



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

Travail - Emploi

ACTES DE COLLOQUE

Étendre la protection sociale dans la mondialisation : défis et réponses

Colloque international

en collaboration avec :



Organisation internationale du Travail

en partenariat avec :



PLUS
D'INFOS

www.strategie.gouv.fr

Contact Presse :

Jean-Michel Roullé, Responsable
de la Communication
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 42 75 61 37
Port. : 06 46 55 38 38

Paris, 19 novembre 2012
Ministère des Affaires étrangères

www.strategie.gouv.fr



Ce colloque a été organisé conjointement par le département Travail Emploi (Camille Guézennec, Cécile Jolly et Noël Leuthereau-Morel) et le département Questions sociales (Catherine Collombet et Caroline Lensing-Hebben) du Centre d'analyse stratégique.

Contact :

► **Camille Guézennec**

Chargée de mission, département Travail Emploi

camille.guezennec@strategie.gouv.fr

Tél. : 01 42 75 61 62

Sommaire

Ouverture

- Jean-Baptiste MATTÉI**, Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères5
- Alejandro BONILLA GARCIA**, Chef Éducation, formation et renforcement des capacités (ETCB), Département de la Sécurité sociale, Bureau international du travail6
- Vincent CHRIQUI**, Directeur général, Centre d'analyse stratégique.....7

Allocution d'ouverture

- Gilles de ROBIEN**, Président du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail, Ambassadeur, ancien Ministre, coordinateur du volet social du G20 en 2011, délégué du gouvernement français au Conseil d'administration du Bureau international du travail depuis 200711

☺ Première table ronde

Quelle coopération internationale pour la mise en place des socles nationaux de protection sociale ?

Modérateur

- Martin HIRSCH**, ancien Ministre, ancien membre du groupe consultatif sur la protection sociale, président de l'Agence du service civique15

Intervenants

- Yacoubou HAMADOU**, Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Togo16
- Nelisiwe MILDRED OLIPHANT**, Ministre du Travail, Afrique du Sud19
- Rahma IRYANTI**, Directrice, Emploi et développement des opportunités d'emploi, *Bappenas*, National Development Planning Agency, Indonésie.....20
- Fernando KLEIMAN**, Conseiller spécial auprès du ministre du Développement social et du Combat contre la faim, Brésil.....22
- Jean-Marie SPAETH**, Président du GIP Santé Protection Sociale International (GIP SPSI), France.....24
- Christine BOCKSTAL**, Chef, Groupe de coopération technique et des opérations pays, Département de la Sécurité sociale, Bureau international du travail26

Deuxième table ronde

Régulation du marché du travail et croissance inclusive

Modérateur

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE, Présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi, représentante de la France au sein de la Task Force du G20 sur l'emploi.....29

Intervenants

Dr. Gong SEN, Directeur général adjoint du département de la Recherche sur le Développement social, Development Research Centre of the State Council, Chine.....30

Elliott HARRIS, Directeur adjoint du Département de la Stratégie, des Politiques et de l'Évaluation, Fonds monétaire international33

Moussa OUMAROU, Directeur du Département des Relations professionnelles et des Relations d'emploi (DIALOGUE), Bureau international du travail, et ancien Ministre du Travail au Niger35

Cyril COSME, Délégué aux Affaires européennes et internationales, ministère des Affaires sociales et de la Santé et ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.....38

Conclusion

Pascal CANFIN, Ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé du Développement41

Ouverture

Jean-Baptiste MATTEÏ, Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères

Alejandro BONILLA GARCIA, Chef Éducation, formation et renforcement des capacités (ETCB), Département de la Sécurité sociale, Bureau international du travail

Vincent CHRQUI, Directeur général, Centre d'analyse stratégique

Jean-Baptiste MATTÉI

En ouverture à cette conférence, je souhaite remercier les intervenants qui nous font le plaisir d'être ici, en particulier les ministres et les participants qui ont effectué un long trajet pour être présents.

La France est impliquée depuis longtemps dans l'aide au Développement et dans la mise en place de la protection sociale. Ces dernières années, le ministère des Affaires étrangères a très significativement renforcé son action relative aux enjeux liés à la mondialisation, notamment sa dimension sociale.

Cette conférence s'inscrit dans la continuité des travaux engagés pendant la présidence française du G20 en 2011, à la suite desquels la protection sociale, le travail et l'emploi ont été placés comme thèmes prioritaires sur l'agenda international. Le communiqué final du sommet de Cannes (3-4 novembre 2011) a reconnu l'importance de s'investir dans la définition au niveau national de socles de protection sociale, afin d'encourager une croissance résiliente, la justice sociale et la cohésion.

Cette volonté d'inscrire la protection sociale au cœur de l'agenda international a été confirmée lors du sommet du G20 à Los Cabos (18-19 juin 2012), où les gouvernements ont confirmé leur détermination à renforcer la dimension sociale de la mondialisation.

Cet intérêt des gouvernements a été illustré par l'adoption de la recommandation n 202, lors de la 101^e session de la Conférence internationale du travail (30 mai-15 juin 2012), qui vise à étendre la protection sociale à partir des socles nationaux préexistants. Chaque pays s'est engagé à mettre en place des socles de protection sociale en tant qu'élément fondamental de son système national de sécurité sociale.

Aujourd'hui, la question posée est comment passer d'un cadre conceptuel à une mise en œuvre effective, pour permettre au plus grand nombre d'avoir accès à des niveaux plus élevés de sécurité sociale garantis par des lois nationales, dès que les conditions le permettent.

Ces points vont être largement débattus au cours de ce colloque, sans oublier la création d'une plateforme inter-agences sur la protection sociale qui vient d'être mise en place dans le cadre des travaux du groupe Développement du G20 afin de donner de la visibilité à cet enjeu et de fournir l'assistance technique nécessaire aux pays désireux de s'engager dans cette voie.

Cette promotion de la protection sociale occupe une place grandissante et s'est imposée comme une priorité dans le cadre de la promotion d'un développement équitable. Elle

participe à ce titre aux objectifs de réduction de la pauvreté, de cohésion, de croissance et de développement durable. Elle constitue également une arme anti-crise. La manière dont cette protection sociale contribue à amortir la crise et représente un facteur de développement économique et de croissance, dans une période où nous en avons éminemment besoin, sera débattue dans cette perspective.

Dans ce contexte, il faut se féliciter de cette coopération entre le ministère des Affaires étrangères, le Centre d'analyse stratégique, l'OIT et le GIP SPSI pour l'organisation de cet événement.

Alejandro BONILLA GARCIA

Je suis particulièrement honoré, au nom du Bureau international du travail (BIT), de participer à ce colloque sur l'extension de la protection sociale. Je tiens à remercier le Centre d'analyse stratégique et le ministère des Affaires étrangères pour l'avoir organisé à l'occasion du lancement en France de la recommandation n 202. Que soient également remerciés le GIP SPSI pour son concours à l'organisation, ainsi que tous les intervenants venus de loin pour partager leur expertise et leurs expériences.

Je suis Mexicain et les Mayas avaient prédit que l'année 2012 allait être exceptionnelle. Ce n'était pas la fin du monde mais un changement de période qu'ils avaient anticipé et j'en attendais, par conséquent, les manifestations extérieures.

En mai 2012, la particule de Higgs a été découverte à Genève. J'étais admiratif qu'après cinquante ans de recherche, cette particule ait été mise à jour. J'ai cependant été déçu quand j'ai lu dans les communiqués que cette découverte n'allait changer la vie de personne. Il a donc fallu attendre le mois de juin pour connaître ce que les Mayas prévoyaient : l'adoption de la recommandation n 202 en matière de protection sociale, lors de la session de la Conférence internationale du travail et de la discussion générale sur la protection sociale qui s'y est déroulée. J'ai toujours été admiratif des moments historiques. Or, l'adoption de la Convention n 102, de la Déclaration de Philadelphie, de tous ces textes fondateurs, s'est toujours produite en période de graves difficultés. La recommandation n°202 ne fait pas exception puisqu'elle a été adoptée dans un moment où les indicateurs témoignent d'une aggravation de la crise. Pourtant, les pays l'ont adoptée à la quasi-unanimité, en ayant conscience que la crise n'est pas uniforme et les frappe différemment.

Cette recommandation est également née à un moment où le phare, le modèle social européen, est reconstruit et où les équilibres entre l'économie et le social sont en voie de se rétablir. Pour les pays en voie de développement, les doutes et les changements en Europe représentent un défi.

Le BIT revient de loin. La première discussion générale que nous avons eue sur la protection sociale et la sécurité sociale s'est tenue en 1992 au Venezuela. Il s'est agi de la seule réunion organisée dans le cadre du BIT où employeurs, travailleurs et gouvernement n'ont pas conclu d'accord, ce qui a laissé le BIT, et plus généralement le monde du social, quelque peu orphelin. Les années 1990 se sont déroulées sans mandat et accord explicite des employeurs, travailleurs et gouvernement. Pour cette raison, dans nombre de pays, les orientations prises en matière de protection et de sécurité sociales ont été atypiques.

Il a fallu attendre 2001 pour qu'émerge un nouveau consensus en matière de protection sociale. Celui-ci a constitué un grand pas en avant en matière de sécurité sociale mais il

a manqué quelque peu d'ambition. Cette ambition se reflète à présent dans la recommandation n°202, à travers le socle de protection sociale pour tous. Le « tous » fait la différence. Certains pays atteindront cet objectif en dix, quinze ou cinquante ans. Peu importe. Ce doit être un objectif explicite, pour tous et sans complexe. La protection sociale ne doit pas être réservée aux pays développés ou aux pays riches. Elle doit contribuer au développement des pays en voie de développement.

Il s'agit d'une protection sociale sans complexe et non sur la défensive. Avant la recommandation n°202, on traitait la question sociale à condition que l'économie n'en souffre pas. Or l'économie, le développement et la paix ont besoin de la dimension sociale. À cette fin, un ensemble d'éléments économiques, techniques et financiers sont nécessaires. La volonté et le dialogue sont aussi primordiaux.

Je ne peux terminer mon intervention sans souligner le rôle décisif que la France a joué dans ce tournant. C'est à Paris, au cours de la réunion des directeurs généraux des Nations Unies, que le concept de socle de protection sociale est né. Sous l'impulsion de la France, le rapport Bachelet a été élaboré¹. En outre, pour la première fois, à l'occasion du G20 réuni à Cannes, la question de la protection sociale a été mise à l'agenda. Je souhaite donc personnellement rendre hommage aux actions et aux impulsions de l'Ambassadeur Gilles de Robien.

Je terminerai mon propos en soulignant que je suis de la génération des années soixante-huit, qui disait : « ça suffit des promesses, donnez-nous des réalités ». À l'heure actuelle, les réalités sont tellement dures pour la plupart des gens que le mot d'ordre serait plutôt : « ça suffit des réalités, donnez-nous des promesses ». À ce titre, la recommandation n 202 constitue la promesse d'une mondialisation meilleure.

Vincent CHRQUI

Je suis très heureux de vous accueillir aussi nombreux, en lien avec les deux autres co-organisateurs, à cette conférence internationale. Je rends hommage au ministère des Affaires étrangères, en particulier à son directeur général en charge de la Mondialisation, Jean-Baptiste Mattei, pour son accueil, ainsi qu'à l'OIT pour la qualité du travail en commun réalisée lors de la mise au point de cette rencontre, et au GIP SPSI, pour son appui. Je souhaite enfin remercier particulièrement les intervenants, tous de grande qualité et qui viennent pour certains de fort loin.

Pour le Centre d'analyse stratégique, cette conférence marque l'aboutissement de plusieurs mois de travaux. Sont présentées aujourd'hui deux *Notes d'analyse*², l'une sur la protection sociale dans les pays émergents et l'autre sur le marché du travail. Elles recouvrent les thèmes traités dans les deux tables rondes. Nous sommes au cœur de la démarche du Centre d'analyse stratégique qui dépend du premier Ministre, et qui est chargé de faire vivre le débat et d'éclairer le gouvernement dans ses décisions. Le Centre réalise des études et les confronte ensuite à des praticiens, si possible venus d'horizons géographiques très divers, afin d'identifier ce qui peut être mis en œuvre en France et ailleurs.

Le choix du thème traité aujourd'hui part d'une constatation. Depuis plusieurs années, les pays émergents connaissent une croissance considérable, sans que l'évolution et le

¹ Disponible sur <http://www.educationsolidarite.org/fr/actualites/81-rapport-bachelet>.

² <http://www.strategie.gouv.fr/content/protection-sociale--brics-na-300>
<http://www.strategie.gouv.fr/content/droit-travail-protection-travail-pays-emergents-na301>

développement de la protection sociale qui y sont associés soient mentionnés comme l'une des mutations majeures qui les caractérisent également. En Chine par exemple, le taux de couverture par l'assurance santé est passé de 24 % à 94 % de la population totale entre 2005 et 2010. Cette évolution fondamentale a été réalisée en quelques années. Les chiffres montrent que le nombre d'êtres humains, nouveaux bénéficiaires de la protection sociale, est considérable. Chaque trimestre, l'équivalent de près de la population française accède à la protection sociale. Cette tendance, particulièrement spectaculaire en Chine, est constatée dans d'autres pays émergents. Elle pose des défis considérables, notamment de mise en œuvre pratique, d'accès réel aux droits une fois que les dispositifs juridiques et financiers sont instaurés.

Derrière ces évolutions sociales, se cachent des enjeux économiques très importants. En effet, en même temps que ces pays mettent en place des dispositifs de protection sociale, ils modifient leur modèle économique. D'un modèle basé sur un très haut niveau d'épargne, ils passent à un modèle davantage tiré par une consommation intérieure. La protection sociale joue un rôle clé à ce titre : pour diminuer le taux d'épargne et développer la consommation, il faut que les personnes concernées se sentent protégées.

