seule une minorité est protégée.

19. Cf. K. P. Kamnan, op. cit., note 17.

20. Cf. C. Bailey, *Extending social security coverage, in Africa*, ESS Paper n° 20, Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2004.

21. Voir <http://www.ilo.org/public/english/protection/sosec/pol/campagne/index.htm>

22. Voir plus haut, note 14.

23. Paragraphe 4 des conclusions de la Conférence internationale du travail à sa 89^e session, 2001.

24. Principe qui, comme on l'a souligné plus haut, est exprimé au paragraphe 17 des conclusions de la Conférence par la nécessité d'ancrer les normes dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes de sécurité sociale de l'OIT.

●●● torisent les ressources disponibles et le degré de développement social et économique de la nation, comme le prévoit la Déclaration de Philadelphie et tels que l'a rappelé régulièrement la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (en se référant à l'éventail des options et des clauses de flexibilité ayant pour vocation de rendre possible l'accès en temps opportun à la couverture universelle) et tel qu'il découle de manière explicite ou implicite des divers instruments internationaux et, en particulier, des conventions de l'OIT²⁵.

d) Étroitement lié à celui qui précède, le principe du *caractère transitoire des prestations incomplètes*, en vertu duquel l'incorporation graduelle et progressive des prestations et des mécanismes doit traduire par des mesures tangibles l'obligation inéluctable de progresser dans le sens de l'extension de la couverture et, en aucun cas, d'admettre implicitement une *dualisation sociale*, que ce soit dans le cadre national ou dans le contexte du système international touchant à la protection sociale.

► Le nouvel instrument

Le nouvel instrument normatif devrait :

a) revêtir un caractère *transitoire*, étant donné qu'il aurait pour mission de contribuer au processus d'extension de la couverture de sécurité sociale et, par ce moyen, de favoriser la ratification/l'application/l'extension au moment opportun de la convention n° 102 et, s'il en est ainsi décidé, d'autres conventions de la « troisième génération »²⁶. La démarche de fixation de minima si caractéristique des conventions de sécurité sociale étant en soi insuffisante, ce nouveau type de convention se proposerait de déclencher des démarches fondatrices – études, détermination de politiques, coopération technique, accès aux ressources, évaluation, suivi – ayant pour vocation de rendre possible l'extension de la couverture de sécurité sociale et, par suite, la ratification des conventions qui fixent des règles minimales admissibles sur le plan international ;

b) revêtir un caractère *promotionnel*, étant donné que les concertations auxquelles il donnerait lieu et sa ratification ultérieure conduiraient les États à prendre des engagements politiques et, plus précisément, à accorder une plus haute priorité à la sécurité sociale en se fixant des objectifs dont la réalisation serait à rechercher à travers des plans d'action nationaux à caractère systématique et continu, et finalement...

c)... revêtir un caractère *instrumental*, étant donné qu'à la différence des conventions de sécurité sociale traditionnelles, qui énoncent directement les normes minimales à atteindre, ce type d'instrument intermédiaire devrait plutôt instaurer une « obligation de moyens », comme par exemple la réalisation d'une étude préalable, la conception et la compilation de statistiques permettant un suivi ultérieur, la définition et la mise en œuvre d'une politique nationale d'extension de la sécurité sociale, un processus de suivi et aussi des contreparties, comme la fourniture d'une assistance et d'une coopération technique, la facilitation à l'accès à des ressources internationales, etc.

L'entrée en vigueur d'un instrument présentant ces caractéristiques donnerait lieu aux mesures suivantes :

- la réalisation d'une étude nationale permettant d'établir le type et le degré de couverture de sécurité sociale dans le pays et les perspectives de son extension ;
- la fourniture d'une assistance technique pour la conception et l'élaboration des indicateurs et des statistiques qui permettront de fixer cette étape initiale et de rendre possible le suivi de l'évolution ultérieure ;
- l'élaboration d'un plan national des priorités, des politiques et des stratégies d'extension de la couverture de sécurité sociale ;
- la prestation, par le Bureau, des missions d'assistance technique nécessaires à la réalisation de ces étapes ;
- la mobilisation par l'OIT des ressources budgétaires et extrabudgétaires devant permettre d'assurer l'assistance technique du processus de mise en marche du plan national.

En fonction de ce processus même, l'OIT pourrait en outre superviser la constitution d'un fonds spécial de coopération internationale – qui ferait appel à des pays, à des organismes internationaux de financement, et aussi à des entreprises multinationales –, fonds qui serait destiné à aider les États s'engageant dans un programme normatif d'extension de la couverture nationale de sécurité sociale. *À ce titre, l'entrée en vigueur du nouvel instrument déclencherait simultanément l'accès aux ressources en question.*

Pour l'OIT, la conduite de ce type de projet normatif représenterait une des formes systématiques d'exécution du mandat de la Conférence internationale du travail en même temps qu'une condition pour donner suite à des demandes d'assistance, de coopération technique et de ressources financières en contrepartie de la souscription simultanée de certains engagements par les États bénéficiaires. Pour l'OIT en tant qu'organisation internationale et, en particulier, pour les États et les organisations internationales disposés à fournir leurs ressources pour concourir à ce processus d'extension de la couverture de sécurité sociale, *un engagement de cette nature serait la caution du bien-fondé de l'octroi des ressources en question, en même temps que de l'évaluation de leur utilisation et du suivi des résultats.*

Quant aux pays qui s'engageraient dans cette voie, quant à eux, l'engagement dans ce type de processus devrait impliquer pour eux une option de politique sociale systématique, intégrée et étendue, dont la crédibilité se trouverait renforcée par l'évaluation internationale, l'accès automatique à l'appui et à la coopération technique du Bureau, à ses ressources budgétaires extraordinaires et, selon le cas, à d'autres ressources internationales. Celles-ci pourraient être dégagées par suite des orientations prises dans cette direction normative, en contrepartie d'une manifestation active d'engagement par rapport à un projet international d'extension de la couverture de la sécurité sociale, compte tenu du projet de développement du pays et aussi de ses priorités et objectifs. Enfin, il sera nécessaire de suivre un cheminement rationnel ayant pour ligne de mire la possibilité de

25. L'extension progressive des prestations est une démarche fréquemment envisagée dans les conventions de l'OIT, comme le rappelle Anne Trebilcock (« International labour standards and the informal economy », dans *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, BIT, Genève, 2004, p. 585).

26. Il s'agit des conventions de sécurité sociale adoptées après l'adoption, en 1952, de la convention n° 102. Ce sont des conventions qui révisent les normes de la première génération (celles qui ont été adoptées au cours de la période 1919-1944), en offrant d'une manière générale un niveau de protection plus large.

ratifier à un stade ultérieur la convention n° 102 ou, dans le cas où cela aurait déjà été fait, d'améliorer l'application de cet instrument ou d'en étendre la couverture.

Il découle de cette condition proprement contractuelle de la proposition, qu'il serait souhaitable de conférer à l'instrument à envisager la forme d'un *accord-cadre*, car cela exprimerait de manière claire et nette l'idée d'un compromis par principe bilatéral. La forme suggérée rendrait néanmoins possible l'as-

sociation, dans cette forme d'arrangement synallagmatique, d'autres partenaires, tels que ceux qui seraient disposés à apporter des ressources supplémentaires à un projet national de cette nature. Il deviendrait possible, par ce biais, d'ordonner et de systématiser les efforts du pays signataire, de l'OIT et de la communauté internationale en un instrument normatif unique, conçu pour réaliser les objectifs de l'extension de la sécurité sociale²⁷. ■

27. Sur le sens de la mobilisation du savoir local, les modalités de la mise en œuvre du principe de participation, la détermination des priorités en matière d'extension de la couverture et la méthode d'élaboration des indicateurs, se reporter au rapport de synthèse d'Alain Supiot, en particulier à la partie II 3.1, qui s'intitule « Questions de méthode » (p. 19).

CONCLUSION

Esquisse d'un accord-cadre relatif à l'extension de la protection sociale

Alain Supiot, Professeur à l'Université de Nantes, Institut d'études avancées « Nord-Sud »

La protection des hommes contre les risques de l'existence est sans doute le domaine où la diversité des sociétés, des modèles culturels et des degrés de richesse matérielle se font le plus intensément sentir. Mais c'est aussi l'expression d'un besoin – le besoin de tout homme de pouvoir disposer pour vivre et agir d'un minimum de sécurité matérielle – dont le caractère universel n'est contesté par personne. D'où l'importance, mais aussi la difficulté, de soumettre la concurrence internationale à un système de normes de protection sociale qui s'imposent à tous, tout en faisant place dans leur mise en œuvre à la diversité des situations nationales. Selon les conclusions adoptées en 2001 par la Conférence internationale du travail, « *les activités de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale devraient s'ancrer dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes pertinentes de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale* » (§ 17).

