

La campagne de OIT pour constituer une couverture universelle de sécurité sociale

par Assane Diop

Bureau International du Travail

(Traduction et Adaptation : Rabary-Andriamanday, Voahanitriinaina)

1. La sécurité sociale est un droit humain

Tout d'abord, la sécurité sociale est un droit humain. L'Article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme stipule : « *Tout un chacun, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale* » : Même après presque soixante ans, cela reste un rêve pour 80% de la population mondiale.

La campagne de l'OIT, axée sur l'extension de la sécurité sociale à tout un chacun, n'a qu'une seule finalité : celle d'assurer que ce droit devienne une réalité pour tous. Pour atteindre cet objectif au plus tôt, nous oeuvrons pour la promotion de l'introduction précoce d'un pack modeste et minimal d'avantages sociaux pour tous. C'est actuellement le message central de la campagne. Pour de nombreuses personnes, la mise en place de ces avantages fera la différence entre une vie acceptable et une vie misérable, ou plus encore, la différence entre vie et mort prématurée. Des millions d'enfants âgés de moins de cinq ans meurent chaque année, rien qu'en Afrique, parce qu'ils n'ont pas accès aux soins de santé adéquats et qu'il n'y a pas de revenus pour assurer leur alimentation. Nous ne pouvons attendre plus longtemps. Chaque jour d'attente tue. Et surtout, nous ne pouvons pas attendre que les bénéfices de la croissance économique se répercutent miraculeusement et d'eux-mêmes sur les pauvres. A nous de construire des « conduites » de manière à ce que les « gouttes » de bénéfices deviennent un « flux » fiable qui atteigne ceux qui sont dans le besoin.

2. Les composantes d'un plancher social minimal pour tous

Nous savons, à travers une longue expérience des pays de l'OCDE, que la protection sociale est un instrument puissant pour atténuer la pauvreté et les inégalités. On compte de bons exemples positifs de succès en Afrique, en Amérique latine et en Asie, avec des systèmes modestes de sécurité sociale universelle. Au Botswana, en Afrique du Sud, en Namibie et à Maurice, par exemple, les pensions minimales universelles ont montré des effets positifs pour atténuer la pauvreté. Des expériences remarquables ont été acquises, en ce qui concerne le rôle potentiel des transferts sociaux, en matière de lutte contre la pauvreté dans des pays tels que le Brésil et le Mexique, ainsi que certaines régions de l'Inde. Toutes les expé-

riences montrent que la mise en œuvre de systèmes de sécurité sociale minimale dans les pays à faibles revenus peut constituer une contribution monumentale à l'atteinte du Premier Objectif du Millénaire pour le Développement, qui vise à réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici 2015.

Ces systèmes de sécurité sociale minimale peuvent consister en quatre éléments :

- l'accès aux soins de santé de base,
- des allocations pour aider la scolarisation des enfants, au lieu de les envoyer travailler,
- des formes simples d'assistance sociale ciblant la population active dans le besoin et
- des pensions universelles pour les personnes âgées et les handicapés.

Nous considérons ces points comme les composantes d'une sécurité sociale –plancher, minimale et universelle. La mondialisation requiert que ce plancher soit équitable et profite à chacun, et non à quelques groupes de personnes chanceuses. Un plancher social minimal augmente le sens de la solidarité au sein des sociétés et, en réduisant la dépendance des employés envers des employeurs individuels, crée de meilleures conditions pour organiser les travailleurs ainsi que pour négocier collectivement de meilleures conditions de travail et des salaires plus équitables.

3. La sécurité sociale minimale pour tous est chose faisable

Bien que nous rêvions de couverture universelle, nous ne sommes pas des rêveurs. Nous savons que nous devons prouver que c'est chose réalisable. Pour cela, nous devons montrer que nous pouvons nous permettre de tels systèmes, aussi bien fiscalement qu'économiquement et que des allocations peuvent être distribuées. Etudions ces défis un à un.