La deuxième raison pour laquelle la protection sociale est indissociable de l'évolution économique est liée aux inégalités. Des évolutions spectaculaires se sont produites ces dernières années en termes de réduction des inégalités au niveau mondial, avec des millions d'êtres humains qui, en quelques décennies, sont sortis de la pauvreté grâce au développement économique relativement rapide. Dans le même temps, cette diminution des inégalités entre pays s'est accompagnée, au sein des pays concernés, d'un accroissement des inégalités, à l'échelon national où une partie de la population participe à ce développement rapide alors que l'autre est laissée de côté. Les pays émergents ont pris conscience que l'un des enjeux majeurs pour que cette croissance soit durable est de traiter la question des inégalités.

Dans ce contexte de développement très rapide de la protection sociale, des modèles très différents d'un pays à l'autre sont proposés qui comportent de nombreuses innovations. Les logiques sont parfois non contributives ou semi-contributives, comme au Chili par exemple avec le compte individuel d'assurance chômage. D'autres pays ont fait le choix d'introduire une conditionnalité des prestations, comme au Brésil avec le programme *Bolsa Familia* où les transferts monétaires sont conditionnés à des démarches actives entreprises par les familles en matière d'éducation et de santé. Certains ont développé des formes très originales de partenariat public/privé, par exemple en Inde où la couverture vieillesse et maladie est assurée par des prestataires privés, dans le cadre d'une contractualisation avec l'État. Même si les évolutions sont très importantes dans chacun de ces pays émergents, ceux-ci choisissent des chemins très différents. Il est d'autant plus intéressant d'en discuter avec leurs représentants et de se rendre compte ainsi des choix et des logiques retenus par chacun.

La France, et plus largement l'Europe, peuvent être une source d'enseignement pour les pays émergents et en développement, en particulier sur la question de la retraite. Tous les pays européens sont confrontés à ce défi et réfléchissent à la manière de réformer les retraites. Ces questions se posent ou se poseront très rapidement dans un certain nombre de pays émergents.

Même si, de prime abord, la couverture sociale progresse à un rythme très rapide, il ne faut pas nier que des défis colossaux sont encore à relever, en matière d'accessibilité et d'effectivité des droits, de stratégies nationales de croissance et de réduction de la pauvreté, d'ampleur du secteur informel, de faible capacité contributive des travailleurs,

de difficulté à bâtir des institutions redistributives, de manque de marges de manœuvre financières. Ces défis témoignent de l'ampleur des difficultés auxquelles sont confrontés les pays en développement au moment où ils mettent en place des programmes ambitieux.

Dans ce contexte, coopérer est non seulement possible, mais aussi nécessaire. La coopération n'est jamais unilatérale, elle ne vise pas à imposer un modèle. En effet, un modèle social ne répond pas seulement à des considérations techniques et financières. Il est indiscutablement lié au contrat politique entre les citoyens et l'État au sein de chacun de ces pays. Même si nous ne pouvons pas imposer ou promouvoir un modèle unique, nous avons la conviction, en Europe, qu'il existe des fondamentaux et des éléments applicables à tous, dont les pays en développement profiteront. Les échanges peuvent porter sur ces fondamentaux : les normes minimales de la protection sociale, la couverture universelle, la place donnée au dialogue social et aux syndicats.

Allocution d'ouverture

Gilles de ROBIEN, Président du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail, Ambassadeur, ancien Ministre, coordinateur du volet social du G20 en 2011, délégué du gouvernement français au Conseil d'administration du Bureau international du travail depuis 2007

Merci au ministère des Affaires étrangères pour son accueil, ainsi qu'aux organisateurs, le Centre d'analyse stratégique, l'Organisation internationale du travail (OIT) et le GIP SPSI.

C'est le bon moment pour un échange sur le sujet qui est au cœur de notre rencontre car nous sommes à la croisée des chemins :

- d'un côté, le chemin international et institutionnel qui a abouti à la 316^e session du conseil d'administration de l'OIT (1^{er}-16 novembre 2012) mais également au G20 qui a concrétisé, lors de sa réunion à Cannes, la volonté des chefs d'État des pays les plus riches de se diriger vers la protection social pour tous ;
- de l'autre, le chemin de la mise en application. À ce jour, nombre de pays, des plus modestes aux plus développés, possèdent un socle de protection sociale ou des systèmes de protection sociale. Ils ne sont toutefois pas exempts de réformes et de remises en cause, de façon à assurer la pérennité de leur système.

Nous sommes à un tournant de la grande saga qui a commencé en 1948 à Philadelphie, pour se poursuivre en 1949 avec la Déclaration universelle des droits de l'homme qui a consacré la sécurité sociale comme étant un droit de l'homme. À partir de là, l'OIT a adopté beaucoup de textes, de conventions et de recommandations qui visent à conseiller les États membres sur la meilleure façon de garantir une sécurité sociale aux travailleurs et à leur famille. Arrivent ensuite les recommandations n°67 sur la garantie des moyens d'existence et n°69 sur les soins médicaux, afin d'assurer une couverture sociale pour tous. En 1962, la Convention n°102 sur les normes minimales en matière de sécurité sociale est adoptée par la Conférence internationale du Travail : elle fournit le cadre des principes de base sur lequel tout système de sécurité sociale doit reposer.

Au cours des décennies suivantes, des systèmes de protection sociale sont mis en place dans nombre de pays, y compris des pays en développement. En 2001, un nouveau consensus sur la sécurité sociale se dessine à l'occasion de la 89^e Conférence internationale du Travail qui rappelle que promouvoir la sécurité sociale pour tous est à la fois une mission essentielle de l'OIT et un défi auquel les États membres doivent s'atteler. Une campagne pour l'extension de la sécurité sociale est lancée en 2003 par la Conférence internationale du Travail.

De façon paradoxale, la crise financière et économique mondiale relance ce débat sur la protection sociale pour tous et le propulse sur le devant de la scène internationale, lorsqu'apparaît très clairement que la sécurité sociale agit comme un stabilisateur social et économique essentiel.

En 2009, en réaction à la crise, le conseil des Chefs de secrétariat des Nations Unies lance, au niveau mondial, l'initiative pour le socle de protection sociale³ et désigne l'OIT et l'OMS comme agences *leaders*. En 2010, est créé le groupe consultatif de haut

³ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_141819/lang--fr/index.htm

niveau, placé sous la direction de Michelle Bachelet, auquel a beaucoup participé Martin Hirsch, et qui publie le rapport *Le socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*⁴, en octobre 2011. Celui-ci tombe à point nommé pour nourrir les réflexions et convaincre les dix-neuf partenaires du G20 de prendre note de ce rapport et d'en faire le cœur de la volonté des chefs d'État pour mettre en place la sécurité sociale et la protection sociale pour tous.

Cette négociation a été difficile et a eu lieu en deux temps. La ministérielle Travail a d'abord réuni des textes et effectué des propositions. Quelques passages des textes qu'elle a produits témoignent de la volonté du G20 : « *investir dans des socles de protection sociale, c'est investir dans la justice sociale, la stabilité, le développement de l'économie et du travail* ». Les ministres du Travail reconnaissent, en septembre 2011, « *que les systèmes de protection sociale ont joué un rôle important de stabilisateur automatique en période de crise et de catastrophe naturelle. Lier protection sociale et emploi par des politiques actives du marché de travail est déterminant. Nous saluons les conclusions qui ont été tirées, nous prenons note des recommandations et nous saluons le travail accompli dans le cadre du groupe de travail Développement du G20. Nous prenons note de la déclaration de Brasília du 10 mai 2011 et nous reconnaissons l'importance de tenir compte de la Convention n 102 de l'OIT* ».

Ce que doit être le concept de socle de protection sociale est ensuite décrit. Les ministres du Travail recommandent aux chefs d'État « *de développer des socles de protection sociale définis nationalement en vue d'une croissance économique forte, durable et équilibrée pour la cohésion sociale. Nous recommandons d'agir pour étendre et améliorer nos dispositifs et les rendre financièrement encore plus solides, efficaces et durables. Nous nous engageons à progresser graduellement pour mettre en œuvre des socles nationaux de protection sociale (accès aux soins de santé, garantie de revenus pour les personnes âgées et handicapées, octroi de prestations pour les enfants à charge, garantie de revenus pour les chômeurs et travailleurs pauvres, etc.), assortis, en tant que de besoin et en fonction du niveau de développement, de programmes publics d'aide au retour de l'emploi. Nous devons nous efforcer d'étendre la protection sociale à l'ensemble de la population, en particulier aux groupes vulnérables* ».

Le sommet des chefs d'État et de gouvernement du G20 qui se tient à Cannes (3-4 novembre 2011) reprend ces préconisations : « *nous reconnaissons qu'il est important d'investir dans des socles de protection sociale définis au niveau national* ». L'une des difficultés de la négociation tenait à l'appréhension de voir imposer un modèle unique, fût-il européen, à tous les pays du monde. Il était donc utile que, dans les textes, la diversité soit bien spécifiée. L'accès aux soins médicaux, la sécurité des revenus pour les personnes âgées et handicapés, les allocations familiales, une garantie de revenus pour les chômeurs, l'assistance aux travailleurs pauvres sont autant de composantes de ces socles, qui permettront de « *renforcer la résilience de la croissance, la justice et la cohésion sociale* ». Les chefs d'État et de gouvernement prennent également note du rapport du groupe consultatif créé en 2010.

Une fois la présidence française terminée, les Mexicains réaffirment à Los Cabos les conclusions concernant la sécurité sociale et confirment cette volonté.

Dans un deuxième temps, la 101^e conférence internationale du Travail se tient en juin 2012 à Genève. Les représentants tripartites des États membres adoptent alors la recommandation n 202 sur les socles de protection sociale. Chaque pays est désormais

⁴ http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_176520/lang--fr/index.htm

encouragé à établir des socles de protection sociale. Avec cette recommandation n°202, nous franchissons un pas déterminant. Elle constitue un enjeu majeur inédit en matière de protection sociale. Elle vise à apporter une couverture sociale aux 80 % d'êtres humains qui en sont dépourvus.

Cela constitue un véritable défi pour les États chargés de mettre en place des systèmes équitables et efficaces. Les organisations internationales sont également confrontées à ce grand enjeu car elles se voient en effet placer devant leurs responsabilités. Après avoir travaillé, mobilisé et convaincu sur le sujet, les pays, très divers, attendent désormais qu'elles les soutiennent dans leurs efforts. Autre gageure, le financement des socles de protection sociale. La question de l'équité est centrale puisque les États doivent dégager les marges budgétaires permettant un financement durable de leur socle de protection sociale, en tenant compte des capacités contributives des différents groupes de la population. Il s'agit notamment de veiller au respect effectif des obligations en matière fiscale et de cotisation sociale, de redéfinir les priorités de dépense et de mettre en place une assiette de prélèvement plus large et suffisamment progressive.

Face à ce défi du financement, la communauté internationale doit faire preuve de solidarité pour la mise en œuvre effective des socles de protection sociale dans les pays les plus pauvres : nous verrons désormais si l'effort important concédé par les différents acteurs de la coopération internationale en matière de plaidoyer peut être suivi d'un appui à la mise en œuvre effective des socles de protection sociale. Certains pays ont par exemple bénéficié de soutiens externes pour des programmes qui, par la suite, se sont pérennisés : le Rwanda, avec le Fonds mondial qui a financé une partie des primes d'assurance maladie pour les indigents ; le Mexique ou le Brésil, qui ont construit des programmes pérennes de protection sociale financés sur des ressources propres, ayant bénéficié d'appuis externes pour « amorcer la pompe ». 1 % du PIB mondial suffirait pour que se mette en route le système permettant d'offrir une protection sociale aux 80 % de la population mondiale n'en bénéficiant pas.

Parallèlement à la dimension financière, la mise en place de socles de protection sociale reposant sur une base juridique devrait promouvoir les droits et la dignité des personnes, tout en renforçant la capacité des pays concernés à absorber les chocs économiques sur le long terme. C'est ainsi que la recommandation n°202 représente une étape d'une importance décisive pour l'OIT, la croissance et le développement durable des pays ainsi que pour la dignité humaine.

Pour cette raison, le conseil d'administration de l'OIT a rédigé en novembre 2012 un texte découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail et de la recommandation n°202, afin de passer de la théorie à la pratique et inciter le directeur général de l'OIT à mener la stratégie d'action relative aux socles de protection sociale, en s'inspirant des textes existants pour préparer les futures propositions de programme et de budget. En l'occurrence, l'OIT met au point son budget pour 2014 et 2015. Les premiers chiffres seront connus prochainement, le conseil d'administration les validera en mars 2013 et la Conférence internationale du Travail entérinera le budget en juin 2013. Nous incitons également le directeur général à préparer des initiatives en vue de la mobilisation de ressources extra-budgétaires et à communiquer cette résolution sur les mesures de socles de protection sociale aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. Place à la mobilisation. Passons de la théorie à la pratique. Il s'agit à présent de convaincre et d'assurer le « service après-vente ».

❖ Première table ronde

Quelle coopération internationale pour la mise en place des socles de protection sociale ?