Deux directives fortes se dégagent de cette formule. Elle signifie en premier lieu que l'OIT n'entend pas revenir sur l'acquis normatif international dans le domaine de la sécurité sociale et, en second lieu, que cet acquis doit être revisité à la lumière du concept de travail décent.

L'action normative en matière de sécurité sociale doit donc tout d'abord prendre appui sur les normes pertinentes pour étendre la protection sociale aux nombreuses populations qui n'en bénéficient pas encore. Ceci vaut en particulier pour la convention n° 102, qui doit demeurer la convention de base en la matière. Sans doute cette convention reflète-t-elle par maints aspects la situation socio-économique qui prévalait en 1952 dans les pays industriels. Il faut donc tenir compte du fait que certaines de ses dispositions visent un modèle industriel, qui ne correspond plus ni à celui des pays dits « développés », ni à celui des pays dits « en voie de développement ».

Dans les premiers, ce modèle « fordiste », qui était indexé sur la situation du tra-

vailleur masculin, soutien de famille et salarié à temps plein, a laissé place à une situation beaucoup plus hétérogène, marquée par la montée du chômage ou des emplois précaires et mal payés, par l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, ainsi que par la diversification et l'instabilité des situations familiales.

Dans les pays dits « en développement », le modèle salarial a certes gagné du terrain, mais il n'a pas partout connu l'extension à laquelle on s'attendait; dans certains d'entre eux, c'est surtout l'économie dite informelle qui s'y est développée. Il s'agit en fait d'une économie de la misère, qui est le lot d'une partie importante, voire d'une majorité de la population, et qui échappe aux classifications juridiques habituelles du monde du travail. Malgré ses mérites incontestables, la convention n° 102 ne prend pas en compte cette situation, commune dans de nombreux pays du sud, ce qui explique (entre autres facteurs) pourquoi de grands États, comme l'Inde par exemple, ne l'aient pas ratifiée.

Ceci ne doit pas conduire cependant à la remettre en question, car si certaines dispositions techniques de la convention n° 102 ne sont pas adaptées aux problèmes posés aujourd'hui par la protection sociale, les principes juridiques qu'elle exprime n'ont quant à eux rien perdu de leur valeur, et les clauses de souplesse qu'elle contient laissent de grandes marges de libertés dans sa mise en œuvre. Le problème n'est donc pas de démanteler cet acquis normatif, mais bien plutôt de le considérer comme un socle sur lequel édifier des stratégies nationales de sécurité sociale qui répondent aux temps présents.

L'action normative doit en second lieu s'inscrire dans l'objectif du travail décent pour tous. En se référant au concept de travail décent *après* la Déclaration de Philadelphie, mais *avant* les normes de sécurité sociale, la Conférence internationale du travail invite clairement à interpréter ces normes à la lumière de ce concept, qui résume et actualise l'esprit de Philadelphie. Le concept de travail décent

n'est pas, on le sait, une catégorie juridique opératoire, mais plutôt un guide que l'OIT s'est donné depuis 1999 pour orienter son action: « *le but fondamental de l'OIT est aujourd'hui que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité* »¹. La référence au travail décent oblige tout à la fois à revenir aux principes fondateurs de l'OIT, à adopter une vue compréhensive du travail et à tenir compte de la diversité des situations et des modèles socio-économiques de par le monde. D'où le besoin d'« *explorer de nouvelles méthodes d'action normative* »² susceptibles de compléter le système des déclarations, conventions et recommandations.

Ces nouvelles méthodes d'action normative doivent remplir au moins les quatre conditions suivantes:

- ne pas doubler ou édulcorer les normes pertinentes existantes, mais faciliter l'extension de leur champ d'application;
- mettre en œuvre les principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils résultent de ces normes et de la Déclaration de Philadelphie;
- permettre la prise en considération des situations concrètes des populations visées par l'extension;
- être doté d'une réelle force juridique et mettre ainsi un coup d'arrêt à l'amollissement des normes sociales face aux normes économiques.

Se situant dans le cadre ainsi tracé, notre groupe de travail a fait sienne la proposition émise par Adrián Goldin³ de concevoir un dispositif contractuel qui donnerait une base juridique à la définition des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale. Combinant l'hétéronomie des principes reconnus par la société internationale et l'autonomie des États dans ●●●

1. Cf. *Un travail décent, Rapport du directeur général à la 87^e session de la Conférence internationale du travail, Genève, 1999*, p. 3.

2. *Rapport préc.* p. 18.

3. *V. sa contribution dans ce numéro, supra*, p. 84

Conclusion

●●● la manière de les mettre en œuvre, ces contrats prendraient la forme d'*accords nationaux* d'extension de la sécurité sociale, conclus entre l'OIT et l'État concerné, et auxquels pourraient éventuellement se joindre d'autres organisations internationales susceptibles d'aider à cette extension dans le cadre de leurs propres compétences.

La négociation de tels accords avec les États se ferait en effet sur la base d'un *accord-cadre* adopté par la Conférence internationale du travail, mais dont la mise en œuvre par les accords nationaux pourrait impliquer d'autres partenaires. Cette possibilité d'élargir le cercle des parties aux accords nationaux répond notamment au vœu exprimé en 2001 par la Conférence internationale du travail de voir d'autres organisations internationales, dont le FMI et la Banque mondiale, coopérer avec l'OIT dans son action d'extension de la protection sociale⁴. Il est clair, en effet, que l'efficacité de ce dispositif dépendra de l'ampleur des moyens mobilisés pour inciter les États à s'y engager et que les seules ressources de l'OIT risquent de n'être pas suffisantes à cette fin. Cet élargissement du cercle des parties aurait aussi le mérite de valoir adhésion explicite de ces autres organisations aux principes directeurs de la sécurité sociale.

À la différence de la ratification d'une convention de l'OIT, ce mécanisme contractuel ne ferait pas peser sur l'État qui s'y engagerait une obligation de résultat, mais une obligation de moyens, dont l'objet serait d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'extension de la sécurité sociale, adapté à la situation du pays et aux objectifs qu'il se fixe lui-même en ce domaine. De nature synallagmatique, cet engagement aurait pour contrepartie une aide technique et financière à la réalisation de ces objectifs.

Ce contrat comporterait en effet d'une part une partie inflexible emportant adhésion aux principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils se dégagent des normes internationales existantes (1), et d'autre

part une partie négociée où seraient déterminés la méthode d'élaboration du plan national de sécurité sociale, ainsi que les moyens que l'OIT et d'autres contributeurs éventuels mobiliseraient pour aider à l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan (2).

1 L'ADHÉSION AUX PRINCIPES DIRECTEURS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Conformément aux conclusions déjà citées de la Conférence internationale du travail, l'accord-cadre relatif à la sécurité sociale devrait « *s'ancrer dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes pertinentes de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale* » (§ 17). Cet ancrage nécessite de faire figurer dans cet accord-cadre une partie fixe récapitulant les principes directeurs de la sécurité sociale. Selon les conclusions de la Conférence, « *tous les systèmes devraient se conformer à certains principes de base* » (§ 4). Certains de ces principes, tels celui d'égalité de traitement, ont déjà été formulés en tant que tels dans les normes existantes, tandis que d'autres, sans avoir été proclamés en tant que tels, se dégagent clairement de ces normes ou du concept de travail décent. Ainsi en va-t-il de la dignité, de la solidarité et de la participation. La rédaction d'un accord-cadre au sein de la Conférence internationale du travail serait donc l'occasion d'une utile récapitulation de ces principes. La liste de ces principes devrait en comporter au moins quatre, dont il convient de rappeler brièvement le sens et la portée juridiques au regard du droit de la sécurité sociale : la dignité, la solidarité, l'égalité et la participation.