Nous pouvons traiter la question de la distribution assez rapidement. Quiconque ayant vu le système *Bolsa Familiar* au Brésil qui pourvoit de l'argent liquide aux familles dont les enfants ne travaillent pas mais vont à l'école, et aussi le système de pension universelle en Namibie qui alloue des pensions à la population rurale, sait que des choses peuvent se réaliser, si nous avons la volonté d'investir dans un système administratif adéquat.

Accessibilité des coûts fiscaux

La deuxième question centrale est « Peut-on se le permettre sur le plan fiscal ? ». Nos statistiques ont montré plus d'une fois que nous avons besoin de moins de 2 pour cent du produit brut mondial pour procurer un pack minimum d'allocations sociales pour tous ceux qui vivent avec moins d'un dollar par jour. Il n'y a pas de manque de ressources pas au niveau mondial pour utiliser la sécurité sociale comme instrument principal pour combattre la pauvreté. On constate surtout un manque de volonté politique ou de compréhension aux niveaux local, national et international.

Malgré leurs effets positifs par rapport à la pauvreté, les investissements en matière de sécurité sociale n'ont pas été intégrés dans les stratégies de développement des pays à faibles revenus. Plusieurs planificateurs en développement sont, pendant trop longtemps, tout

simplement partis du fait qu'il n'y avait pas d'espace fiscal suffisant dans les pays à faibles revenus pour pouvoir financer des allocations de sécurité sociale, et qu'ainsi, la sécurité sociale n'est pas abordable pour les pays très pauvres. Cette dernière affirmation semble cependant de plus en plus erronée : en effet, il a été mis en évidence qu'un pack minimal d'allocations sociales est possible, même dans les pays les plus pauvres, comme l'a démontré un travail récent effectué par l'OIT, sur les coûts d'un pack minimal d'allocations sociales en Afrique subsaharienne et en Asie. Il y a également une réelle évidence comme quoi les systèmes de pension de base sont possibles, en Afrique et en Asie. D'après des calculs que nous avons effectués pour 12 pays d'Afrique et d'Asie, nous avons pu démontrer qu'une combinaison d'une allocation-logement modeste avec une allocation universelle pour les enfants pouvait réduire le taux global de pauvreté de 40 pour cent dans les pays en voie de développement, avec un coût de 3 à 4 pour cent du produit intérieur brut. En Inde, le système d'emploi garanti, qui garantit un nombre minimal de jours de travail d'intérêt public à un niveau salarial minimal pour les pauvres, coûte, selon les estimations, environ 1 pour cent du produit intérieur brut. Cet écart entre les coûts semble gérable. Déjà, dans les années 90, l'Afrique a dépensé plus de 4% du produit intérieur brut pour la sécurité sociale et la totalité des dépenses gouvernementales se situe actuellement autour de 14% du produit intérieur brut.

Capacités économiques

La question des coûts économiques est peut-être le plus difficile à régler dans l'école néoclassique. Pour convaincre les gouvernements et les sociétés à dépenser dans la protection sociale, nous devons remettre en question le mythe standard de la politique conventionnelle de développement, qui dit : « *Les pays doivent d'abord afficher une croissance avant de pouvoir se permettre des systèmes de transferts sociaux ou des systèmes de sécurité sociale ayant un impact direct sur la pauvreté.* » Nous devons montrer que les pays peuvent développer une croissance dans l'équité.

Nous sommes convaincus que les pays en développement peuvent se permettre de combattre la pauvreté en intégrant un système de sécurité sociale dans leur développement économique plus tôt que beaucoup ne le pensent. D'un point de vue historique et mondial, il peut être démontré que les pays qui ont eu le plus de succès dans la réalisation d'une croissance durable et à long terme, accompagnée d'une

réduction de la pauvreté, avaient tous mis en place des systèmes de sécurité sociale. Il n'y a peut-être pas de preuve strictement mathématique établissant une relation de cause à effet entre sécurité sociale et performance économique, mais ce que nous savons, c'est que ces deux composantes coexistent dans tous les pays qui ont réussi. Et ce qui ne laisse aucun doute, c'est que les pays de l'OCDE ont pris la décision d'investir fortement dans la sécurité sociale (généralement, plus de 20% du produit intérieur brut), au titre de stratégie de croissance à long terme et de réduction de la pauvreté. Et ils ont commencé à le faire quand ils étaient pauvres.