Yacoubou HAMADOU, Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Togo

Nelisiwe MILDRED OLIPHANT, Ministre du Travail, Afrique du Sud

Rahma IRYANTI, Directrice, Emploi et développement des opportunités d'emploi, *Bappenas*, National Development Planning Agency, Indonésie

Fernando KLEIMAN, Conseiller spécial auprès du ministre du Développement social et du Combat contre la faim, Brésil

Jean-Marie SPAETH, Président du GIP Santé Protection Sociale International (GIP SPSI), France

Christine BOCKSTAL, Chef, Groupe de coopération technique et des opérations pays, Département de la Sécurité sociale, Bureau international du travail

La table ronde est animée par :

Martin HIRSCH, ancien Ministre, ancien membre du groupe consultatif sur la protection sociale, président de l'Agence du service civique

Martin HIRSCH

Je vous remercie pour cette opportunité de débattre de la manière dont la coopération internationale peut faire avancer la protection sociale dans des pays extrêmement variés. Merci à Gilles de Robien d'avoir dressé avec tant de brio ce panorama dont il n'a pas été simplement le commentateur mais surtout l'acteur. Ces évolutions permettent d'être réunis sur un sujet partagé par la communauté internationale, ce qui était loin d'être le cas jusqu'à présent.

Évitons de trop longs exposés, afin de pouvoir dialoguer et faire le lien entre les questions théoriques en matière de protection sociale et la pratique vécue dans les pays tels que ceux des intervenants. L'auditoire, par définition, ne connaît pas la manière dont la protection sociale y est organisée. Il ne s'agit pas d'en faire une présentation exhaustive mais de mettre en avant les enjeux importants, les chantiers en cours et en quoi le travail avec les grandes organisations internationales et les échanges entre pays peuvent contribuer à accélérer un processus nécessaire.

La commission présidée par Michelle Bachelet avait comme originalité de travailler sur des sujets techniques, alors qu'elle n'était composée que de politiques, tous ses membres ayant auparavant assuré des responsabilités gouvernementales. Nous étions chargés de mettre une expertise riche au service d'un passage vers l'action. Une deuxième originalité tenait au fait que les Européens étaient minoritaires dans cette commission. Celle-ci n'avait pas pour but que l'Europe donne une leçon de protection sociale mais que la communauté internationale essaie de traduire dans les faits les concepts de la protection sociale.

Un tel sujet peut être à l'ordre du jour de ce colloque car nous avons tourné une page. Beaucoup d'entre nous ont connu l'époque où l'idée de protection sociale consistait à

reprennent les vieux manuels européens de sécurité sociale pour les appliquer dans les autres pays. Une approche beaucoup plus économique et sociale prévaut aujourd'hui, liée à l'impulsion politique et de la société civile dans chacun des pays. Elle ne consiste pas à calquer une organisation mais à traiter des problèmes qui se posent en des termes voisins dans des pays extraordinairement différents.

En Afrique du Sud, par exemple, où je me suis rendu pour réfléchir aux liens entre les revenus du travail et ceux de la protection sociale. Le problème suivant m'a été exposé. Les Africains du Sud ont mis en place un revenu minimum pour les personnes âgées qui induit une désincitation au travail de leurs enfants et petits-enfants. Le gouvernement souhaite donc imaginer un système où ce revenu minimum se combine avec les revenus du travail des descendants. Ces problématiques se retrouvent dans tous les systèmes de protection sociale et de revenus de remplacement. Les questions d'articulation entre l'obligation scolaire, l'obligation de participer à des programmes de prévention sanitaire ou autres et les allocations familiales se posent également dans de nombreux pays, quelle que soit leur ancienneté en matière de protection sociale.

Par ailleurs, il y a encore peu de temps, il était entendu que la protection sociale devait être mise en place une fois qu'un pays avait atteint un certain stade de richesse, de développement et d'organisation administrative. Or la protection sociale peut se déployer quel que soit le stade de développement économique du pays, à condition d'être conçue pour ne pas le brider. Elle peut même contribuer au développement. Une protection sociale qui accompagne le développement n'est pas un frein à la croissance mais au contraire un moteur auxiliaire à la croissance.

Par ailleurs, quel que soit le niveau du PIB ou l'organisation du pays, il faut arrêter de mettre des préalables inatteignables tels qu'une organisation administrative classique, la disparition du secteur informel, etc. La protection sociale peut, au contraire, être un moyen d'atteindre ces objectifs, dès lors qu'on la définit comme la prise en compte de l'ensemble de la population pour la rendre solidaire au travers de la protection. Cela passe par un système public/privé ou seulement public, à partir du moment où l'État constitue la clé de voûte d'un système qui inclut toute la population, dans la manière de distribuer et de se protéger contre les principaux risques sociaux.

Yacoubou HAMADOU

Au Togo, la sécurité sociale était auparavant basée essentiellement sur un système parapublic et était assurée par la caisse nationale de sécurité sociale. C'étaient essentiellement les cotisations des employés et des employeurs qui assuraient cette protection sociale. Cependant, ce système était source de nombre de procès interminables devant les tribunaux : en effet, certains employeurs oubliaient, de bonne ou mauvaise foi, de verser les cotisations. Les acteurs décédaient avant que le procès n'aboutisse et les héritiers touchaient parfois les fonds.

Aujourd'hui, avec l'appui du BIT et de l'OIT, le Togo a initié une autre forme de sécurité sociale, qui n'annule cependant pas la première. Une agence a été créée, l'INAM⁵, qui fonctionne sur la base de cotisations, avec toutefois une participation relativement élevée de l'État.

Une réflexion est actuellement en cours, avec le BIT et l'OIT, pour améliorer ce fonctionnement et étendre cette protection aux salariés du secteur privé. Telle que créée

⁵ Institut National d'assurance Maladie.

aujourd'hui, celle-ci s'articule essentiellement autour des employés de la fonction publique. Le secteur privé est donc oublié, ce qui est susceptible d'engendrer une frustration, génératrice de conflits sociaux. Nous souhaitons abandonner ce schéma au profit du partage et de la solidarité. Privilégier le secteur public en ignorant le secteur privé ne sert à rien. Notre objectif est de nourrir des espoirs communs, afin que les générations futures puissent bénéficier des fruits de cette aventure.

Martin HIRSCH

Quel est le pourcentage de la population togolaise couverte à l'heure actuelle ?

Yacoubou HAMADOU

À ce jour, seuls 100 000 fonctionnaires en activité sont couverts, sur les 6 millions d'habitants du Togo. Les autres peuvent souscrire à des assurances privées.

Martin HIRSCH

Le paysan du village ne possède pas d'assurance privée.

Yacoubou HAMADOU

Tout à fait. Il n'est pas couvert.

Martin HIRSCH

Une femme qui accouche bénéficie-t-elle de la gratuité des soins ?

Yacoubou HAMADOU

Nous sommes en train d'instituer un programme, qui permettra d'assurer 80 % des frais. Il arrive pour l'instant que des femmes ne puissent pas déboursier un franc, ce qui entraîne parfois des accidents tragiques.

Martin HIRSCH

Le gouvernement s'est-il fixé un objectif dans le temps et des priorités intermédiaires ?

Yacoubou HAMADOU

Oui. La première des priorités est d'étendre très rapidement la sécurité sociale au secteur privé. Les villages sont éloignés, enclavés, avec des problèmes de pistes. Le danger est donc très grand pour ces populations ne bénéficiant d'aucune couverture. Le gouvernement a pris l'initiative de créer des centres de santé dans chaque localité, en prenant en charge de manière préventive certains actes et produits, pour permettre aux populations démunies de bénéficier de soins. Néanmoins, la plupart du temps, ces produits sont détournés. Dans ce cas, le gouvernement réalise des investissements qui n'aboutissent pas à l'objectif visé. Des mesures permettent à présent de détecter ces cas de fraude et de les sanctionner sans pitié.

Martin HIRSCH

Vous inspirez-vous de l'expérience d'autres pays ?

Yacoubou HAMADOU

Tout à fait. Nous sommes situés entre deux pays, l'un anglophone, le Ghana et l'autre francophone, le Bénin. Nous nous inspirons des deux systèmes, afin de pallier les carences de notre système actuel.

Martin HIRSCH

Que vous apportent aujourd'hui les organisations internationales ?

Yacoubou HAMADOU

Les organisations internationales nous apportent une aide multiforme à travers le Pnud, l'Unicef, la Francophonie, l'OIT, le BIT, etc., en matériel, moyens financiers et expertise. Il existe un important besoin de formation pour les inspecteurs du travail et les agents de l'INAM. Nous bénéficions donc de l'aide de beaucoup d'organisations et tenons à profiter de ce lieu pour les remercier.

Martin HIRSCH

La santé et l'assurance maladie constituent-elles l'agenda des prochaines années en matière de protection sociale ?

Yacoubou HAMADOU

Tout à fait. La santé constitue en effet le soubassement de tout développement. Santé et assurance maladie sont en outre étroitement liées.

Martin HIRSCH

Du point de vue économique, que représente le budget de la santé et de l'assurance maladie aujourd'hui ?

Yacoubou HAMADOU

Initialement, le budget était relativement faible. À l'heure actuelle, le budget santé est pris en charge par quasiment tous les départements ministériels : l'assurance maladie relève du département du Travail, de l'emploi et de la sécurité sociale mais une partie du budget est également inclus à celui du ministère de la Santé et du ministère du Développement. Au total, près de 53 % du budget est consacré à la santé.

Martin HIRSCH

À l'issue de cet exposé très instructif de l'exemple togolais, je vous propose de rester sur le continent africain et de descendre vers l'Afrique du Sud. En matière de sécurité sociale et d'assurance maladie, l'Afrique du Sud est un pays de contraste fort. La première greffe cardiaque s'y est déroulée et les performances en termes de santé de pointe y sont exceptionnelles. Dans le même temps, si l'assurance maladie est gratuite pour les personnes les plus pauvres, les responsables gouvernementaux ont la volonté de réduire les différences considérables entre les populations. Quelles sont les priorités actuellement ?

Nelisiwe MILDRED OLIPHANT

J'aimerais tout d'abord indiquer que les fonds de sécurité sociale sont administrés par différents départements ministériels. Pour les questions de santé, le ministère de la Santé en est responsable. Il existe en outre un fonds d'assurance sociale qui couvre les plus pauvres. L'idée est de mettre en œuvre une réelle redistribution.

Du côté des travailleurs, il existe également deux fonds : un pour le chômage et un fonds de compensation pour les salariés victimes d'accident du travail. Lorsqu'un travailleur ne peut pas reprendre son travail, un pourcentage de son salaire lui est versé. Parallèlement, nous avons décidé que ces personnes victimes d'accidents du travail devaient suivre une formation avant de réintégrer le marché du travail. Le fonds de chômage est utilisé à cette fin. Les personnes souhaitant devenir entrepreneurs peuvent également recevoir des aides de ce fonds.

Le ministère du Développement social gère également différents fonds. L'un d'entre eux est dédié aux orphelins, afin de leur garantir une couverture de santé. Un autre sert à assurer une couverture pour les personnes âgées. En outre, la plupart des jeunes laissent leurs enfants à leurs parents, sans rien leur verser. Nous avons donc établi un fonds de soutien pour les jeunes.

En matière de santé, l'aide financière apportée aux femmes enceintes leur permet de se rendre gratuitement en clinique. Les enfants de la naissance à l'âge de six ans peuvent en outre bénéficier gratuitement de tous les soins nécessaires. Nous essayons actuellement d'étendre la couverture aux travailleurs migrants, qui ne sont pas couverts pour l'instant, contrairement aux travailleurs nationaux et agricoles.

De manière générale, la mise en œuvre de la législation requiert des formations. L'Afrique du Sud possède un centre de formation. En outre, certaines personnes sont envoyées dans d'autres pays d'Afrique pour se former et, à ce titre, je souhaite remercier l'OIT pour son aide.

Martin HIRSCH

En matière d'emploi, l'Afrique du Sud est confronté à un double défi, avec un chômage des jeunes très important et des besoins en protection sociale que vous venez de rappeler. Comment tout ceci se conjugue-t-il pour définir les priorités du gouvernement ?

Nelisiwe MILDRED OLIPHANT

Au sein du ministère du Travail, le département Emploi public définit des programmes en liaison avec d'autres directions. Nous discutons avec les partenaires sociaux, les syndicats et le secteur privé. Nous diffusons des informations aux entreprises pour les encourager à créer des emplois. Nous nous sommes également associés au secteur privé pour organiser des formations. Le gouvernement a en outre créé une subvention pour aider les jeunes à se former et à intégrer le marché du travail.

Martin HIRSCH

Les modèles d'autres pays inspirent-ils les réformes mises en œuvre en Afrique du Sud ?

Nelisiwe MILDRED OLIPHANT

À l'occasion du sommet du G20 qui s'est tenu en France en novembre 2011, nous avons rendu visite aux responsables d'un centre pour l'emploi dont la gestion du chômage qu'il a adoptée nous a fortement intéressés. Nous cherchons à monter un partenariat avec ce centre, afin d'adapter ce modèle chez nous. Nous allons poursuivre ces contacts avec d'autres pays pour examiner comment ils gèrent les situations de chômage.

Martin HIRSCH

Je vous propose à présent de nous rendre en Indonésie, pays à forte croissance démographique et économique, qui présente de multiples contrastes et où les initiatives récentes en matière de protection sociale sont nombreuses. Quels sont les défis et les priorités actuels ? Comment se situent-ils dans le débat international ?

Rahma IRYANTI

Cette opportunité de vous informer des activités du gouvernement indonésien est particulièrement bienvenue car la protection sociale est un de ses objectifs prioritaires qui se décline de la manière suivante :

- ✓ garantir une justice sociale ainsi que les aspects liés à la justice sociale, en conformité avec les principes énoncés dans la Constitution de l'Indonésie⁶ ;
- ✓ conjuguer croissance économique et justice sociale ;
- ✓ garantir à tous une égalité des chances ;
- ✓ renforcer les possibilités d'emploi, par une force de travail plus flexible et une meilleure qualité des emplois.