► Le principe de dignité

La dignité de l'être humain n'était pas évoquée dans les premières déclarations des droits adoptées par les États-Unis et la France à la fin du XVIII^e siècle. « L'Homme » de ces premières déclarations des droits était un pur être de raison dont l'existence physique n'était envisagée que du point de vue du droit des peines. Or, l'histoire a montré que les droits civils et politiques proclamés par ces premières déclarations étaient privés de sens et menacés de disparition là où des masses humaines entières se trouvaient livrées à la misère et à la peur. Pour se soucier de la défense de la démocratie ou du droit de propriété, il faut d'abord être assuré d'un minimum de sécurité physique et économique et ne pas être en proie aux agressions, à la faim, au froid ou à la maladie. C'était l'une des leçons des années trente que la misère et le chômage

de masse font le lit des dictatures et qu'il ne peut y avoir de liberté là où règne l'insécurité physique et économique, et ce fut la raison de la proclamation des droits sociaux dans l'après-guerre.

Les droits sociaux, première expression du principe de dignité. C'est donc à l'appui de la proclamation des droits économiques et sociaux, dits droits de l'homme de seconde génération, que la notion de dignité est apparue après-guerre en droit international. La Déclaration de Philadelphie est la première à l'employer. Se référant à l'expérience tragique de la seconde guerre mondiale, qui venait de démontrer qu'une paix durable ne pouvait être établie que sur la base de la justice sociale, elle affirme que « *tous les êtres humains, quels que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales* » (§ II-a). La réalisation de ce droit doit constituer le « *but central de toute politique nationale et internationale* » (§ II-b). Le même lien entre la dignité et les droits sociaux se retrouve dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui, après s'y être référée en termes généraux de façon liminaire⁵, évoque à deux reprises la dignité humaine : à l'appui de la proclamation du droit à la sécurité sociale (art. 22) et du droit au travail (art. 23). Dans la période récente, la dignité humaine a été érigée au rang de principe, d'abord dans les textes relatifs à la bioéthique, puis dans la Charte européenne des droits fondamentaux, où elle figure au premier rang, avant les libertés, l'égalité et la solidarité, pour fonder les droits à l'intégrité de la personne humaine (résultant notamment de l'interdiction de la peine de mort, de l'expérimentation ou des traitements médicaux non consentis, de la torture, du clonage, du travail forcé, de l'esclavage et du trafic d'êtres humains). Le fait que la dignité ait été invoquée d'abord pour fonder les droits au travail et à la protection sociale, et ensuite les droits à l'intégrité physique et mentale n'a rien qui doive surprendre. Il s'agit dans les deux cas de reconnaître que les droits de l'homme ne concernent pas seulement son esprit, mais aussi son corps⁶. La dignité de l'homme signifie que chaque être humain incarne le principe d'humanité, et oblige donc à le traiter, de son vivant et même après sa mort, comme une fin en soi et jamais comme un pur moyen (ce qui devrait conduire à proscrire du vocabulaire juridique des expressions telles que « matériel humain » ou « capital humain »).

Dignité et capacités des personnes. Si la sécurité sociale est apparue dès l'origine comme une manifestation du principe de dignité, c'est parce qu'elle investit les êtres

4. Cf. *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, Genève, BIT, 2002. Conclusions, § 21.

5. Premier considérant : « *la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde* ». Art. 1^{er} : « *Tous les êtres humains naissent égaux en dignité et en droit* ».

6. La Dignité désignait dans le vocabulaire du Moyen-Âge occidental une corporatisme par succession, qui ne se déployait pas dans l'espace, mais dans le temps. Réalisant l'unicité fictive des prédécesseurs et des successeurs potentiels, qui sont tous présents dans et incorporés à son titulaire du moment, la Dignité, par définition ne meurt jamais. D'abord utilisé pour la fonction royale, le concept a commencé de se « démocratiser » chez les premiers humanistes de la Renaissance, pour qui chaque homme, être mortel, incarne la dignité immortelle de l'humanité. Cf. E. Kantorowicz, *Les deux corps du Roi*, op. cit., p. 278 et suiv. ; Pic de la Mirandole, *Oratio de hominis Dignitate* — *De la dignité de l'Homme*, éd. bilingue par Y. Hersant, Combas, éd. de l'éclat, 1993.

humains du droit de mener une vie décente quelles que soient les vicissitudes physiques et matérielles de cette vie. À la différence de l'aumône, ou de l'aide apportée unilatéralement à celui qui est dans la misère, la sécurité sociale inscrit les individus dans un mécanisme collectif d'échange, où recevoir selon ses besoins est un droit correspondant à une obligation de donner ou de rendre selon ses capacités. C'est pourquoi les dispositions communes de la convention n° 102 garantissent le droit d'agir en justice pour les faire respecter (art. 70-1). C'est aussi la raison pour laquelle le rapport Beveridge avait écarté l'idée de subordonner la reconnaissance des droits sociaux à une condition de ressources, ainsi que Simon Deakin et Mark Freedland le rappellent dans leur mise en perspective historique⁷. Un système de prestations fondé sur une telle condition divise la société entre deux types de membres – les créanciers et les débiteurs – alors que tous doivent pouvoir être à la fois créancier et débiteur et participer pleinement au jeu des échanges. Attribuer à chaque membre de la société des droits fondés sur sa capacité à lui apporter quelque chose, c'est reconnaître pleinement sa dignité propre. Dénier à un être humain la capacité d'apporter quelque chose à ses semblables est au contraire une atteinte à sa dignité.

Faire de chaque individu le titulaire de véritables droits est donc une manière de reconnaître les *capacités* qui sont les siennes, mais aussi de contribuer à maintenir et accroître ces capacités. Dans son sens juridique, la capacité désigne l'aptitude des individus et des organisations à passer des contrats et, plus largement, de gérer eux-mêmes leurs affaires. En ce sens, la capacité légale permet d'accéder au jeu des échanges dans une économie de marché. Dans la pensée juridique libérale, la capacité tend à n'apparaître que négativement, c'est-à-dire par son absence : les personnes très jeunes, très vieilles ou très malades peuvent se trouver privées de la capacité de passer des contrats ayant force obligatoire. Elles sont en effet considérées comme incapables d'évaluer leur intérêt personnel de façon rationnelle. La sécurité sociale permet de passer de cette approche négative à une approche positive et dynamique, plus conforme au principe de dignité : au lieu de sanctionner l'incapacité, elle tend à préserver la capacité des personnes, en leur donnant les moyens de faire face aux risques d'incapacité. C'est en ce sens qu'elle est un puissant facteur de dynamisme économique, et une pièce essentielle d'une économie du développement durable, telle que dessinée notamment dans l'œuvre d'Amartya Sen.

Ancrer l'extension de la sécurité sociale dans le principe de dignité permettrait donc

de lui donner de nouveaux prolongements en l'étendant, au-delà de la protection contre les risques visés par la convention n° 102, au soutien des capacités des personnes dans un monde divers et évolutif. De ces possibles prolongements on peut donner de nombreux et bien différents exemples. Tel est le cas des frais funéraires, qui grèvent lourdement le budget des personnes dans des pays très pauvres comme le Mali, qui ne sont en revanche malheureusement guère concernés par le risque vieillesse. Tel est le cas aussi, déjà évoqué dans la Déclaration de Philadelphie et mentionné par la Conférence internationale du travail dans ses conclusions de 2001 sur la sécurité sociale (§ 7), du droit d'accéder à des dispositifs d'éducation et de formation tout au long de la vie. Tel est le cas plus généralement des « droits de tirage sociaux », qui visent, non pas à faire face à la survenance d'un risque, mais à soutenir l'exercice concret d'une liberté⁸. La référence à la dignité conduit ainsi à situer la sécurité sociale dans le cadre plus général d'une *politique des capacités* qui, à la différence des politiques d'employabilité, n'envisage pas l'être humain comme un moyen qu'il faut adapter aux besoins des entreprises (de ce point de vue le concept d'employabilité n'est guère compatible avec le principe de dignité), mais bien plutôt comme le but ultime et la source vive de toute entreprise.

Dignité et sécurité économique. Le principe de dignité oblige ainsi à mettre l'économie au service de l'homme, ce qui a des conséquences normatives très concrètes que la Déclaration de Philadelphie exprime en des termes suffisamment nets pour qu'on se contente ici de les rappeler plutôt que de les paraphraser. Après avoir proclamé le droit de tous les êtres humains « de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales », elle affirme que « tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental » (§ II-c) et donne pour mission à l'Organisation internationale du travail « d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier » (§ II-d). La négociation de plans nationaux de sécurité sociale sur la base de l'accord-cadre proposé ici pourrait être l'occasion de mettre ces directives en œuvre. D'une part en évaluant l'impact des programmes

d'action économique et financier (notamment les plans d'ajustement structurels, mais aussi les plans de lutte contre la pauvreté) sur la sécurité économique et la capacité des personnes. D'autre part en donnant un cadre juridique propice à une coopération de l'OIT avec les organisations internationales économiques et financières, et en plaçant d'emblée cette coopération sous l'égide des principes directeurs de la sécurité sociale.