Ils ont essayé et ils ont réussi à obtenir la croissance dans l'équité.

Nous devons démontrer que la sécurité sociale n'est pas une charge permanente pour l'économie. Nous ne pouvons promouvoir de tels systèmes de base que si nous pouvons argumenter qu'ils peuvent être considérés comme un investissement dans le processus de développement social et économique. Heureusement, les arguments économiques en faveur de la mise à disposition des ressources pour les investissements en matière de sécurité sociale, sont assez faciles à établir. Même la Banque Mondiale affirme dans son rapport de 2005 sur le Développement dans le monde, que la pauvreté constitue un risque pour la sécurité, et que le manque de sécurité est un obstacle pour un bon climat d'investissement. De plus, les personnes qui disposent d'un minimum de sécurité matérielle peuvent se permettre de prendre des risques dans l'entrepreneuriat ; et seules les personnes en bonne santé et qui ne sont pas affamés peuvent être productives ; et les personnes bien instruites seront encore plus productives que les autres.

Nous pensons également qu'investir tôt dans la mise en place d'un pack minimal d'allocations de sécurité sociale ne coûterait pratiquement rien. Et en plus, on peut espérer créer des retours d'investissement économiques positifs. Essayons juste de faire un calcul rapide. Nous savons qu'au Mexique, le Programme Oportunidades de transfert d'argent liquide, soumis à certaines conditions de base réduit d'environ 19% la durée des maladies des adultes, ce qui représente un coup de pouce majeur à la productivité.

Au Bangladesh, le programme d'octroi d'argent liquide pour l'éducation a augmenté les revenus des bénéficiaires de 25%, ce qui représente une fois de plus une poussée pour la productivité. Si nous sup-

posons que nous augmentons le niveau total des produits intérieurs bruts de 10%, rien que par le biais de ces augmentations de la productivité qui sont liées aux systèmes de sécurité sociale minimale, ces derniers devraient alors rentrer dans leurs fonds rapidement. A long terme, et après un certain investissement dans les mécanismes de collecte d'impôts, les recettes fiscales devraient augmenter parallèlement à la croissance, créant ainsi l'espace fiscal nécessaire au financement des allocations.

Ainsi, la sécurité sociale minimale pour tous est possible, sur le plan administratif, fiscal et économique.

4. De quoi avons-nous besoin pour avancer ?

De quoi avons-nous besoin pour promouvoir ces schémas minimaux ? Quatre éléments sont essentiels:

- Des normes internationales qui définissent des allocations minimales pour certains niveaux de développement, qui peuvent ensuite être utilisés par des groupes de pression nationaux pour promouvoir le développement de systèmes nationaux, et qui peuvent aussi être mis à l'ordre du jour des politiques internationales de développement.
- Des plans d'action nationaux de protection sociale, qui prévoient une feuille de route crédible et pragmatique pour le développement d'allocations de sécurité sociale et la création de nouveaux systèmes d'impôts et de contributions pour créer l'espace fiscal nécessaire. La campagne de l'OIT offre une aide aux pays qui voudraient établir de tels plans.
- Probablement, des fonds internationaux qui aideraient à mettre en place des compétences nationales pour la conception, le management et probablement un co-financement transitoire de tels plans de développement.
- Probablement le point le plus important : nous avons besoin de puissants agents de changement. Des mouvements sociaux sont nécessaires au niveau national pour placer la question du plancher de sécurité sociale pour tous à l'ordre du jour des politiques nationales et pour servir de guide pendant le processus de prise de décision politique. Les syndicats sont les plus grands et les plus crédibles parmi les groupes d'intérêt sociaux, dans la plupart des pays ; Et ils devraient logiquement être les candidats naturels pour ce rôle. Les syndicats ont le plus d'expérience en tant que meneurs de campagne de sensibilisation et de négociation pour les réformes sociales.