Concernant la mise en œuvre de la protection sociale, l'Indonésie dispose de trois couvertures sociales liées au socle de protection sociale.

✓ L'assistance sociale

Des programmes visent à protéger les plus pauvres mais il existe également un certain nombre de lois destinées à valoriser le capital humain, à promouvoir davantage l'éducation et la formation. Nous souhaitons en outre être en mesure de répondre plus rapidement aux crises.

✓ Le système national de protection sociale

Ce système confère une protection de base aux travailleurs et vise à promouvoir davantage de mobilité.

✓ Les interventions sur le marché du travail

Ces politiques visent à améliorer les situations individuelles mais également à mieux développer le marché du travail.

La Stratégie de développement à moyen terme (2005-2009) définie en 2004 vise à mettre en place un système de sécurité sociale juste, équitable et durable, tout en tenant compte des personnes, de la situation économique du pays et de la faisabilité du projet en lui-même.

Quels sont les critères de réussite d'un système national de sécurité sociale ? Les principes sont l'équité et la justice, c'est-à-dire que le dispositif doit être effectif et

accessible pour que chacun puisse disposer des prestations offertes. Le financement passe par une contribution au système mais le niveau de l'emploi garantit aussi que les individus prennent en charge les coûts liés aux soins médicaux et aux services sociaux. Les employeurs, les employés et les gouvernements doivent être en mesure de financer ces projets, à court ou long terme, quels que soient les évolutions démographiques et économiques au sein du pays. En matière de gouvernance, il faut que ces programmes soient transparents et confèrent des responsabilités très claires à tous, que les responsables attestent de leur activité afin d'éviter fraude et corruption.

Nous avons identifié au moins six problématiques afin de mettre en œuvre un système national de sécurité sociale :

- ✓ les transformations d'un point de vue organisationnel ;
- ✓ un numéro d'identification unique ;
- ✓ une extension des mécanismes permettant de collecter les contributions ;
- ✓ les contributions ;
- ✓ le management et la gestion du dispositif ;
- ✓ les institutions de gestion, d'administration et de surveillance.

À l'heure actuelle, le gouvernement fait face à des étapes clés.

- ✓ Mettre en place une coordination
Elle concerne tous les ministères, les bureaux, les agences responsables, etc., afin de concrétiser le processus de manière efficiente.
- ✓ Rédiger une feuille de route pour la mise en place du dispositif de protection sociale et du programme « Plein emploi pour tous »
Il faut prévoir les critères d'éligibilité à la sécurité sociale, examiner la situation actuelle, prendre en compte les situations cibles, identifier les actions nécessaires et les programmes relatifs à ces priorités, les responsabilités de chacun ainsi que les calendriers et procédures de surveillance.
- ✓ Définir une stratégie pour la mise en œuvre
Il s'agit là de trancher entre les différentes options qui s'offrent, de disposer des documents de base relatifs aux problématiques sous-jacentes et de comprendre les actions techniques et opérationnelles à engager. Il faut en outre clarifier les propositions sur un certain nombre de problématiques clés concernant les systèmes de sécurité sociale et les programmes pour l'emploi.
- ✓ Orchestrer ensuite cette stratégie de mise en œuvre
Cette étape s'appuiera sur l'approche analytique et sur les aspects techniques décrits dans les documents de base et les autres ressources dont nous disposons. Nous devons à ce stade élaborer un modèle financier et stratégique.
- ✓ S'inscrire dans la continuité
Une feuille de route très claire doit être adoptée, en travaillant en collaboration étroite avec les ministères, les bureaux compétents, les agences gouvernementales et les institutions. Il faut également prévoir de s'appuyer sur nos partenaires spécialisés dans l'aide au développement, comme l'OIT, la Banque mondiale ou d'autres. Il nous faut surveiller de près ce processus. Un plan B doit en outre être envisagé si le premier projet ne pouvait pas être mis en place et fonctionné comme escompté.
- ✓ Doter les différents groupes en charge de la mise en œuvre de programmes d'action spécifiques

Nous progressons, notamment au niveau de l'administration publique. Nous estimons que le numéro d'identification personnelle est très important. Nous essayons de tirer profit des technologies à notre disposition et de faire face aux défis actuels (vieillesse de la population ; évolutions démographiques ; capacités du gouvernement en termes de gestion).

Martin HIRSCH

Envisagez-vous, à travers le ciblage, de mettre en place un système de protection sociale pour les pauvres différent de celui conçu pour les autres catégories de la population ? Il est toujours difficile de cibler, en raison des risques de dépasser ou de ne pas atteindre la cible. Est-ce un choix politique ou technique ?

Rahma IRYANTI

Les deux. Il s'agit d'un choix tant technique que politique. Le gouvernement indonésien s'est d'ores et déjà doté d'un budget dédié aux personnes les plus pauvres au sein des services de santé. Je pense qu'il doit en outre exister des contributions dédiées pour les travailleurs et les personnes les plus pauvres.

Martin HIRSCH

Sur combien d'années ce projet vous engage-t-il ?

Rahma IRYANTI

Au vu de la législation, le système de sécurité sociale à l'échelon national est prévu pour 2015. Les nouvelles entités devront être prêtes d'ici là. Nous pourrions véritablement mettre en œuvre ce système et tous les programmes associés en 2029.

Martin HIRSCH

En France, nous avons l'impression que la protection sociale existe depuis toujours. En réalité, le chemin parcouru pour y aboutir a duré plus d'un siècle et n'est pas encore achevé. La CMU date du XXI^e siècle alors que l'assurance maladie a été introduite à la fin du XIX^e siècle, avec une étape clé au milieu du XX^e siècle. Des pays, avec une population bien plus importante, effectuent ce chemin en vingt ou trente ans, ce qui représente une véritable prouesse.

Le Brésil a connu une décennie où la protection sociale a beaucoup évolué. Les programmes, tels que *Bolsa Familia*, ont commencé à se généraliser il y a moins de dix ans. Les avancées en matière de retraite et d'assurance maladie datent également de ces années. Fernando Kleiman, pouvez-vous nous présenter les défis actuels pour le système brésilien ? En ce moment, le Brésil est très à la mode en matière de protection sociale. On entend souvent que tout lui réussit. Est-ce si vrai ? Y a-t-il des zones d'ombre ou est-ce une totale « *success story* » ?

Fernando KLEIMAN

Je suis très heureux de participer à cette table ronde pour laquelle j'avais préparé une présentation formelle qui relatait les progrès du Brésil au cours de ces dix dernières années, qui sont toutefois connus de tout le monde. La question de Martin Hirsch est

très pertinente : quels sont les défis et les problèmes ? Il s'agissait de la dernière page de ma présentation ! Je vais donc juste y répondre tout de suite.

En premier lieu, que s'est-il passé au Brésil pour que ce pays soit à présent perçu comme une *success story* en matière de protection sociale ? Plusieurs éléments doivent être soulignés. Le Brésil possède une histoire marquée par d'importantes inégalités sociales. Nous partions donc de très loin. Aujourd'hui encore les inégalités sont très importantes et, pour cette raison, l'objectif que nous nous sommes fixés représente encore un défi.

Jusqu'à tout récemment, le Brésil se caractérisait par un niveau élevé de concentration des revenus, illustré par un coefficient de Gini de 0,547. Il y avait donc un gouffre entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres. Au cours de ces dix dernières années, le gouvernement brésilien a pris des décisions qui ont rendu possible une évolution de la répartition des revenus. Les 10 % les plus pauvres ont alors connu une augmentation de leurs revenus six fois plus rapide que celle des 10 % les plus riches. En pratique, le Brésil est donc devenu moins inégalitaire. Il n'est cependant pas encore dans une situation idéale, le niveau de concentration de la richesse mesuré par le coefficient de Gini étant de 0,5. Malgré une évolution très sensible au cours de la dernière décennie, il reste beaucoup à faire pour resserrer cet éventail des revenus.

Lors de son élection, le Président Lula s'était fixé comme objectif « Le Brésil, un pays pour tous », c'était le slogan du gouvernement. L'idée était que le Brésil devait croître et répondre aux défis économiques de manière telle que tout le monde en récolte les fruits et pas seulement les plus riches. Tous les ministères fédéraux ont alors pris des mesures en ce sens. Par exemple, le ministère de l'Énergie a développé le programme « Lumière pour tous », afin d'électrifier les zones rurales et certaines zones urbaines. Un autre programme vise à financer l'agriculture familiale ; avec un fonds actuellement de 400 millions d'euros, ce budget public a permis le soutien du secteur agricole qui a crû de 300 %. Grâce aux priorités fixées par le Président, tous les ministères ont disposé des moyens suffisants pour atteindre ces objectifs.

Bolsa Familia a été créé dans le même esprit. Il s'agit d'une intégration de différentes politiques, l'objectif étant de donner la priorité à un programme qui réunit plusieurs soutiens financiers destinés aux plus pauvres. Si mes données sont exactes, auparavant six millions de familles étaient aidées par différents programmes isolés. À présent, grâce à la présidence Dilma et son slogan « Le Brésil, un pays sans misère », environ cinquante millions de personnes (13,5 millions de familles) peuvent bénéficier de *Bolsa Familia*. Ceci marque une ferme volonté de consolider ce programme.

Quel rôle joue la communauté internationale ? Quels bénéfices en retirer ? La plupart des changements au Brésil sont issus de solutions trouvées au Brésil. Nous nous sommes inspirés d'exemples repérés dans d'autres pays mais dont nous avons modifié beaucoup d'éléments pour y imprimer une signature brésilienne. En raison de nos particularités, il était impossible d'importer purement et simplement une idée. La communauté internationale a pu discuter et critiquer certaines des mesures au cours de rencontres, ce qui a été utile. Elle a également suivi de près la mise en œuvre, donnant ainsi en quelque sorte une approbation de la communauté internationale aux mesures prises, et aidant à légitimer certains dispositifs qui ne faisaient pas consensus dans le pays lui-même.

Au moment de la création de *Bolsa Familia*, la société brésilienne a beaucoup résisté car elle craignait de payer l'addition de cet argent consacré à l'aide aux pauvres. Le Président Lula a cependant tenu le cap. Il a été publiquement accusé d'être populiste,

guidé par des intérêts purement électoraux. Quoi qu'il en soit, le programme a été créé et mis en œuvre. Petit à petit, les mythes sur le transfert de revenus sont tombés les uns après les autres. Par exemple, la croyance selon laquelle les pauvres qui recevraient de l'argent seraient démotivés pour travailler. Le contraire a été prouvé. Les personnes qui bénéficient du programme ont envie de travailler et travaillent plus que celles qui ne reçoivent rien car elles envisagent l'avenir avec plus de confiance. Celles qui reçoivent les aides de *Bolsa Familia* sont en outre plus motivées pour rechercher du travail, dans le but de trouver un emploi permanent au lieu de rester dans un poste temporaire et sous-payé. Autre croyance démentie par les faits, ce programme serait trop lourd pour le budget de l'État. Or ce n'est pas le cas. Le programme ne coûte pas cher au gouvernement. Chaque real investi a un effet multiplicateur beaucoup plus élevé pour l'économie que le montant dépensé par l'État dans le programme. L'argent versé aux pauvres rend possible leur plus grande participation au processus de développement de l'économie. Il s'agit en fait à la fois d'un investissement économique et social avec, en prime, des effets contra-cycliques ! Nous avons constaté les mêmes effets lors de la mise en place de la prévoyance sociale pour les travailleurs indépendants et ruraux. Toutes les politiques ont donc été légitimées dans les faits et nous sommes ainsi en train de gagner la bataille contre les préjugés.

Martin HIRSCH

Comme nous venons, de le voir, beaucoup de choses se sont passées dans des pays tels que le Brésil et le Mexique, qui ont conçu des programmes originaux et puissants, avec l'ambition de passer de la petite à la grande échelle, dans un laps de temps plus proche de la décennie que du siècle.

Vous avez en outre souligné la contribution de ces programmes à la diminution du coefficient de Gini. L'un des arguments en faveur de la protection sociale est qu'il s'agit d'un instrument des plus performants pour réduire les inégalités, en faisant d'une pierre deux coups. Celle-ci permet, tout en réduisant les inégalités, de donner l'accès aux services à toute la population, dont la plus pauvre.

Ce système permet de réduire les inégalités grâce à son aspect redistributif, sous forme de prestations, d'allocations familiales, d'accès à des services, etc. Or nombre de pays ont vu leurs inégalités stagner, voire augmenter, ces dernières années. Par exemple, la Chine et l'Inde réunies comprennent plus de milliardaires que l'Europe et l'Amérique réunies mais plus de pauvres que l'ensemble de l'Afrique. Les contrastes d'inégalité ont donc crû. La protection sociale constitue, selon moi, le moyen le plus rapide et le plus puissant de réduire les inégalités, sans remettre en cause les modèles de croissance économique.

Nous allons à présent nous intéresser à la manière dont les organismes peuvent contribuer, par des transferts de technologie, des accélérations de processus, des partenariats et des coopérations, à l'amélioration de la protection sociale. Jean-Marie Spaeth, en tant que Président du GIP-Santé, pouvez-vous nous dresser un panorama de vos priorités et de la manière dont une coopération est possible dans ce domaine ?

Jean-Marie SPAETH

Beaucoup d'éléments ont déjà été soulignés mais il faut revenir sur quelques points très importants.