► Le principe de solidarité

Comme la dignité, la solidarité est demeurée pendant longtemps une notion philosophique et politique et c'est seulement de manière récente qu'elle a été élevée au rang de principe juridique. Cette consécration a d'abord été le fait de certains ordres juridiques nationaux, qui ont fait du principe de solidarité la base de leur système de sécurité sociale. Mise en avant par la sociologie et par la théorie politique à la fin du XIX^e siècle, la solidarité offrait une base satisfaisante à ceux qui entendaient remédier aux excès de l'individualisme sans ressusciter les communautés paroissiales, religieuses ou corporatives de l'ère préindustrielle. Le grand mérite de la solidarité était en effet d'asseoir les montages du droit social sur le droit des obligations et de préserver ainsi les principes d'égalité et de liberté individuelle que toute référence affichée à ces « communautés naturelles » aurait mis en péril. Transplantée en droit social, la notion s'est développée et transformée, jusqu'à devenir dans certains pays le seul principe général auquel est référée la sécurité sociale⁹. Cette évolution des solidarités de proximité fondées sur l'appartenance à des communautés traditionnelles vers des systèmes larges de solidarité placés sous l'égide de l'État est une constante de l'histoire des systèmes de sécurité sociale, aussi divers que soient par ailleurs ces systèmes.

La convention n° 102. Bien qu'il ne s'y trouve pas explicitement formulé, le principe de solidarité se dégage clairement de la convention n° 102. Dans sa partie XIII, consacrée à des dispositions communes qui ne peuvent être écartées par les États qui la ratifie, cette convention prévoit que le financement de la sécurité sociale doit être assuré « par voie de cotisations ou d'impôts [...] selon des modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et qui

7. Cf. leur contribution à ce numéro, supra, p. 28.

8. Cf. A. Suptiot (dir.), *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Rapport pour la commission européenne*, Flammarion, Paris, 1999, p. 90 et suiv.

9. Cf. le premier article du Code français de la sécurité sociale : « L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale » (CSS, art. L. 111-1).

Conclusion

●●● *tiennent compte de la situation économique du Membre et de celle des catégories de personnes protégées* » (art. 71-1). Cette disposition exprime l'essence de la solidarité, qui est d'instituer au sein d'une collectivité humaine un pot commun dans lequel chacun doit verser selon ses capacités et peut puiser selon ses besoins, dans des limites fixées par l'administration du système. L'obligation qu'elle fait peser sur chacun de contribuer à la protection de tous relève certainement des devoirs de l'homme, implicitement ou explicitement reconnus par les déclarations des droits fondamentaux. Cette mutualisation substitue au calcul d'utilité individuelle (qu'elle interdit) un calcul d'utilité collective (qu'elle organise). Elle constitue du point de vue économique une entente qui fait prévaloir l'intérêt de ses membres sur celui des tiers, et l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel. Cette mutualisation soustrait à la libre concurrence les services sur lesquels elle porte et elle limite la liberté individuelle. C'est pourquoi dans un univers juridique régi par le libre-échange, elle ne peut être reconnue et se développer que sur une base juridique propre. Et c'est parce qu'elle fournit une telle base que la solidarité a progressivement acquis la valeur d'un principe juridique sur la scène internationale. Il y a là au fond la traduction juridique de l'idée fort simple selon laquelle toute société humaine a également besoin de coopération et de compétition. Un monde qui prétendrait ignorer l'une ou l'autre de ces valeurs court à sa perte, car l'avantage coopératif est aussi déterminant pour la prospérité et le bien-être d'une société que son avantage compétitif.

Les limites de la libre concurrence. C'est de leur collision qu'est ainsi sortie en 1993 la consécration du principe de solidarité dans l'ordre juridique européen, qui mérite ici une attention spéciale dans la mesure où il est dans le monde le seul espace normatif transnational au sein duquel on ait cherché à combiner les principes du commerce international et ceux de la protection sociale. Cette collision est intervenue lorsque la libre concurrence a été invoquée par des assurés pour échapper à l'obligation de cotiser à des régimes de protection sociale déterminés, ou encore par des employeurs pour échapper à la force normative des conventions collectives.

10. V. texte reproduit in Ph. Ardant, *Les textes sur les droits de l'Homme*, 2^e éd., PUF, Paris, 1993, p. 92; présentation sommaire in F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 5^e éd., PUF, Paris, 2001, nos 76 et suiv.

11. Ce devoir est explicitement formulé par la déclaration panaméricaine des droits et devoirs de l'homme (1948), aux termes de laquelle toute personne « est obligée de collaborer avec l'État et la communauté pour l'entraide et la sécurité sociales, selon les possibilités et les circonstances » (art. 35) et « a le devoir de payer les impôts fixés par la loi pour le soutien des services publics de son pays » (art. 36).

L'argument consistait à dire que ces régimes ou ces conventions constituaient des ententes prohibées, contraires aux principes de la libre concurrence. C'est ce qui a conduit la Cour de justice à juger que la solidarité à l'œuvre dans les organismes de sécurité sociale constituait une exception licite, mais d'interprétation restrictive, aux principes de libre concurrence (Poucet et Pistre, 1993; Coreva, 1995; Garcia, 1996). Les régimes de solidarité visent, selon cette jurisprudence, « à assurer à l'ensemble des personnes qui en relèvent une couverture des risques [...] indépendamment de leur condition de fortune et de leur état de santé lors de l'affiliation » (Poucet et Pistre, 1993). De même, le juge européen a analysé les conventions collectives comme une restriction de la concurrence entre les entreprises signataires, et les fait échapper à l'interdiction des ententes économiques, dans la mesure où elles poursuivent un objectif de politique sociale (Albany, 1999). Le même raisonnement a été mis en œuvre à propos des monopoles des entreprises de service public. Ce monopole est toléré dans la mesure où il est nécessaire à « une compensation entre les secteurs d'activités rentables et les secteurs moins rentables [ce qui] justifie, dès lors, une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables » (Corbeau, 1993). Le principe de solidarité s'exprime ainsi sous des formes différentes selon les objets auxquels il s'applique. Ce n'est pas le lieu de discuter ici des insuffisances techniques de la définition de la solidarité ainsi adoptée par la Cour européenne. Il suffit de relever qu'un double mouvement de réaffirmation et de réinterprétation du principe de solidarité est déjà engagé en Europe, et que ce mouvement est né de l'ouverture des frontières à la libre concurrence.

La Charte africaine des droits de l'homme et du peuple. La première déclaration internationale à avoir expressément consacré le principe de solidarité est la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981¹⁰. Comme son nom le laisse entendre, cette Charte, tout en reprenant à son compte les droits individuels figurant dans les déclarations occidentales, les insère dans une conception de l'homme qui n'est pas celle de l'individu sujet insulaire, mais celle d'un être lié à ses semblables. Tandis que, dans la Déclaration universelle de 1948, le principe de solidarité ne se manifeste (implicitement) que sous la forme de *droits* individuels (droits à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à la sécurité contre les risques de perte de ses moyens de subsistance, v. art. 22 et 25), dans la Charte africaine au contraire il trouve place au titre des *devoirs* (art. 29-

4: « l'individu a le devoir de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale »). Dans un cas donc la solidarité s'exprime par une créance de l'individu sur la société, et dans l'autre comme une dette. En réalité, dans les deux cas, créance et dette sont liées. Aux *droits* à... proclamés au nord à partout correspondu le devoir de contribuer à la solidarité en s'acquittant de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales)¹¹. Ces prélèvements obligatoires, dont on sait le poids fort lourd dans le modèle social de la « vieille Europe », sont l'équivalent structurel du devoir de solidarité qui pèse sur tout Africain ayant des ressources. Mais tandis que cette solidarité traditionnelle se manifeste dans le cadre de liens personnels, le prix de la solidarité « moderne » est payé à des organismes anonymes, qu'il s'agisse de l'État pour les services publics ou des régimes de sécurité sociale.

La Charte européenne des droits fondamentaux. Vingt ans après la déclaration africaine, la Charte européenne des droits fondamentaux adoptée à Nice en 2000, a consacré à son tour le principe de solidarité tout en lui donnant de nouveaux prolongements. La solidarité recouvre ainsi dans cette Charte (*chapitre 4, art. 27 et suiv.*), non seulement les droits sociaux déjà visés par la Déclaration universelle, mais aussi de nouveaux droits fondamentaux (droit à l'information des travailleurs, droit de négociation et d'action collective, droit d'accès aux services publics), ainsi que certains principes qui s'imposent aux pouvoirs publics et aux entreprises (conciliation de la vie familiale et professionnelle, protection de l'environnement, protection des consommateurs).