5. Conclusions

Certains investissements, en termes de finances, mais aussi en termes de changement de mentalité et de caractère, sont nécessaires pour aboutir à une sécurité sociale pour tous. Il faudrait l'engagement total des syndicats dans le processus de changement. Il n'y aura pas vraiment de coût économique à long terme à son introduction. Selon les expériences vécues jusqu'ici, il y a de fortes chances pour que la croissance soit plus rapide que nulle part ailleurs si l'on introduisait rapidement des systèmes de sécurité sociale minimale dans les pays en développement. Il pourrait y avoir un effet de retour, petit à petit, quand le progrès social déclencherait la croissance. Et en même temps, les systèmes de sécurité sociale rendraient les vies beaucoup plus décentes.

La sécurité sociale est une proposition gagnant-gagnant pour tous.

Note :

Le texte est un discours légèrement modifié d'Assane Diop au cours de la discussion de groupe sur le thème «*Protection sociale universelle pour un Travail décent – Quels défis pour les syndicats ?* », qui a eu lieu lors du Forum Social Mondial à Nairobi, en janvier 2007.

A propos de l'auteur :

Assane Diop est le Directeur Exécutif du Secteur Protection Sociale à l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

Références bibliographiques :

Clichon, M. and W. Scholz (2006). Social security, social impact and economic performance : A farewell to three famous myths. Paper for DFID/GTZ/ILO Seminar on Challenging the development paradigm: Rethinking the role of social security in state building, Geneva, September 2006. (Sécurité sociale, impact social et performance économique. Un adieu à trois mythes célèbres. Article pour le Séminaire DFID/GTZ/OIT sur les Défis au paradigme du développement : Comment

repenser le rôle de la sécurité sociale dans le processus de construction de l'Etat, Genève, Septembre 2006.)

Gassmann, F. and C. Behrendt (2006). Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania. *International Labour Office, ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper N°15. Geneva.* (Les avantages numériques dans les pays à faibles revenus : Simulation des effets sur la réduction de la pauvreté pour le Sénégal et la Tanzanie. *Organisation Internationale du Travail, OIT, Questions sur la Protection sociale, Article N°15. Genève.*)

ILO (2007), Towards Globalization for the People : The role of social protection in shaping the Social Dimension of Globalization, ILO Background Note to the Intervention of G8 Labour and Employment Ministers Conference, Dresdes, Germany, 6 to 8 May 2007. (Vers une Mondialisation Pour Tous : e rôle de la Protection sociale dans la conception de la Dimension sociale de la Mondialisation, Note de Préparation de l'Intervention de l'OIT à la Conférence des Ministres du G8 sur le Travail et l'Emploi, Dresde, Allemagne, du 6 au 8 mai 2007.)

Mizunoya, S., Behrendt, C., Pal, K., & Léger, F. (2006). Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries : First results of a modelling exercise. *International Labour Office ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper N° 17. Geneva.* (Calcul des coûts des avantages de base en matière de protection sociale pour quelques pays asiatiques : Premiers résultats d'un exercice de modélisation. *Organisation Internationale du Travail OIT, Questions sur la Protection sociale, Article N° 17. Genève.*)

Pal, K., Behrendt, C., Léger, F., Cichon, M., & Hagemeyer, K. (2005). Can low income countries afford basic social protection ? First results of a modelling exercise. Geneva : ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper N°13). (Les pays à faibles revenus peuvent-ils s'offrir une protection sociale de base ? Premiers résultats d'un exercice de modélisation. Genève : OIT, Questions sur la Protection sociale, Article N°13.)

Townsend, P. (2006). The Right to Social Security and National Development : Lessons from OECD experience for low-income countries. International Labour Organization, Social Security Department, Discussion Paper 18. (Le droit à la Sécurité sociale et au Développement national : Les leçons tirées des expériences des pays de l'OCDE pour les pays à faibles revenus. Organisation Internationale du Travail, Département de la Sécurité sociale, Article N°18.)

**Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Cooperation, Global Trade Union Program**

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228 883-575

Sie finden die Kurzberichte zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>

To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

Dr. Rudolf Traub-Merz, Tel: 0228 883-582; e-mail: Rudolf.Traub@fes.de

Julia Müller, Tel. 0228 883-517, e-mail: Julia.Mueller@fes.de