Tout d'abord, il existe une impérieuse nécessité de perpétuer une fonction de plaidoyer. Rien n'est jamais acquis en matière de protection sociale. Différents intervenants l'ont mentionné auparavant, il a fallu attendre près de soixante ans après la Déclaration des droits de l'homme et les Déclarations de Philadelphie pour que cette question de protection sociale soit reprise de manière idéologique afin de donner du sens à la mondialisation.

Par ailleurs, comme il a été rappelé, il n'existe pas de normes universelles. Pour autant, le droit à la protection sociale doit être rappelé à tout moment. Le mode de développement et les traditions des pays sont très différentes. Par exemple, la protection sociale dans l'économie informelle est un sujet fondamental. Cette question doit être traitée à tous moments et à tous niveaux. Pour cette raison, le GIP SPSI organise un séminaire sur la protection sociale et l'économie informelle au mois de décembre 2012.

En outre, quel type de coopération instaurer ? Il existe une ardente obligation d'articuler coopérations bilatérale et multilatérale. Il n'est notamment pas possible de lutter contre des pathologies lourdes telles que le sida, le paludisme, etc., sans en même temps développer une offre de soins de première intention. Or comment développer une offre de soins primaires sans système de financement pérenne ? À mon sens, l'accès aux soins et la lutte contre les grandes pathologies doivent s'articuler et non se développer de manière séparée, comme c'est trop souvent le cas. Cela implique de mieux coordonner les interventions des ONG, des pays donateurs et receveurs, afin, à travers de bonnes pratiques repérées, pousser à ce que chaque pays puisse instaurer, selon son rythme et ses choix, un système de protection sociale. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une action de longue haleine. La démonstration en a été faite en Europe, même s'il existe une accélération dans certains pays.

Quelles sont les conditions de réussite de la coopération ? Le GIP SPSI et l'OIT se concentrent actuellement sur la responsabilité sociale des entreprises, notamment des grandes multinationales. Celles-ci doivent être mobilisées, afin de promouvoir les systèmes de protection sociale.

À côté du plaidoyer, il est en outre nécessaire de développer la coopération entre les métiers. La question des identifiants, soulignée par Rahma Iryanti, constitue un vrai sujet technique, au même titre que l'actuariat par exemple. La formation est également un élément primordial. Une coopération métiers avec des pays ayant acquis un certain savoir-faire doit être mise en place à travers des partenariats.

Enfin, une meilleure articulation entre les financeurs est nécessaire, afin de trouver un minimum de bonnes pratiques partout où une volonté politique existe.

Martin HIRSCH

Les questions techniques sont en effet fondamentales. Comment les nouvelles technologies électroniques et de communication peuvent contribuer à l'extension de la protection sociale ? Des instruments technologiques, tels que le téléphone portable, permettent aujourd'hui d'accélérer l'universalisation d'un certain nombre de phénomènes, pour lesquels les barrières techniques étaient auparavant très fortes.

Christine Bockstal va maintenant relater l'action de l'OIT depuis la publication du rapport Bachelet.

Christine BOCKSTAL

Après l'adoption de la recommandation n°202 sur les socles de protection sociale, notre défi est de concrétiser l'octroi d'une protection sociale aux 80 % de la population mondiale non couverte. On ne peut plus se contenter de mots. Au cours des cinquante dernières années, les coopérations diverses se sont surtout concentrées sur la sécurité sociale pratiquée dans l'économie formelle. Il était laissé au soin de l'assistance sociale, de manière ponctuelle, de s'occuper du reste de la population, en particulier des travailleurs de l'économie informelle, ayant des revenus saisonniers et irréguliers. C'est un grand défi pour le BIT et ses partenaires que de sortir de cette approche.

En outre, depuis la recommandation n°202, la protection sociale est un droit. Elle ne peut donc pas se traduire sous forme de projet, de zones géographiques prioritaires ou autres. Si l'on facilite l'accès d'une population à une certaine protection sociale, par exemple la pension universelle, on ne va pas mettre un terme au programme au bout de dix ans. Un travail important sur la recherche de financement pérenne de la protection sociale doit être mené, à partir du moment où un État a décidé qu'il s'agit d'une priorité. Les pays qui ont réussi à mettre en place une protection sociale sont ceux où a prévalu une volonté politique. L'expérience montre qu'en présence de cette forte volonté politique, le reste suit.

Au niveau du BIT et de ses partenaires, plusieurs instances ont contribué à cette évolution. Le rapport Bachelet a constitué l'expression politique d'un groupe de travail technique, connu sous le nom de « L'Initiative pour un Socle de protection sociale (SPS) »⁷.

Une nouvelle structure, le Conseil de la coopération inter-agences pour la protection sociale, complète et accompagne cette Initiative. Elle est élargie à tous les bailleurs de fonds et aux banques de développement, sous le *leadership* du BIT et de la Banque mondiale. Cette instance, créée à la demande du G20, a décidé d'œuvrer de manière conjointe et harmonisée pour appuyer les pays qui le souhaitent, afin de voir comment ils peuvent mettre en œuvre certains éléments de la protection sociale. L'objectif est de réunir tous les protagonistes (les partenaires sociaux, les ministères techniques ayant un mandat en matière de protection sociale, les organisations d'employeurs et de travailleurs, etc.) ; ceux-ci ont pour mission d'examiner le niveau de couverture effective et les déficits en protection sociale dans le pays, la manière de les combler et les études quantitatives et qualitatives dont ce pays a besoin pour définir ses priorités. L'objectif est d'arriver à réduire la pauvreté et de permettre une meilleure croissance économique.

Nous fondons beaucoup d'espoirs dans la coopération Sud/Sud. Au cours des dix dernières années, nombre de représentants de pays africains ont effectué des visites en Inde, au Brésil, en Indonésie, en Thaïlande, etc. Le phénomène inverse se produit actuellement. Les techniciens de ces pays, les organisations de travailleurs et d'employeurs souhaitent s'informer des expériences étrangères. Il est donc nécessaire d'inviter les personnes qui mettent en œuvre ces programmes au Brésil, en Inde, dans les pays africains, afin d'échanger devant cinquante ou cent personnes, qui posent toutes les questions nécessaires. Le fonctionnement de ces programmes dans les pays très décentralisés constitue par exemple une question clé.

⁷ <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>

Martin HIRSCH

Il se passe beaucoup de choses à l'OIT mais également sur l'agenda des différentes organisations internationales, ce qui n'était pas le cas quelques années auparavant. Par exemple, lors du Forum de la Banque mondiale et du FMI en octobre 2012, une journée entière a été consacrée aux questions de l'assurance maladie universelle. De son côté, l'OMS a positionné la question de la couverture maladie en haut, sur l'échelle des priorités de la directrice générale.

Il y a quelque temps, on déplorait les injonctions paradoxales : d'une part, l'OIT poussait les pays à mettre en œuvre la protection sociale et d'autre part, les organisations internationales prônaient comme condition à leur soutien la réduction des dépenses publiques. Les positions prises deviennent à présent plus cohérentes.

Je poserai une dernière question à Fernando Kleiman : pour mettre en place un socle de protection sociale, un salaire minimum est-il nécessaire ou au contraire, faut-il y renoncer au motif qu'il favorise le chômage ?

Fernando KLEIMAN

Tous les pays s'interrogent à ce sujet.

Au Brésil, quels enseignements tirés de la pratique ? Durant la dernière décennie, nous avons réussi à y obtenir une augmentation de 66 % du salaire minimum en valeur réelle, soit de 211 % en valeur nominale. C'était une décision prise par le gouvernement fédéral en accord avec la *National Workers Union*, dans le cadre d'un accord à long terme approuvé par le parlement. Ayant force de loi, cette démarche fixe aussi une perspective de long terme pour les salaires et les coûts, c'est-à-dire pour les salariés et les employeurs. En pratique, cela montre que le salaire minimum peut être un élément clef de la politique sociale. Une politique positive en matière de revenus stimule la demande et la consommation. Son effet en est même renforcé si elle est couplée à un dispositif en faveur du salaire minimum. Comme les investissements sociaux ont augmenté, la consommation a crû en conséquence. La société brésilienne constitue un marché de masse potentiel qui s'était endormi. Cette combinaison d'investissements publics et de partenariats conclus entre la société civile et les entreprises a stimulé la croissance de la demande et de la consommation ; au moment de la crise financière, il en a résulté un effet contra-cyclique. Une politique à long terme en matière de salaire minimum en a été l'un des ingrédients et l'une des clefs principales de l'évolution récente du Brésil, ainsi que son plus grand succès en matière de politique sociale.

Deuxième table ronde

Régulation du marché du travail et croissance inclusive

Intervenants

Dr. Gong SEN, Directeur général adjoint du département de la Recherche sur le Développement social, Development Research Centre of the State Council, Chine

Elliott HARRIS, Directeur adjoint du Département de la Stratégie, des Politiques et de l'Évaluation, Fonds monétaire international

Moussa OUMAROU, Directeur du Département des Relations professionnelles et des Relations d'emploi (DIALOGUE), Bureau international du travail, et ancien Ministre du Travail au Niger

Cyril COSME, Délégué aux Affaires européennes et internationales du ministère des Affaires sociales et de la Santé, du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, France

La table ronde est animée par :

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE, présidente, Conseil d'orientation pour l'emploi, représentante de la France au sein de la Task Force du G20 Emploi

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

Merci à Martin Hirsch et aux intervenants de la première table ronde pour avoir mis un coup de projecteur sur la manière de mettre en place ces systèmes de protection sociale. Nous allons maintenant examiner un thème qui n'est pas sans lien avec le précédent : la régulation du marché du travail et la nécessité d'une croissance inclusive.

Ce thème couvre un champ géographique plus large puisqu'avec la mondialisation et la crise, il concerne également les pays développés. La crise a eu un impact massif sur l'emploi, très différencié selon les pays. Les pays avancés la subissent avec beaucoup de violence et une ampleur certainement plus grande que dans les pays en développement et émergents, du fait de la financiarisation plus poussée de leur économie et de leur vulnérabilité à la conjoncture économique. Dans les pays émergents et en développement, la crise s'est traduite le plus souvent par des pertes importantes d'emploi (une dizaine de millions entre fin 2008 et 2009) mais les taux d'emploi ont régressé de manière provisoire et ils sont désormais soit stabilisés, soit repartis à la hausse.

Dans ce contexte, pour les pays émergents et en développement, s'est fortifiée l'idée que les systèmes de protection sociale et une plus grande régulation du marché du travail pouvaient avoir des avantages considérables. Au-delà de leurs avantages pour leurs bénéficiaires et pour la cohésion sociale, preuve a été faite que, d'une part les systèmes de protection sociale contribuent à donner aux économies davantage de solidité et moins de vulnérabilité aux chocs économiques et d'autre part, que le soutien à la consommation intérieure peut être un levier de croissance, notamment dans les pays émergents qui ont souffert pendant la crise économique d'un repli de leurs exportations.

Ces évolutions étaient à l'œuvre avant 2007-2008, avec des instruments parfois très sophistiqués en termes de conditionnalité liée à la personne, à la situation économique, etc.

Elles sont significatives mais se heurtent à des défis considérables, notamment celui de l'informalité qui a eu tendance, dans nombre de pays, à gagner du terrain avec la crise. Cette informalité renforce les difficultés à mettre en place des systèmes de protection effectifs.

Au cours de cette seconde table ronde, nous examinerons ces évolutions tout d'abord autour d'un exemple concret, celui de la Chine. Nous analyserons également les différentes tensions à l'œuvre dans le mouvement de renforcement de la protection des travailleurs et de la régulation du marché du travail :

- ✓ celles entre les nécessaires protections liées au travail et la dynamique de création d'emploi ;
- ✓ celles entre l'amélioration essentielle de la protection des salariés et l'indispensable recul de l'informalité ;
- ✓ celles entre de réelles dynamiques d'unification du marché du travail et d'autres poussant au contraire à un renforcement des inégalités entre personnes et territoires.

Je souhaite en outre que l'on fasse le point sur les principaux débats autour de ces thèmes : quelle protection (solution nationale ou solution importée) ? Avec quels acteurs la construire (État, organisations internationales, coopération technique) ?

Dr. Gong SEN

Au cours des dix dernières années, le gouvernement chinois a souhaité faire évoluer la situation en matière de protection sociale et de régulation du travail. Avant même la crise financière, nous voulions mettre en place des systèmes de protection durables pour les employés. L'objectif était de soutenir un modèle économique fondé sur la croissance de la consommation intérieure et pas simplement en grande partie tiré par l'exportation.

Avant la crise financière mondiale, nous avons enregistré des progrès, particulièrement en matière de protection sociale. Par exemple, en 2007 le gouvernement a adopté de nouvelles réglementations relatives au contrat de travail. Nous avons en outre mis en place un salaire minimum ainsi qu'une assurance sociale pour tous.

La crise financière a convaincu le gouvernement qu'il était urgent d'engager un changement d'approche. Nous n'avions pas d'autre choix que d'agir. Après la crise, nous avons entre autre fait des efforts dans le domaine de la protection sociale. Nous avons apporté une couverture médicale universelle, tant pour les populations rurales qu'urbaines et nous avons également mis en place une couverture retraite pour toutes les populations, qu'elles aient été employées ou non au cours de leur vie active. Nous avons en outre proposé une formation scolaire gratuite, de neuf ans au moins, pour tous les enfants. L'objectif est d'achever la mise en place de ce programme dans les trois à cinq prochaines années.

Nous avons également entrepris des études avec la Banque mondiale en 2011, dont les résultats sont sortis cette année⁸. Dans la conclusion, il est inscrit que « *la Chine a enregistré des progrès massifs dans la mise en place d'éléments de système de*

⁸ <http://www.worldbank.org/en/country/china>

protection sociale. En outre, le gouvernement chinois a engagé des efforts importants pour revoir les institutions et garantir une meilleure protection et couverture de tout un chacun, des travailleurs notamment ».