Une conception large de la solidarité. L'inscription du principe de solidarité dans un accord-cadre sur la sécurité sociale devrait *tenir compte de ces évolutions récentes du concept*. En premier lieu il convient d'en retenir une conception assez large, pour embrasser à la fois les mécanismes de solidarité anonymes de l'État providence et les solidarités fondées sur des liens personnels ou de proximité, qu'on pensait propres aux sociétés traditionnelles mais qui font retour dans l'ultra modernité avec la globalisation des échanges. Cette conception large s'étend naturellement aux services publics qu'un État peut décider de mettre en œuvre dans le cadre de la solidarité nationale, pour assurer l'égalité d'accès à certains bien fondamentaux, comme la prévention et les soins médicaux ou la formation professionnelle. Mais elle conduit aussi à ne pas opposer les solidarités à l'œuvre en droit du travail (organisation, négociation et action collective) et celles qui s'expriment dans les systèmes de sécurité sociale

(mutuelles, régimes à base professionnelle, systèmes publics financés par l'impôt) ou dans les solidarités de proximité, mais au contraire à établir entre les unes et les autres des liens propres à garantir l'universalité et la cohérence des systèmes de protection. Cette définition large répond aux vœux de la Conférence internationale du travail, qui dans son nouveau consensus sur la sécurité sociale, observe que « *il n'y a pas en matière de sécurité sociale de modèle unique exemplaire. Celle-ci croît et évolue avec le temps* » (§ 4).

Des États garants. Il conviendrait de rappeler aussi dans cet accord-cadre que *les États doivent demeurer les garants de la mise en œuvre du principe de solidarité*, ce qui ne veut pas dire qu'ils en soient nécessairement les garants. Ce rôle de garant est indispensable à la viabilité financière des systèmes sur le long terme. Il se justifie aussi par le fait que toutes les institutions qui reposent sur le principe de solidarité font prévaloir l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel, et l'intérêt des membres du groupe sur celui des étrangers au groupe. Seul l'État est en mesure d'assurer que ces institutions concourent à l'intérêt général et ne portent pas une atteinte excessive à la liberté individuelle. Lui seul peut aussi organiser la solidarité entre les différents systèmes professionnels, mutualiste ou communautaire, existant à l'intérieur du pays. Ces systèmes, s'ils ne sont pas inscrits dans un cadre national cohérent, peuvent favoriser la fragmentation de la société en groupes repliés sur eux-mêmes et l'exclusion de ceux qui ne relèvent d'aucun d'entre eux. La fonction de garant implique que l'État respecte l'autonomie de ces systèmes et mette en œuvre le principe de participation des personnes protégées qui est une condition essentielle de leur légitimité et de leur efficacité (*v. infra*, § 2.4).

La Conférence internationale du travail a rappelé en 2001 dans ses conclusions relatives à la sécurité sociale (§ 4) ce rôle nodal de l'État, qui se dégageait déjà des dispositions communes de la convention n° 102. Selon l'article 71 de cette convention, l'État doit assurer une « *responsabilité générale en ce qui concerne le service des prestations* » et prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre ce but. Cette responsabilité porte au premier chef sur l'équilibre financier des systèmes de protection sociale, et la convention prescrit aux États de « *s'assurer que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis périodiquement et en tout cas préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations ou des impôts affectés à la couverture* ». Cet impératif de « bonne gouvernance », et plus généralement de ce que la convention n° 102 appelle la « bonne

administration » (*art. 72-2*) des institutions en charge de la sécurité sociale, est ainsi une composante essentielle de la mise en œuvre du principe de solidarité.

► Le principe d'égalité

Au sens juridique, le principe d'égalité désigne tantôt une égalité *devant* la loi, qui doit s'appliquer de la même manière à tous et ouvrir les mêmes droits aux personnes placées dans des conditions semblables, tantôt une égalité *dans* la loi, qui interdit en certains cas au législateur lui-même de prendre en considération certaines différences réelles ou supposées, telles que la race, le sexe, la religion, la nationalité, l'appartenance syndicale, etc.

En matière de sécurité sociale, il n'a pas été possible de s'en tenir à la conception purement formelle et abstraite de l'égalité qui prévaut en matière de droits civils et politiques. C'est ainsi que la Déclaration de Philadelphie mentionne l'**égalité des chances** dans la poursuite du progrès matériel et du développement spirituel (§ II-a *préc.*). L'égalité des chances n'est pas seulement un droit, mais c'est aussi un but, un « objectif fondamental » que cette Déclaration assigne à l'OIT, aux États membres, ainsi qu'aux programmes économiques et financiers adoptés à l'échelle internationale (*cf.* § II-b, c, d). Autrement dit, il ne suffit pas de proclamer l'égalité des chances pour qu'elle existe, car elle est la source de ce que les juristes appellent une obligation de moyens, c'est-à-dire une obligation d'œuvrer à sa réalisation.

Les dispositions communes de la convention n° 102 posent quant à elles le principe d'**égalité de traitement** des résidents non nationaux (*art. 68*). Comme l'égalité des chances, cette égalité de traitement des étrangers exige pour être mise en œuvre en matière de sécurité sociale des dispositifs institutionnels appropriés, en l'espèce des instruments de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale. C'est pourquoi elle a fait l'objet d'une convention *ad hoc* : la convention n° 118 [1962], qui est l'une des rares conventions de l'OIT à soumettre la force obligatoire de certaines de ses dispositions à une condition de réciprocité entre les États¹². L'égalité de traitement des nationaux et des étrangers implique donc l'établissement d'une certaine solidarité entre les systèmes nationaux de sécurité sociale. C'est particulièrement vrai au sein des espaces économiques régionaux, du type de l'Union européenne ou de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA).

Le principe d'égalité est aussi abordé dans le « nouveau consensus » sur la sécurité sociale intervenu en 2001 au sein de la Conférence internationale du travail. Aux

termes de ce texte, la sécurité sociale doit se fonder sur le principe de l'égalité entre hommes et femmes et le promouvoir. Ce qui suppose « *non seulement l'égalité de traitement des hommes et des femmes se trouvant dans des situations identiques ou similaires, mais aussi des mesures qui garantissent des résultats équitables pour les femmes* » (§ 8). Il convient notamment de tenir compte « *du grand bénéfice que la société tire des soins non rémunérés que les femmes dispensent aux membres de leur famille* ». Selon les directives de la Conférence internationale du travail, « *les femmes ne doivent pas être ultérieurement pénalisées pour cette contribution faite à l'âge actif* » (§ 8). Autrement dit, l'Organisation internationale du travail, bien qu'elle se situe dans la perspective normative d'un sens de l'histoire conduisant à la disparition du « modèle de l'homme soutien de famille », prescrit d'« *assurer la protection des femmes dont la vie et les attentes ont été fondées sur les modèles du passé [sic]* » (§ 9). L'attention ainsi portée à la diversité des modes de vie et des rapports entre les sexes dans le monde **interdit ici encore de s'en tenir à une conception purement formelle et abstraite de l'égalité**. Une telle conception conduit en effet à ne pas prendre en considération la diversité des conditions réelles d'existence des femmes dans le monde. L'appliquer à la sécurité sociale ferait de cette dernière l'instrument d'imposition d'un modèle familial plutôt qu'un autre, discriminerait les hommes ou les femmes qui, volontairement ou non, n'obéiraient pas à ce modèle.

En matière de sécurité sociale, le principe d'égalité impose d'accorder les mêmes droits aux personnes qui, quels que soient leur sexe ou leur nationalité, ont les mêmes charges et sont exposés aux mêmes risques, mais de ne pas soumettre en revanche aux mêmes obligations ceux dont les ressources sont inégales. Cette interprétation est la seule conforme à l'objectif du travail décent, dans la mesure où elle oblige à tenir compte, au-delà du travail accompli dans la sphère marchande, de tout travail dont bénéficie la collectivité, y compris le travail accompli dans la sphère familiale. Fonder ainsi les droits et devoirs des individus sur leur ressources et leurs charges objectives plutôt que sur leur sexe conduit par exemple à admettre que « *celui des deux parents qui s'occupe des enfants devrait bénéficier des prestations sociales correspondantes* » (§ 10). Cette interprétation de l'égalité est aussi la seule qui corresponde au principe de solidarité. L'un des effets du principe de solidarité est en effet d'interdire que ●●●

12. *V. sur cet effet synallagmatique ses articles 3, 5, 6, 7; en sont exemptés les réfugiés et apatrides: art. 10.*

Conclusion

●●● L'accès à certains biens fondamentaux soit soumis à la seule discrimination que légitime le droit de la concurrence : la discrimination fondée sur l'argent.

► Le principe de participation des personnes protégées

Le principe de participation des personnes protégées résulte tout d'abord de la Déclaration de Philadelphie, qui prescrit « *la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique* » (§ III, e). Cet impératif se retrouve dans le « nouveau consensus » établi au sein de la Conférence internationale du travail en 2001, selon lequel « *le dialogue social est nécessaire pour l'efficacité des initiatives visant à instituer ou à étendre la sécurité sociale* » (§ 16) et qui donne mission au BIT d'aider les partenaires sociaux « *à participer à l'élaboration des politiques et à exercer avec efficacité leur mandat au sein des conseils d'administration des institutions de sécurité sociale* » (§ 19). Il se dégage aussi des dispositions communes de la convention n° 102, selon lesquelles lorsque l'administration de la sécurité sociale n'est pas assurée directement par l'État « *des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associées avec pouvoir consultatif dans des conditions prescrites; la législation nationale peut aussi prévoir la participation des employeurs et des autorités publiques* » (art. 72). Plusieurs précisions utiles se dégagent de cet ensemble de dispositions.

Concernant son **champ d'application matériel**, ces dispositions conduisent à distinguer les deux registres différents sur lesquels s'exerce le principe de participation : d'une part celui de l'élaboration et de l'évolution de la politique sociale, et d'autre part celui de la gestion des institutions de sécurité sociale. Lorsqu'il s'agit d'élaborer, d'analyser ou de réformer la sécurité sociale, le principe de participation a une portée générale, tandis que son application à la gestion dépend de la nature, publique, privée ou mixte des institutions de solidarité.

Concernant le **champ d'application personnel** du principe, la convention n° 102 invite à distinguer la participation des personnes protégées, qui est obligatoire, et celle des autres parties prenantes, qui est facultative. La notion de « *personne protégée* » employée par cette convention doit s'entendre de toute personne tenue par les liens de solidarité que tisse le sys-

tème de sécurité sociale, c'est-à-dire toute personne qui y contribue et a vocation à en bénéficier. Cette précision est capitale, car elle conduit à distinguer nettement dans la mise en œuvre du principe de participation d'une part les organisations basées sur l'affiliation, qui peuvent se prévaloir du droit à participation de leurs membres et ont donc vocation à les représenter dans l'exercice de ce droit; et d'autre part les organisations caritatives non gouvernementales, qui n'ont pas de titre pour exercer cette fonction représentative. Comme le montre l'expérience indienne rapportée par Renana Jhabvala et Shalini Sinha¹³, le droit à participation des personnes protégées est une pièce essentielle de développement des capacités collectives, notamment celles des travailleurs de l'économie informelle.

Concernant enfin **sa mise en œuvre**, le principe de participation suppose que les représentants des personnes protégées soient associés étroitement à la définition des plans nationaux de sécurité sociale. Les conclusions de la Conférence internationale indiquent clairement que ces représentants doivent être aidés dans l'exercice de leur mandat. Ce qui implique une attitude active de la part des pouvoirs publics, qui doivent faire en sorte que ces représentants reçoivent la formation et les informations nécessaires pour participer effectivement et utilement à la définition des politiques de sécurité sociale et à la gestion de leurs institutions. Les modalités de cette aide, à laquelle le BIT doit concourir, devraient être envisagées dans l'accord-cadre et précisées dans les accords passés avec les États.

En matière de sécurité sociale, la démocratie peut donc s'exercer concurremment de trois manières différentes : par la représentation de type politique pour tout ce qui concerne les prérogatives de l'État; par la représentation de type syndical pour ce qui concerne la protection sociale des travailleurs salariés; et par une représentation de type mutualiste, pour ce qui concerne les systèmes de solidarité à base communautaire¹⁴. Le principe de participation concerne ces deux derniers types. Ainsi que l'a montré Ravi Naidoo dans sa contribution¹⁵, ces deux formes de représentation ne s'opposent pas mais bien au contraire se complètent. Les sociétés de secours mutuels qui se sont développées à l'aube de la première révolution industrielle ont été le creuset du développement du mouvement syndical et les syndicats ont pu jouer en retour un rôle important dans l'institution de systèmes modernes de solidarité, comme les mutuelles ou les régimes paritaires d'assurance sociale, qui ne dépendent ni du marché ni de l'État. Le principe

de participation prolonge ainsi la liberté d'association, telle que l'a rappelée en termes généraux la *Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux du travail* de 1998 (art. 2, a).

Cette liberté d'association peut s'exercer aussi bien dans le cadre des relations de travail (liberté syndicale) que dans celui de la sécurité sociale (liberté mutualiste). Conférer aux représentants de ces associations le droit de participer à la détermination des politiques sociales ne permet pas seulement de donner un contenu concret à cette liberté, cela est aussi un moyen d'intégrer ces associations dans un cadre national cohérent et d'éviter qu'elle ne cultive l'égoïsme catégoriel. Autrement dit, c'est un moyen de concilier la liberté d'association avec le principe de solidarité.

Les différents principes directeurs de la sécurité sociale sont donc étroitement liés et doivent être interprétés à la lumière les uns des autres. En fournissant la base juridique indispensable à l'extension de la sécurité sociale dans un ordre juridique mondial dominé par la libre concurrence et la propriété individuelle, ils obligent à concevoir cet univers, non pas seulement comme un espace de compétition, mais aussi comme un espace de coopération. Leur inscription dans l'accord-cadre fournirait un socle commun sur la base duquel les accords nationaux devraient définir des stratégies nationales d'extension.

2 UNE STRATÉGIE NATIONALE D'EXTENSION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Compte tenu des principes qui viennent d'être rappelés, et notamment du principe de participation, les accords nationaux conclus sur la base de l'accord-cadre n'auraient pas pour objet de déterminer le contenu des plans nationaux d'extension de la sécurité sociale, mais plutôt de définir la méthode selon laquelle ces plans seraient élaborés dans chaque pays concerné et les moyens qui seraient affectés à leur élaboration et leur réalisation.

L'accord-cadre devrait donc prévoir une liste de clauses relative à ces questions de méthode et de moyens, clauses dont le contenu ferait l'objet d'une négociation dans le cadre des accords nationaux d'extension.

► Questions de méthode

Il n'existe pas en matière de protection sociale de système exemplaire qui puisse être donné en modèle achevé. Dans tous les pays où elle a connu un grand développement, la sécurité sociale ne cesse d'évo-

13. V. leur contribution à ce numéro, supra, p. 38.

14. Le projet de traité constitutionnel de l'Union européenne distinguait clairement ces trois formes de la démocratie : v. art. 1-46, 1-47 et 1-48.

15. V. supra, p. 48.

luer avec la société et doit être perpétuellement repensée pour faire face aux évolutions de la démographie, de la médecine, de l'économie et des modes de vie. La sécurité sociale tout à la fois exprime et imprime une certaine manière de vivre ensemble. Elle est étroitement liée à la culture propre de chaque pays et ne prend racine que si elle procède de cette culture. Le problème n'est donc pas pour les pays dont les populations sont exposées à l'insécurité économique et sociale de « rattraper » la situation d'autres pays qui pourraient leur être donnés en exemple, mais de définir leur propre voie, c'est-à-dire de s'appuyer sur leurs valeurs et savoirs propres pour mettre en œuvre des systèmes de solidarité qui leurs soient adaptés et correspondent aux priorités qu'ils se sont eux-mêmes fixés. Cet impératif doit guider toute la partie méthodologique de l'accord-cadre, qui devrait aborder au moins quatre questions : la mobilisation du savoir local, les modalités de mise en œuvre du principe de participation, la fixation de priorités, et l'élaboration d'indicateurs *ad hoc* susceptibles de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces priorités.