La Chine fait néanmoins face à des difficultés, notamment en termes d'inégalités. Dans les années 1980 et 1990, l'approche que nous avons adoptée pour faire face aux inégalités consistait à donner davantage d'autonomie aux plus pauvres, en leur offrant la possibilité de participer par exemple à des activités organisées dans le cadre académique en vue d'améliorer leur formation. Nous avons ensuite essayé de leur octroyer des allocations, notamment un salaire minimum. Toutefois, nous nous sommes petit à petit rendu compte que réduire la pauvreté ne suffisait pas pour remédier aux inégalités.

La Chine a rencontré un grand succès dans la réduction de la pauvreté au cours des trente dernières années. En 2011, 10 % de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté tel que défini par les normes internationales. Il y a trente ans, plus de 70 % de la population était sous ce seuil. La réduction des inégalités est une priorité pour le gouvernement. Comment y faire face ? Nous estimons en Chine que l'égalité des chances est essentielle.

L'objectif est que tous puissent participer à l'activité économique sur une base plus égalitaire. Environ la moitié de la population travaille dans une PME chinoise. Or pour les petites et moyennes entreprises, il est très difficile d'obtenir un prêt bancaire. Nous devons par conséquent garantir une égalité des chances pour leur permettre d'accéder à un prêt bancaire. D'autres règles économiques sont également difficiles à appliquer. Notre objectif est donc de prendre en compte ces difficultés, afin de garantir à chacun la possibilité de participer aux activités économiques.

S'agissant de la facette sociale, nous devons agir pour corriger l'accès inégalitaire aux services sociaux de qualité. Nous avons pris conscience qu'il est nécessaire de ne pas se contenter d'une éducation s'adressant à l'élite, mais que nous avons besoin de toute une population éduquée de façon plus égalitaire. Il est vrai qu'actuellement en Chine, le choix de l'école dépend beaucoup du revenu et de l'histoire de la famille. La même remarque vaut pour le choix des hôpitaux ou des services médicaux. Nous souhaitons garantir un accès équitable à la scolarité et aux soins médicaux mais malgré tout, l'équité n'est pas garantie aujourd'hui. Les changements politiques nécessiteront le soutien et la compréhension de la société dans son ensemble, ainsi que la détermination des responsables politiques.

Le second défi de taille est la réduction de la part des revenus du travail dans le revenu national. Au cours des dix dernières années, le gouvernement a mis en place deux mécanismes, notamment le salaire minimum, qui a été multiplié par 2,5 sur cette période. Malgré tout, la part des revenus du travail dans le revenu national tend à diminuer. Les institutions en charge du marché du travail n'ont pas correctement travaillé. Auparavant, les conventions collectives étaient adoptées en Chine au niveau de l'entreprise et s'inspiraient de quelques orientations suggérées par les autorités locales. À ce jour, nous rencontrons des difficultés pour harmoniser la situation au niveau national. Nous examinons d'autres modèles. En Norvège par exemple, les conventions collectives sont établies au niveau d'un secteur et non des entreprises, ce qui permet une meilleure harmonisation globale. Il existe différents modèles en Occident mais la Chine doit-elle s'inspirer du modèle européen ou plutôt du modèle américain ? La communauté internationale pourrait peut-être nous donner des conseils en la matière.

Enfin, le troisième défi, le plus difficile à relever, concerne la fragmentation et la segmentation du marché du travail. Bien que la part de l'emploi informel dans le marché du travail urbain n'ait cessé de décliner au cours des dernières années, les travailleurs de l'économie informelle représentent toujours 30 % de l'emploi total en zones urbaines. La plupart d'entre eux sont des travailleurs migrants, qui sont moins payés que les travailleurs locaux. Le gouvernement étudie la possibilité de faire évoluer la législation, afin de garantir le même salaire pour le même emploi. Nous n'en sommes toutefois qu'aux prémices.

Nous devons également garantir un niveau de protection sociale équivalent pour les travailleurs de l'économie formelle comme pour ceux de l'économie informelle. Il est nécessaire de mettre en place, en Chine, un système plus harmonieux, afin que les entreprises individuelles puissent maintenir leur compétitivité tout en garantissant également une couverture sociale à leurs employés. Certes, les salaires ont augmenté au cours des dix ou vingt dernières années. Ils ne se sont toutefois pas alignés avec la hausse de la productivité. Comment avancer aujourd'hui ? Je pense personnellement que nous devons essayer de dégager un consensus social, similaire à celui des pays scandinaves. Nous avons beaucoup de leçons à tirer d'une telle discussion.

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

Avec quels acteurs souhaitez-vous bâtir ce consensus social ? Quel rôle voulez-vous donner aux partenaires sociaux ? Comment vous positionnez-vous face à la segmentation traditionnelle et statutaire entre urbains et ruraux sur le marché du travail ? Considérez-vous que cette segmentation est aujourd'hui dépassée ou constitue-t-elle une flexibilité comme une autre, acceptée en Chine car issue de la tradition ?

Dr. Gong SEN

Il s'agit là d'un défi considérable que doit relever le gouvernement chinois. L'urbanisation devrait en effet être le moteur de la croissance économique dans les deux ou trois décennies à venir. Or actuellement, seulement la moitié de la population chinoise vit en zone urbaine. Parmi celle-ci, un tiers de la population est constitué de travailleurs migrants issus des zones rurales, qui sont dépourvus d'un accès complet aux services sociaux. Il existe donc une marge de manœuvre considérable pour agir et améliorer la situation. Le gouvernement reconnaît que ce point est un moteur potentiel essentiel pour promouvoir la croissance économique. Mais pour parvenir à une organisation fiable, durable et efficace, nous devons résoudre le problème de la segmentation entre urbains et ruraux, immigrants et locaux, etc., défi immense tant du point de vue social qu'économique. Nous espérons être en mesure d'y répondre.

Le gouvernement chinois a adopté des mesures strictes pour renforcer la réglementation relative à l'égalité de traitement salarial. Nous souhaitons également donner un accès universel à une assurance sociale, afin de couvrir les allocations chômage, maladie et autres risques. Nous devons faire en sorte que les employeurs versent les mêmes contributions aux travailleurs migrants et aux travailleurs locaux. À ce jour, la majeure partie d'entre eux ne disposent pas d'une couverture sociale.

La portabilité des bénéfices en Chine pose également problème. Les travailleurs migrants ont souvent des difficultés à rester dans les zones urbaines à l'issue de leur vie professionnelle et, par conséquent, ils ne souhaitent pas contribuer au système de sécurité sociale dont ils ne bénéficieront pas en zone rurale. Aujourd'hui, le gouvernement chinois souhaiterait stabiliser la population urbaine et encourager les

personnes à rester dans les villes, même lorsqu'elles sont âgées. Avec un traitement équitable, les migrants n'auraient pas à retourner par la suite dans leur localité d'origine.

Il sera en outre nécessaire de diminuer le niveau des prélèvements sur le travail. Notre système s'appuie en effet sur des taux élevés, et nous nous sommes rendu compte que dans la plupart des pays de l'OCDE, le niveau des prélèvements sociaux est moins élevé qu'en Chine. Nous devons par conséquent le réduire. Le gouvernement souhaite améliorer le bien-être et la situation des personnes. Toutefois, Il est nécessaire de faire parfois preuve de prudence, en examinant le détail des politiques sociales car certaines mesures peuvent en réalité entraver cette amélioration.

La crise économique que nous traversons nous a amenés à deux conclusions. En premier lieu, nous devons faire preuve de prudence concernant le développement de notre protection sociale. En Europe, les pays qui ont été frappés de plein fouet par la crise ont pris conscience de la responsabilité de l'État providence. Nous essayons par conséquent de mettre en place en Chine un système de protection sociale durable qui ne mène pas, à terme, à un gouffre financier. Deuxième constat, le principe qui consiste à généraliser la protection sociale ne doit pas faire l'impasse sur le contexte économique, social, etc. Nous ne serons peut-être pas en mesure de mettre en place un modèle universel. Nous essayons quoi qu'il en soit d'adopter les principes, en les replaçant dans le contexte actuel de la Chine, afin de fournir à chacun un système durable, socialement acceptable, réalisable d'un point de vue économique et financier et qui fasse preuve de flexibilité.

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

Cette intervention est très intéressante et souligne toutes les tensions à l'œuvre que j'évoquais précédemment. Le point de vue adopté peut paraître très différent par rapport à un pays comme le nôtre. Vous avez par exemple parlé du niveau des prélèvements sociaux sur le travail, que vous trouvez très élevé en Chine. Nos propres taux sont très supérieurs. Par ailleurs, les systèmes de protection sociale, avant d'être une charge pour les finances publiques, se sont révélés être de véritables amortisseurs de crise.

Elliott Harris va exposer sa vision de ces tensions entre le développement des protections, la nécessaire amélioration des droits des salariés et les contraintes économiques.

Elliott HARRIS

En tant que macro-économiste au FMI, je vais aborder ce point sous deux angles différents.

Tout d'abord, les questions du marché du travail sont traitées au FMI en termes d'analyse macroéconomique. En période de récession, de ralentissement ou de chômage important, il est nécessaire de réallouer les facteurs de production entre les différents secteurs d'activité. Ceci signifie que l'enjeu est de donner plus de flexibilité tant à l'économie dans son ensemble qu'au marché du travail. Cela implique en premier lieu de réduire le coût du travail mais également d'assouplir les réglementations qui concernent l'emploi. En temps de crise, les institutions de régulation du marché du travail sont mises sous pression car est par exemple remis en question l'impact des législations concernant le salaire minimal. Nous entendons souvent dire que si le salaire minimal est trop élevé, les entreprises ne peuvent pas créer d'emplois.

Des tensions existent également à propos des contrats de travail. Plusieurs pays ont mis en place des contrats à durée déterminée pour essayer d'accroître l'emploi. Pour autant, plus ce type de contrats se développe, plus les conflits entre les salariés titulaires de CDI et de CDD augmentent. Parmi les sources de tension, le fait que souvent, le travail temporaire est moins bien payé et confère moins d'avantages sociaux qu'un emploi permanent.

Autre problème, les procédures de recrutement et de licenciement. Quand les salariés bénéficient d'un certain niveau de sécurité, les employeurs hésitent, en période incertaine, à recruter car ils estiment qu'il sera difficile de se séparer des personnes si nécessaire.

S'est également posée la question de la négociation de conventions collectives au niveau sectoriel. Celles-ci pourraient réduire le degré de flexibilité nécessaire à certaines entreprises dans le secteur concerné, par rapport à d'autres entreprises ou secteurs d'activité.

Dans la réponse à la crise actuelle, il est intéressant de souligner que trois catégories de mesures ont été mises en place :

- ✓ celles censées encourager la demande de travail par les employeurs (réduction du coût du travail et des charges, subventions, contrats de travail temporaire, etc.), introduites surtout au sein des économies les plus avancées ;
- ✓ celles visant à rendre l'offre de travail plus attractive pour les employeurs potentiels (tels que les dispositifs relatifs à la formation) ;
- ✓ enfin, les mesures pour encourager la création d'emplois (évolution des politiques macroéconomiques, amélioration de l'infrastructure du pays, etc.).

Ces différents types de mesures, surtout celles destinées à encourager la demande de travail, sembleraient remettre en question les systèmes de protection du travail et les conventions collectives existant depuis de nombreuses années. Ces mesures sont-elles efficaces et si oui, le seraient-elles également en temps normal ? Quelles sont leurs implications sur le système financier ? Quelles en sont les répercussions sur les systèmes visant à garantir la sécurité de l'emploi et le bien commun ?

Il est intéressant de constater que nombre de ces mesures concernent les systèmes de protection sociale en économie formelle. Mais dans de nombreux pays en développement où l'économie informelle reste très importante, comment définir les règles de la protection sociale, tout en gardant en tête les problèmes auxquels font face ces pays en développement ? Un système de protection sociale peut-il ne pas être lié à un secteur ou une entreprise et être en même temps accessible aux travailleurs informels, migrants, indépendants, etc. ?

Il a été répété à plusieurs reprises aujourd'hui qu'il n'était pas possible d'exporter un modèle universel. Quelles que soient les mesures spécifiques mises en place, le système dépend en effet de la structure et du cheminement de l'économie de chaque pays.

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

Moussa Oumarou, au titre de sa double expérience à l'OIT et comme ancien ministre du Travail, peut témoigner du rôle des partenaires sociaux et du dialogue social, mais également aborder la question de l'informalité soulignée déjà à maintes reprises.

Moussa OUMAROU

Je citerai en préambule un proverbe africain : « Quand la tête est là, il n'est pas élégant que le pouce porte le chapeau ». C'est ma manière de saluer Monsieur Gilles de Robien, ici présent, qui préside actuellement le conseil d'administration du BIT.

La semaine dernière, le bureau du conseil d'administration du BIT a adopté une déclaration d'intention concernant la crise, sous forme d'un appel portant sur plusieurs points. L'un des premiers points de ce texte affirme que le dialogue social est une nécessité et que l'OIT doit s'atteler à en faire une réalité quotidienne et une conviction de tous les mandants de l'organisation.

Par ailleurs, en marge de ce conseil d'administration, j'ai reçu le ministre égyptien du Travail, qui a beaucoup insisté pour que notre organisation puisse aider ce pays, en transition politique, à promouvoir et installer un dialogue social. J'ai également rencontré le directeur général du Travail de l'Arabie Saoudite qui a demandé l'aide de l'OIT pour renforcer le dialogue social dans son pays.