La mobilisation du savoir local est une condition *sine qua non* du succès des politiques d'extension de la protection sociale, qui doivent procéder d'une connaissance réelle des sociétés concernées par les plans d'extension de la sécurité sociale. La connaissance des sociétés désigne ici à la fois les savoirs que les sociétés ont sur elles-mêmes et la mise en lumière de ces savoirs. Cette connaissance ne peut procéder que des pays eux-mêmes, c'est-à-dire de chercheurs de terrain capables de maîtriser les savoirs locaux. Trop souvent en effet les gouvernements font appel pour les besoins de leur développement à des experts ignorants des situations locales qui se contentent de décliner dans leurs recommandations des recettes venues d'ailleurs, dont la mise en œuvre est vouée à l'échec.

Les pays du sud ont un besoin vital de se doter de leurs propres moyens d'expertise, c'est-à-dire de *dispositifs de connaissance* de la situation réelle des populations concernées¹⁶. Pour être pertinent, un plan d'extension de la sécurité sociale doit pouvoir s'appuyer sur la connaissance des problèmes réellement affrontés par ces populations, de la manière dont elles parviennent à y faire face, des solidarités qu'elles mettent en œuvre et du fonctionnement des systèmes de sécurité sociale déjà existants. Or, dans de nombreux pays soumis aux impératifs d'ajustement structurel, l'affaiblissement des systèmes de sécurité sociale est allé de pair avec celui des capacités de recherche. La faiblesse des ressources publiques et l'absence de moyens

alloués aux universités contraignent les chercheurs à la reconversion, à l'exil ou à la soumission à des problématiques dictées de l'étranger. Faute d'avoir pu ou su mobiliser les capacités intellectuelles de leurs élites, ces pays sont engagés dans un cercle vicieux où la dépendance à l'égard de l'expertise extérieure accroît leur incapacité à tirer parti de leur culture propre pour sortir de l'insécurité économique et sociale.

L'OIT aurait elle-même besoin de pouvoir s'appuyer sur un réseau de centres de recherche réellement en prise avec les réalités de terrain, qu'elle aiderait financièrement et dont l'indépendance intellectuelle serait garantie par elle, moyennant des modalités d'accréditation à définir dans l'accord-cadre. L'accréditation ou la création de tels centres de recherches sur le travail et la protection sociale pourrait alors être décidée à l'échelle nationale ou régionale dans les accords nationaux d'extension de la sécurité sociale. Ces dispositifs de connaissance doivent donner la priorité à la *promotion du savoir local* plutôt qu'à la recherche universitaire traditionnelle. Il s'agit de mettre en lumière le savoir concret des personnes actives sur le terrain. Le travail des chercheurs s'apparente ici à celui d'ingénieurs sociaux, au sens historique premier du mot « ingénieur », c'est-à-dire d'esprits capables de conceptualiser les savoirs à l'œuvre dans les pratiques locales et non pas de soumettre ces pratiques à des modes de pensée qui leur sont étrangers.

Les modalités de mise en œuvre du principe de participation dans l'élaboration des plans d'extension doivent faire l'objet d'un véritable consensus entre toutes les parties impliquées par leur mise en œuvre. Condition de légitimité et d'efficacité de ces plans, cette participation devrait s'étendre, au-delà des représentants de l'État, des employeurs et des travailleurs, à ceux des organisations solidaires qui, dans le pays considéré, répondent aux principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils auront été formulés dans l'accord-cadre.

De ce point de vue, il convient de distinguer deux grands groupes de pratiques de solidarité : les formes communautaires spontanées et les formes sociétales organisées¹⁷. Dans la première catégorie, on peut ranger pêle-mêle toutes les manifestations spontanées d'entraide, qui sont généralement fondées sur des liens familiaux, l'appartenance religieuse ou ethnique ou des activités ancestrales, telles que la gestion de terres collectives, les travaux en commun ou la résolution de situations de crise. Ces manifestations, qui sont caractéristiques de toute société, ont acquis une visibilité, car elles sont les seules formes de solidarité existantes dans certaines régions du monde et, par conséquent, elles doivent être valo-

risées et considérées comme un patrimoine précieux en matière de couverture sociale. Mais de par leur nature même, elles ne se prêtent guère à une représentation organisée, susceptible de participer à la discussion des plans d'extension.

Les formes sociétales organisées se distinguent des formes spontanées en ce qu'elles sont fondées sur une libre adhésion et confèrent des droits aux titulaires. Elles sont gérées par les membres et sont sans but lucratif. Elles sont à base personnelle ou territoriale, comme les tontines, ou à base professionnelle, comme les coopératives et les mutuelles. Elles couvrent divers domaines, qui vont des soins de santé à la micro-assurance, et ont une série d'avantages : elles ont une légitimité, elles permettent, face à la désintégration sociale, de satisfaire des besoins nouveaux que l'État ne prend pas en charge, et elles confortent les capacités individuelles et collectives de leurs membres. Leurs atouts sont notamment la souplesse, la gratuité de la gestion et l'encouragement des initiatives privées. En revanche, elles ont des limites du fait qu'elles n'obtiennent qu'une faible reconnaissance de la part de la société et de l'État et qu'elles ne participent pas au dialogue entre les partenaires sociaux et sont souvent désavantagées face aux structures commerciales. En outre, elles ne communiquent pas assez entre elles, étant donné qu'elles ne sont pas organisées en réseaux, et n'ont qu'une pérennité relative, ce qui fait que leur impact est faible. Elles ne sont pas une alternative aux systèmes de sécurité sociale proprement dits, mais doivent être conçues en complémentarité avec eux.

Dès lors que ces sociétés de secours mutuels adhèrent aux principes directeurs de la sécurité sociale, leurs représentants ont vocation à participer à la discussion des plans nationaux d'extension. L'un des objets de ces plans devrait être de les conforter et les promouvoir. Il faut renforcer ces systèmes par la législation et les garanties de l'État et améliorer leur accès aux services publics. Ces plans doivent viser l'inscription dans un cadre national cohérent de toutes ces institutions spontanées, qui sont appelées à compléter, et non à remplacer des régimes ouverts et impersonnels susceptibles de couvrir le plus grand nombre de personnes.

La fixation des priorités en matière d'extension de la sécurité sociale relève évidemment de la souveraineté des États, et l'accord national conclu avec l'OIT devrait se borner à prévoir selon quelles modalités les représentants des personnes ●●●

16. Cf. sur ce point la contribution de M. Diawara dans ce numéro, *supra* p. 68.

17. Cf. sur ce point la contribution de R. Filali dans ce numéro, *supra*, p. 58.

Conclusion

●●● protégées, ainsi le cas échéant que les entreprises appelées à contribuer au financement du plan d'extension, seront appelées à participer à la fixation de ces priorités.

Cette grande liberté reconnue aux États devrait leur permettre d'adopter une conception large de la sécurité sociale, qui ne se limite pas à la liste des risques énumérés par la convention n° 102, mais englobe tout ce qui concourt à l'objectif de *sécurité économique* fixé par la Déclaration de Philadelphie (§ II-a). Cette conception large est la seule qui permette de développer une véritable politique de capacité individuelle et collective des personnes, telle qu'évoquée précédemment. Elle est de nature à contribuer à une extension des objectifs initialement fixés à la sécurité sociale, et notamment à ne pas se borner à protéger les personnes contre des risques (dont la liste ne doit pas être close), mais aussi à les soutenir dans l'exercice de certains libertés, telles la liberté du travail, en garantissant leur accès à des ressources essentielles ou en leur permettant d'accéder à des systèmes de formation. Ainsi que la Déclaration de Philadelphie (§ III, c) et le nouveau consensus de 2001 (§ 15) l'ont souligné, cet accès à la formation professionnelle est capital si l'on veut faire de la sécurité sociale un instrument de « développement durable ».

Permettre cet élargissement des objectifs est indispensable si l'on veut améliorer le sort des travailleurs de l'économie informelle, dont la situation cadre mal avec la conception du travail qui a présidé à l'adoption de la convention n° 102. L'amélioration du sort de ces travailleurs est une priorité au regard de l'objectif du travail décent, ce qui oblige à penser la sécurité sociale en fonction de leurs conditions réelles d'existence, telles qu'elles ressortent de l'étude du savoir local et telles qu'elles s'expriment par la voix de leurs représentants.

La méthode d'élaboration des indicateurs susceptibles d'évaluer les effets réels des politiques d'extension de la sécurité sociale est la troisième question méthodo-

logique à devoir être abordée dans les accords nationaux d'extension. Ces accords faisant naître une obligation de moyens et non de résultat, il est indispensable en effet que les parties à ces accords puissent évaluer les résultats des efforts qu'ils engagent et tenir compte de cette évaluation pour poursuivre ou réorienter ces efforts. L'analyse, par Robert Salais¹⁸, des indicateurs déjà utilisés par certaines organisations internationales (tels ceux de l'Union européenne dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination, de l'OCDE en matière de politique éducative ou des Nations Unies dans le cadre des objectifs du Millénaire) montre qu'ils peuvent être conçus sur deux modes très différents.

Une première *conception, causaliste et instrumentale*, postule la possibilité de mesurer des résultats qui seraient les effets directs d'une décision donnée. Cette conception est à l'œuvre dans les méthodes d'étalonnage (*benchmarking*) utilisés dans le management des entreprises. Sa transposition aux politiques publiques a été promue notamment par l'école du *New Public Management*. Cette transposition ne va pas de soi, car les indicateurs sont conçus par les entreprises pour mesurer la performance à des fins de mise en concurrence. Toute mesure sera alors jugée bonne du moment qu'elle accroît la performance affichée à coût constant. Il s'agit donc moins dans ce cas d'évaluer (au sens de référer à des valeurs) que de mesurer. Appliquée aux politiques publiques, cette conception instrumentale des indicateurs incite donc les États à conduire une politique qui améliore leur score, indépendamment de la situation réelle des personnes visées par ces politiques. Les indicateurs des politiques d'activation utilisées pour les chômeurs en sont un exemple. Le but affiché de ces politiques est de mettre les personnes sur le marché du travail, ce qui est une bonne idée en soi. Le problème est que la performance des agences ou des politiques est évaluée sur le taux de retour à l'emploi. Cela incite les États à considérer n'importe quel travail comme un véritable emploi, qui va compter pour améliorer l'indicateur statistique. On assiste alors à un divorce entre d'une part l'amélioration des performances statistiques et d'autre part l'insertion professionnelle véritable, de qualité, et durable, qui elle ne s'améliore pas, voire se dégrade. Un écart progressif se creuse alors entre le discours politique (assis sur des chiffres comme la progression du taux d'emploi, la diminution du taux de chômage) et la situation réelle des personnes¹⁹.

Il existe cependant un bon usage des indicateurs, qui consiste à ne pas les sous-

traire, au nom d'une prétendue neutralité de la technique statistique, à tout débat démocratique et à tenir au contraire pleinement compte de leur dimension normative. On est alors conduit à adopter une *conception normative* des indicateurs, qui accorde toute sa place à l'idée d'évaluation, c'est-à-dire qui réfère explicitement toute mesure aux valeurs que cette mesure doit aider à mettre effectivement en œuvre. L'objectif fixé aux États par la Déclaration de Philadelphie n'est pas de réaliser des scores mesurables, mais de mettre effectivement en œuvre les principes et les droits fondamentaux qu'elle énonce. Les indicateurs ne doivent plus alors viser à mesurer des performances à l'aune de critères universels et abstraits (du type : taux d'affiliation, taux de ratification, taux d'emploi, taux de syndicalisation, etc.), mais à évaluer le processus de mise en œuvre et d'apprentissage qui conditionne les résultats réels d'une politique publique visant la réalisation de ces droits et principes fondamentaux.

L'évaluation des résultats ne peut être alors isolée du développement des connaissances et des capacités d'action et d'initiative de chacun des participants (individus, administrations, organisations) à ce processus de mise en œuvre.

La mise en œuvre des droits et principes fondamentaux est toujours un processus singulier qui mobilise les ressources et la culture propre de chaque pays et ne peut donc être évalué que par des indicateurs qui tiennent pleinement compte de cette singularité. C'est donc cette conception normative des indicateurs qui devrait être mise en œuvre pour évaluer les effets réels des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale. Elle conduit à soumettre l'élaboration des indicateurs à un processus discursif impliquant les parties intéressées par l'évaluation. Il ne saurait donc être question d'inscrire dans l'accord-cadre des batteries d'indicateurs élaborés *ex ante* dont on postulerait la validité universelle. Il importe en revanche que cet accord-cadre prévoie l'évaluation des politiques d'extension et soumette l'élaboration et la mise en œuvre des indicateurs utilisés pour cette évaluation au principe de participation, tel que défini au titre des principes directeurs. Les modalités de cette participation et la procédure d'élaboration des indicateurs devraient être précisées dans les accords nationaux d'extension, au regard de la situation spécifique du pays concerné. Quant à cette élaboration proprement dite, elle serait partie intégrante de la mise en œuvre de ces accords nationaux. Loin de marginaliser le rôle des statisticiens, cette méthode permettrait de les intégrer pleinement au travail de connais-

18. Cf. sa contribution dans ce numéro, supra, p. 74.

19. La Méthode ouverte de coordination (MOC) des politiques de l'emploi au sein de l'Union européenne offre de nombreux exemples de la normativité cachée des indicateurs ainsi conçus, qui véhiculent des choix de politiques sociales qui n'ont pas fait l'objet d'une véritable délibération démocratique. L'accent mis par les indicateurs de la MOC sur l'amélioration du taux de retour à l'emploi instantané suppose de tenir pour négligeable l'impact de la précarisation de l'emploi sur le marché du travail. Fondés sur le concept d'employabilité, et non celui de capacité des personnes, ces indicateurs ne tiennent pas davantage compte de la vulnérabilité des travailleurs exposés à un fort risque de perte de leur emploi. Ils ne s'intéressent pas au devenir des travailleurs qui retrouvent un emploi ni à la qualité de ces emplois. Enfin, ils ne s'intéressent aux personnes qu'une fois qu'elles sont arrivées sur le marché du travail et sont aveugles à tout ce qui, en amont, permet de prévenir le chômage.

sance de soi engagé par chaque pays signataire.

► Questions de moyens

L'un des aspects innovants du dispositif contractuel esquissé ici est d'engager les États dans un véritable échange synallagmatique au lieu de leur demander de s'imposer de nouvelles contraintes sans contrepartie. La crédibilité de ce dispositif est donc suspendue à l'importance des moyens susceptibles d'être affectés aux plans d'extension que les États s'engageraient à mettre en œuvre. Ces moyens sont de deux types, qui soulèvent des questions différentes.

Le premier type de moyens, qui devrait être en tout état de cause prévu par les accords nationaux, relève de ce que l'on a coutume d'appeler l'assistance technique. Mais cette assistance devrait être conçue à la lumière de ce qui vient d'être dit de la nécessaire mobilisation du savoir local et de la participation des personnes concernées à la définition des méthodes de suivi. Autrement dit, l'assistance technique ne doit pas s'entendre ici principalement de l'application locale de techniques exogènes, mais du financement de dispositifs permettant d'acclimater ces techniques aux

besoins révélés par la mobilisation des savoirs locaux. Les accords devraient donc prévoir un partenariat dans la création et le fonctionnement des dispositifs de connaissance ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans nationaux d'extension de la sécurité sociale.

Un second type de moyens concerne le fonctionnement même des systèmes de sécurité sociale. En vertu du principe de solidarité, ce financement doit être essentiellement assuré sous forme de cotisations ou d'impôts par les personnes intéressées à leur fonctionnement, c'est-à-dire les personnes protégées et ceux qui les emploient. Mais il faut tenir compte de la situation spécifique des travailleurs de l'économie informelle. La modicité et la précarité de leurs revenus, ajoutés à l'absence fréquente d'un employeur identifiable, entravent leur inscription durable dans des systèmes de solidarité financièrement viables. Cette difficulté, qu'avaient rencontrée déjà les premières sociétés de secours mutuels à l'aube de l'industrialisation, ne peut être résolue que par l'adossement de leurs systèmes de solidarité sur des garanties financières publiques, moyennant le respect par ces systèmes de règles de bonne gestion. Mais cette solution peut se révéler insuffisante

dans certains des pays où sévit l'économie informelle, compte tenu de l'état des finances publiques et de la faiblesse de l'administration ou de la corruption de ses agents. Ceci conduit à préconiser la création d'un fonds social international, qui pourrait apporter une garantie de second rang, et mobiliser à cette fin le concours des organisations financières internationales (not. la Banque mondiale), ainsi que celui des firmes multinationales soucieuses de leurs responsabilités sociales et intéressées à l'essor économique d'un pays en raison des perspectives de développement qu'il leur offre.

C'est justement l'un des intérêts du dispositif contractuel recommandé par notre groupe, que de se prêter à l'association de partenaires publics et privés susceptibles de coopérer avec le BIT et les États, dans un commun effort de mise en œuvre de droits et principes fondamentaux proclamés depuis longtemps par la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais qui restent lettre morte pour une majorité de la population de la planète. ■