J'ai donc été confronté récemment à trois cas de figure :

- ✓ la déclaration du conseil d'administration qui, lorsqu'il évoquait la crise, avait en tête la situation en Europe et dans les pays développés, où la liberté syndicale est une tradition et un acquis de longue date ;
- ✓ une demande de l'Égypte qui vient de sortir de plusieurs années de régime politique caractérisé par un parti unique et un syndicat unique ;
- ✓ une demande de l'Arabie Saoudite, pays qui ne possède pas encore de syndicat.

À défaut de présenter avec exactitude la situation du dialogue social dans le monde, je peux dire, sur cette base, que le dialogue social est une nécessité, que ce soit pour les pays européens connaissant un déficit budgétaire, pour ceux en excédent budgétaire comme l'Arabie Saoudite ou pour ceux en transition démocratique comme l'Égypte, dirigé aujourd'hui par les Frères musulmans. En tant que directeur du département en charge du Dialogue social, je dispose et de matière, et de clients !

Ceci étant dit, quelle est aujourd'hui la situation du dialogue social ? Celle-ci est contrastée. Le dialogue social inclut des acteurs, des institutions et une coopération internationale. Les acteurs sont les États, les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs. Pour que s'instaure un dialogue social, la volonté politique et le respect d'un certain nombre de conditions, dont la plus fondamentale est la liberté syndicale, sont primordiaux. En outre, des institutions et des mécanismes doivent être mis en place dans un cadre légal. Enfin, le dialogue social doit s'appuyer sur une compétence technique et une maîtrise des dossiers de ceux ayant en charge de discuter, de négocier et d'aboutir à des résultats.

En Afrique, nous connaissons un certain nombre d'avancées significatives à cet égard. Le dialogue social est devenu une priorité pour de nombreux pays. Beaucoup d'institutions ont été mises en place, dont certaines sont originales. Par exemple, dans les pays francophones, il existe des commissions ou des conseils nationaux du dialogue social, qui négocient et en font la promotion. S'il est possible de s'inspirer des autres, **importer** le modèle des autres pays en matière de dialogue social n'est pas souhaitable.

En Europe, on peut distinguer les pays de l'Union européenne élargie, ceux de la Moldavie et des Balkans occidentaux et ceux d'Asie centrale. Dans l'Union européenne,

il existe une tradition de dialogue sociale, avec des institutions afférentes. La production de directives par l'Union facilite en outre l'institutionnalisation et la pratique du dialogue sociale.

En Moldavie et dans les Balkans, des institutions *ad hoc* ont été mises en place et une réforme du cadre législatif permet de promouvoir le dialogue social. Enfin, dans les pays d'Asie centrale, les difficultés sont plus nombreuses, dans la mesure où la liberté syndicale laisse à désirer.

En Amérique latine, la situation a largement évolué, avec beaucoup d'institutions tripartites de dialogue social, un taux de couverture par les négociations collectives modeste mais dont les résultats sont parfois intéressants. Il est à noter que le pays possédant la meilleure couverture au monde *via* la négociation collective est l'Uruguay, avec 89 %.

En Asie-Pacifique, la situation est contrastée. L'Australie, La Nouvelle-Zélande et le Japon connaissent la liberté syndicale. En Inde, Chine et Indonésie, les données disponibles concernant la couverture *via* la négociation collective sont moins nombreuses.

Enfin, au niveau des pays arabes, la situation est moins reluisante par rapport aux autres régions du monde. En Arabie Saoudite, les syndicats n'existent pas. Au Bahreïn par exemple, la liberté syndicale pose problème. On note cependant un frémissement, le dialogue social étant de plus en plus perçu comme un moyen pour prévenir certaines crises.

Enfin, en matière de dialogue social, l'État, puissance publique, a un rôle essentiel à jouer. Il doit garantir les libertés syndicales, fixer le cadre et s'assurer de la validité des accords conclus entre les partenaires sociaux.

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

Pensez-vous que l'on progresse en termes de liberté syndicale ? En outre, le dialogue social est-il à l'origine de beaucoup d'avancées pour les droits des salariés ?

Moussa OUMAROU

L'examen de la situation actuelle permet de conclure que la liberté syndicale avance, concomitamment aux progrès enregistrés en matière de libertés publiques et de démocratie. Une forte pression internationale s'exerce actuellement pour que la liberté syndicale soit effective, reconnue comme un des éléments constitutifs des droits de l'homme, ce qui constitue une avancée significative. Des luttes sont menées au niveau des organisations syndicales internationales et de l'OIT pour le respect de cette liberté syndicale. Les avancées sont donc claires même si parfois, dans des contextes politiques particuliers, on assiste à des moments de reflux dans certains pays. Aujourd'hui, il est plus facile de compter les pays où la liberté syndicale n'est pas assurée qu'inversement.

Par ailleurs, la reconnaissance de ce droit et de la légitimité due aux partenaires sociaux a permis d'asseoir le dialogue social, d'obtenir des avancées du point de vue du progrès social et de limiter, dans beaucoup de cas, les répercussions négatives d'une situation économique défavorable à un moment donné.

Enfin, la question de l’informalité mérite d’être posée. Aujourd’hui, dans nombre de pays, excepté l’Europe et l’Amérique du Nord, l’économie informelle occupe une place importante et c’est sur ce segment de l’économie que se crée l’emploi. Je ne reviendrai pas en détail sur les raisons, Elliott Harris ici présent, en tant que macro-économiste, pouvant nous éclairer si besoin. En résumé, il est facile, dans ces pays, d’accéder à l’entrepreneuriat informel sans être fiché par les services fiscaux, sans avoir nécessairement beaucoup de compétences ou de qualifications. En outre, les produits qui y sont vendus correspondent à la consommation de proximité. Pour traiter la question de l’informalité de l’économie, il faut s’attaquer en premier lieu aux causes.

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

La plupart des emplois se créent-ils aujourd’hui dans l’économie informelle ? Est-ce une cause ou une conséquence de la crise actuelle ?

Elliott HARRIS

Il s’agit probablement des deux. Dans nombre de pays, le secteur formel ne s’est pas développé. En outre, on observe que des personnes sortent du secteur formel pour entrer dans le secteur informel, peut-être pour des raisons de fiscalité ou parce qu’elles ont perdu leur emploi dans le secteur formel.

De nombreux facteurs sont en jeu. Par exemple, les déplacements de population entre les zones rurales et les zones urbaines, ou entre les zones urbaines, poussent les gens vers le secteur informel, le secteur formel n’étant pas suffisamment développé ou souple pour les intégrer au fur et à mesure de leur arrivée. D’autres problématiques relèvent de l’environnement économique : il est très difficile de passer d’une entreprise informelle à une entreprise formelle.

Moussa OUMAROU

La problématique du passage de l’informalité à la formalité correspond à une équation hyperstatique. Je suis d’accord pour dire que toute l’économie informelle ne pourra pas être formalisée. Une « zone grise », qui est déjà au seuil du formel, pourrait être formalisée. L’enjeu est pour elle de faire le bond qualitatif vers la formalité et de bien s’y ancrer. Cela suppose une meilleure équité au niveau des États dans le traitement des entreprises. Il faut inciter les entrepreneurs de cette zone grise à se formaliser, notamment par l’accès aux marchés publics. Par ailleurs, les services que l’État apporte peuvent constituer une motivation importante pour passer dans le secteur formel. Par exemple, l’Inspection du Travail doit pouvoir intervenir au profit de cette « zone grise », en matière de santé et de sécurité, à travers les actions de sensibilisation et les conseils techniques, etc. Reste que s’il existe du travail forcé ou du travail des enfants, l’Inspection du Travail doit jouer son rôle régalien.

Il n’est plus possible aujourd’hui d’ignorer que 80 % des emplois en Afrique relèvent de l’économie informelle.

À cet égard, et pour terminer, je souhaite illustrer le fait que nous ne pouvons pas simplement importer un système. Les colonies francophones ont importé le système d’inspection du travail issu des pays développés et nous l’avons conservé comme tel après les indépendances. Aujourd’hui, un inspecteur du travail doit se former pendant six ans après le bac. Lorsqu’il sort de l’université, il ne connaît que l’entreprise du secteur formel et n’est pas préparé à se rendre en dehors de ce cadre où les questions de travail

forcé, de santé et de sécurité au travail ne se posent pas. Il est donc nécessaire de repenser les formations, afin d'adapter les services publics à la réalité d'aujourd'hui. La formation, le plaidoyer, la vulgarisation des techniques, l'organisation du secteur en coopératives sont également nécessaires.

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

Comment s'assurer du respect des droits fondamentaux dans l'économie informelle, si l'Inspection du travail n'est pas la solution ?

Moussa OUMAROU

Nous sommes actuellement dans la recherche des voies et moyens apportant la réponse à votre question. Le travail des enfants est visible, contrairement au travail forcé. Nous sommes dans une phase de recherche, en coopération avec les acteurs de terrain, pour outiller l'inspection du travail afin qu'elle puisse aussi intervenir dans l'économie informelle.

Marie-Claire CARRÈRE-GÉE

Cyril Cosme, quel est le rôle de l'assistance technique et des organisations internationales dans ce mouvement de renforcement des droits des salariés ?

Cyril COSME

Au préalable, je soulignerai que depuis le début de cette rencontre, on assiste à une succession d'interventions émanant d'acteurs très divers, de la France, de pays en développement, de l'OIT, du FMI, etc. Cela illustre ce que nous sommes en train de vivre : la mise en place des socles de protection sociale reflète l'émergence d'un nouveau consensus sur la manière de traiter les questions sociales au niveau international. Il y a quelques années, il était difficile d'aborder les questions sociales au plan mondial en dehors des instances sectorielles spécialisées (l'OIT ou l'OMS), sans que cela ne soit un objet de controverses entre groupes de pays. Lorsque les pays développés avançaient sur ce sujet, ils étaient suspectés de vouloir introduire un protectionnisme ou une limitation des échanges internationaux et de brider le développement des pays en voie de développement. À l'inverse, du point de vue de pays en développement, leur démarche pouvait être assimilée au plaidoyer traditionnel en faveur d'une augmentation de l'APD. Le grand mérite du concept de socle de protection sociale est d'avoir renouvelé l'approche des questions sociales au plan international pour parvenir à un niveau de consensus que nous ne connaissions pas par le passé.

Le point de départ communément admis de ce consensus est de considérer que l'accès à la protection sociale relève des droits fondamentaux de la personne. Le grand mérite des socles de protection sociale est d'associer cette vision traditionnelle axée sur les droits fondamentaux à un modèle économique de développement, qui montre combien les politiques sociales, le respect des droits sociaux et l'accès à la protection sociale peuvent concourir à la croissance résiliente dans les différentes régions du monde.

La terrible récession de 2009 et ses conséquences sociales ont, d'une certaine façon, accélérée cette prise de conscience et le développement de ce nouveau consensus. À ce titre, il faut mentionner les nouvelles formes de coopération qui se sont développées depuis trois ans au niveau du G20, avec en particulier la filière Développement : ceci a permis aux ministres en charge du Développement de se réunir au cours de chaque

présidence du G20 et également, depuis 2010, aux ministres en charge du Travail et de l'Emploi. Je ne peux en outre pas oublier de mentionner la *task force* du G20. Tout ce processus nouveau de coopération internationale a beaucoup contribué à développer ce consensus récent.

Ce consensus est-il solide ? Je le pense. J'ai été frappé, en écoutant l'intervention de notre collègue chinois, par la proximité des thèmes relatifs aux questions relevant des politiques de l'emploi et de l'accès à la protection sociale. Les concepts que nous utilisons, par exemple celui de segmentation du marché du travail, se retrouvent dans les différentes économies du monde. Nous pouvons partager un certain nombre de choses, même à des niveaux de développement différents.

Quelle est l'actualité du sujet ? Dans les pays industrialisés, il s'agit de l'adaptation de la protection sociale et des politiques de l'emploi à des phénomènes structurels tels que le vieillissement de la population. La question de l'adaptation des ressources financières et du financement de la protection sociale aux conditions de la compétitivité internationale est également au cœur des réflexions. Dans les pays émergents, on assiste à un formidable développement des classes moyennes, qui, d'ici quelques années, dépasseront en nombre les classes moyennes de pays développés tels que les États-Unis. Il s'agit également d'un sujet d'actualité dans les pays en développement. Le grand mérite du concept de socle de protection sociale est de montrer combien l'accès à la protection sociale n'est pas une conséquence du développement mais peut être compris comme un facteur du développement. Ceci est en phase avec la nouvelle approche du développement humain, qui considère que le capital humain est un des tout premiers facteurs de développement.

S'agissant de la France, différents intervenants ont rappelé le rôle de plaidoyer auquel notre pays s'est livré ces dernières années. Je soulignerai brièvement son intervention au niveau du G20, pendant la présidence française mais également au cours de la présidence mexicaine qui a suivi. Au niveau de l'Union européenne, la France agit pour faire en sorte que les socles de protection sociale soient inclus dans la nouvelle doctrine de développement de l'Union européenne. Enfin, un exercice important réside dans la révision des Objectifs du Millénaire pour le développement et la définition des Objectifs du développement durable, où le concept de travail décent pourrait figurer, avec tous les avantages qu'il comporte en termes d'orientation générale des politiques de développement au plan international, d'orientation des financements des grands bailleurs multilatéraux mais également de consolidation du consensus international sur ces questions.

Enfin, je souhaiterais dire quelques mots sur le dispositif de coopération mis en place au niveau du ministère du Travail, que je représente aujourd'hui. Un enjeu des années à venir est de faire le lien entre l'approche de coopération que nous pouvons mener sur les marchés du travail pour structurer les institutions qui accompagnent le mouvement de formalisation de l'économie informelle, et l'offre de service de coopération en matière d'accès à la protection sociale. Sur ce dernier point, toute la difficulté est de concourir à des diagnostics globaux sur les besoins des pays mais également d'intervenir de façon fine et technique sur des sujets extrêmement importants tels que l'identification des bénéficiaires d'un régime de protection social.

La France est liée à l'OIT par un accord de coopération, qui sera renouvelé à l'horizon 2014. Dans ce cadre, nous soutenons un certain nombre de projets de coopération, afin d'encourager la formation de l'inspection du travail, la structuration des acteurs de la

politique de l'emploi et la mise en place de socles de protection sociale, notamment au Togo.

Nous avons à cœur d'améliorer les synergies entre les différents opérateurs de la coopération technique, afin de répondre aux défis que lance ce nouveau consensus en train d'émerger sur les questions sociales, d'emploi et d'accès à la protection sociale.

Pour terminer, je souhaite relever, à l'issue de tous ces échanges, la richesse potentielle qu'offre le dialogue triangulaire sur ces questions. Il ne s'agit plus d'un dialogue Nord/Sud classique. Nous pouvons tirer un bénéfice mutuel des expériences menées dans les pays en développement, émergents et industrialisés. Je souhaite enfin saluer la richesse des débats aujourd'hui et appeler de mes vœux qu'ils se poursuivent.

Conclusion

Pascal CANFIN, Ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé du Développement

J'ai accepté de conclure cette rencontre consacrée à la place de la protection sociale dans la mondialisation car il s'agit d'un sujet récurrent mais extrêmement important que la France pousse, au-delà des alternances politiques, pour progresser vers une mondialisation plus humaine.

Ce sujet était une des priorités fortes du précédent gouvernement. Faire progresser le plaidoyer et les actions concrètes en faveur de la protection sociale constitue également l'une des priorités sur l'agenda du développement du nouveau gouvernement.

Avant de présenter un certain nombre de mesures que nous prenons aujourd'hui pour faire avancer ce chantier, je souhaite remercier chaleureusement tous ceux ayant contribué aux échanges de ce colloque, notamment ceux qui viennent de loin : Madame la ministre d'Afrique du Sud, Monsieur le ministre du Togo, les directeurs venant de Chine ou d'Indonésie et bien évidemment Monsieur le Président du conseil d'administration du BIT Gilles de Robien et Martin Hirsch. Je souhaite également remercier officiellement et chaleureusement les organisateurs, le Centre d'analyse stratégique, le BIT, la direction générale de la Mondialisation et le GIP SPSI pour la qualité des travaux et l'énergie qu'ils mettent à faire avancer, tant sur le plan bilatéral que multilatéral, cet agenda.

Cette conférence arrive à point nommé pour au moins deux raisons. Comme chacun le sait, nous réfléchissons actuellement à l'agenda post-2015, dans le cadre, en France, des assises du développement et de la solidarité internationale qui se sont ouvertes le 5 novembre 2012 et qui seront clôturées par le président de la République et le Premier ministre début mars 2013.

Une réflexion à cette échelle n'a pas eu lieu en France depuis quinze ans : y sont associés les ONG, les entreprises, les parlementaires français et européens, les élus locaux et les partenaires du Sud. Elle est essentielle pour rediscuter de notre politique de développement. En quinze ans en effet, le monde a beaucoup changé. J'en attends un certain nombre de changements au niveau des analyses proposées, de perspectives et de pratiques de notre politique de développement.

Par ailleurs, cet agenda post-2015 est européen et international. Nous discutons de ces questions au moment où l'Union européenne entame elle-même sa propre réflexion sur sa position relative à l'agenda post-2015 (la réforme des objectifs du Millénaire et la manière de prendre en compte les objectifs du développement durable). L'Union européenne doit définir une position commune le plus rapidement possible, afin de pouvoir en discuter ensuite avec les autres régions du monde. Les assises du développement et de la solidarité internationale sont donc très importantes pour nous aider à forger la position française dans un cadre européen.

Le calendrier sur ce sujet est clair. La position française émergera au plus tard au premier trimestre 2013. S'agissant de la position européenne, les ministres européens du Développement se réuniront une ou deux fois en début d'année prochaine, de manière informelle, sous la présidence irlandaise qui a décidé de faire de l'agenda post-2015 une de ses priorités. Il est normalement prévu qu'en juin 2013, le Conseil européen valide une

position officielle de l'Union européenne sur cet agenda. Nous avons donc le temps de réfléchir mais le devoir de le faire rapidement.

La question fondamentale qui est posée à travers cette conférence est la suivante : quelles sont, dans le monde d'aujourd'hui, les conditions pour lutter contre la pauvreté et l'extrême pauvreté ? Plus de 1,3 milliard de personnes vivent avec moins de 1 dollar par jour, 2 milliards environ vivent avec moins de 2 dollars par jour et la plupart des hommes et des femmes qui vivent sur cette planète n'ont pas accès à un système de protection sociale.

Pour lutter contre la pauvreté aujourd'hui, il est nécessaire de prendre d'autres chemins, complémentaires de ceux qui ont été suivis par le passé. En premier lieu, en dehors du champ de la protection sociale, se pose la question environnementale, en particulier celle du changement climatique. Un rapport de la Banque mondiale, que je vous invite à feuilleter, vient d'être rendu public⁹. Il emploie des mots extrêmement forts sur l'impact du changement climatique en cas de non action politique, et sur la capacité à lutter réellement contre la pauvreté. La Banque mondiale parle d'effets cataclysmiques de nature à revenir sur tous les progrès faits, en matière de combat contre la mortalité infantile par exemple. Les questions liées à la lutte contre la pauvreté, l'accès aux droits fondamentaux, la satisfaction des besoins fondamentaux, etc., peuvent être remises en cause par des facteurs d'insoutenabilité environnementale, au premier rang desquels le climat. Ce rapport de la Banque mondiale va dans le sens de la vision française, consistant à fusionner le plus possible l'agenda de la soutenabilité, sociale et environnementale et l'agenda traditionnel de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, un autre enjeu fondamental est l'émergence d'une classe moyenne dans un certain nombre de pays, au premier rang desquels la Chine. Aujourd'hui, la question de la protection sociale fait clairement partie à nos yeux de l'agenda de la lutte contre la pauvreté.

Dans le domaine de la santé, nous agissons sur deux piliers. Le premier consiste en la distribution de médicaments, afin de faire en sorte qu'ils soient accessibles, la plupart du temps gratuitement, aux malades. Je rappelle que les contribuables français font un effort particulier dans ce domaine puisque la France est le premier bailleur au monde en termes de santé mondiale, au regard de sa richesse par habitant. Nous avons effectué un choix stratégique : le Président Chirac l'a fait à travers la taxe sur les billets d'avion ; le Président Sarkozy l'a fait à travers une contribution importante de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida et d'autres maladies ; l'actuel gouvernement a choisi de continuer cet engagement en faveur de la santé, en y affectant une partie de la taxe française sur les transactions financières.

Le second pilier concerne l'accès aux droits. Pour un certain nombre de pays, la priorité n'est pas l'accès aux médicaments mais l'accès aux droits pour rendre cet accès aux médicaments effectif. Cela passe nécessairement par la construction de systèmes de protection sociale prenant des formes différentes. Il n'existe pas de modèle exportable mais une priorité à défendre. Ce qui est valable pour la santé vaut également pour la question des retraites. Compte tenu de la démographie d'un certain nombre de pays avec lesquels nous réfléchissons sur ces questions, la construction progressive d'un système de retraite constitue un enjeu de stabilité sociale fondamentale. Si chacun doit choisir la voie qui est la sienne, il est nécessaire de réfléchir ensemble aux grands enjeux. Ce travail de plaidoyer est mis en œuvre dans l'ensemble des instances. Au niveau des Nations Unies, la France participe à un groupe de travail Diplomatie, Santé, avec

⁹ <http://climatechange.worldbank.org/content/climate-change-report-warns-dramatically-warmer-world-century>

notamment le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Indonésie et le Sénégal. Nous travaillons ensemble pour qu'au-delà des différences, l'agenda commun avance au niveau des Nations Unies. Une résolution sera prochainement présentée, avec de bonnes chances d'aboutir. Nous ferons donc un pas supplémentaire au niveau onusien dans l'appropriation par la communauté internationale de cet agenda, qui fait suite à des actions menées au G20 sous les présidences française et mexicaine ainsi qu'au Sommet de Rio.

L'agenda progresse également au niveau européen. J'ai ouvert récemment un atelier sur cette question, co-organisé par l'OIT et le ministère des Affaires étrangères à Bruxelles lors des journées européennes du Développement. Nous avons réussi à convaincre nos partenaires européens de mettre ce point à l'ordre du jour de l'agenda international.

Pour conclure, je dirais que des visions différentes de l'évolution de la mondialisation sont possibles. On peut considérer que la protection sociale est un luxe que de moins en moins de pays développés peuvent s'offrir. J'entendais ce matin à la radio que l'Union européenne représente 10 % de la population mondiale, 20 % du PIB mondial et 60% des transferts réalisés au titre de la protection sociale. Certains en concluent que l'Europe est trop lourde et qu'il faudrait la « dégraisser ».

Cet agenda n'est pas le nôtre. Nous disons au contraire qu'on ne peut sortir durablement de la pauvreté, qu'on ne peut construire une mondialisation humaine ne dégénérant pas sur des conflits externes ou internes, qu'on ne peut garantir la stabilité sociale dans les pays émergents, que si l'on constitue petit à petit les briques des systèmes de protection sociale. Cela ne se fera pas du jour au lendemain. Nous avons mis nous-mêmes cinquante ans, voire plus, pour parvenir à des systèmes de protection sociale élaborés. Notre volonté n'est pas de détricoter ce qui a été patiemment acquis et parfois conquis mais de faire en sorte que l'agenda de la protection sociale progresse de par le monde.

Avant de terminer, je souhaiterais dire quelques mots sur le travail décent, mot d'ordre du BIT. Le gouvernement français a décidé début octobre 2012 de faire en sorte que le principal opérateur public, l'AFD¹⁰, intègre systématiquement des clauses sociales et environnementales dans les appels d'offre qu'elle passe avec les États pour financer des infrastructures. De telles clauses ne sont pas obligatoires à ce jour. Il me semblerait légitime que sur le plan social, le socle minimum d'exigences corresponde aux conventions de l'OIT. Le processus sera opérationnel à l'AFD d'ici le premier trimestre 2013. L'AFD intervient cependant très souvent en tant que cofinanceur. Or si les autres partenaires ne souhaitent pas s'engager dans une telle politique et demandent à l'AFD de changer les règles ou de sortir du jeu, rien n'aura été gagné. En parallèle à cette initiative bilatérale, nous menons un plaidoyer auprès des autres acteurs afin que ces clauses sociales et environnementales se généralisent. Je l'ai fait personnellement auprès de la Banque européenne d'investissement, du Commissaire européen au développement et du président de la Banque mondiale. La France s'inscrit également dans un plaidoyer en faveur de ces clauses sociales et environnementales. Même s'il ne s'agit que d'une partie du travail décent, ma responsabilité est de faire en sorte que l'AFD, soit cohérente avec le plaidoyer que nous menons dans ce domaine.

Sur l'ensemble de ces sujets, je ne prétends pas introduire une rupture puisque pour la majorité d'entre eux, je reprends un héritage. Je souhaite toutefois accélérer les choses sur un certain nombre de thématiques, afin de faire en sorte de tirer vers le haut cette mondialisation responsable, seul moyen de résoudre cette équation fondamentale :

¹⁰ Agence française de Développement.

comment sortir de la grande pauvreté le 1,3 milliard de personnes vivant avec moins de un dollar par jour ? Comment répondre à la demande de changement de mode de vie de la classe moyenne des pays émergents et à notre propre exigence de transition écologique et sociale, dans un contexte où les ressources de la planète sont limitées ? Cela passe par la construction de systèmes de protection sociale. L'enjeu des dix à vingt prochaines années est résumé dans la thématique de ce colloque. Il implique des décisions concrètes. Il est de notre responsabilité collective de ne pas faire les mauvais choix, afin que cet agenda se concrétise.

PARUTIONS
RÉCENTES

« Pour une complémentarité du rail, de la route et du fleuve, au service du transport de marchandises »

Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 25 septembre 2012

« Quel modèle de croissance pour l'europe ? »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 24 septembre 2012

« Pour un renouveau de la logistique urbaine »

Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 3 avril 2012

« Responsabilité sociale et compétitivité : un nouveau modèle pour l'entreprise ? »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 1^{er} février 2012

« Quelle organisation de l'offre de santé dans 20 ans ? »

Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 5 décembre 2011

« Des « effets de quartier » à la politique de la ville : perspectives internationales »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le Comité interministériel des villes, 24 novembre 2011

« Comment débattre des nouvelles technologies ? »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le conseil général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies, 8 novembre 2011

« La croissance de demain »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 12 septembre 2011, dans la série Rapports et Documents, n°44, Paris, la Documentation française

« Le vieillissement des sociétés : un défi pour les politiques publiques. Regards croisés Allemagne – France »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, 29 juin 2011

« L'impératif participatif dans la politique de la ville en France et à l'étranger »

Kiosque-Séance 2, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le Conseil national des villes, 27 juin 2011

Les Actes de colloque du Centre d'analyse stratégique

sont disponibles sur

www.strategie.gouv.fr, rubrique Publications

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)