

AVANT-PROPOS

POLITIQUES SOCIALES ET PROTECTION SOCIALE

Les politiques sociales couvrent un vaste domaine, et définissent en fait dans une large mesure une société. Ces politiques expriment non seulement l'effort collectif d'une communauté pour protéger ses membres les plus faibles, mais elles doivent aussi satisfaire les besoins sociaux de tous. Le travail est un élément central de la vie sociale à propos duquel les sujets de préoccupation ne manquent pas: diversification des formes d'emploi, répartition du travail, conflit supposé entre les intérêts des actifs et des retraités, par exemple. Il y a aussi la nécessité d'étendre la protection sociale à ceux qui n'en bénéficient guère voire pas du tout, soit, à l'échelle mondiale, à la plupart des travailleurs. L'un des objectifs premiers de la protection sociale est d'assurer à tous un revenu minimum, or tel n'est en général pas le cas. Cependant, après un siècle au cours duquel certains pays ont réalisé des progrès impressionnants pour offrir une protection à de nombreux groupes désavantagés depuis toujours – les plus âgés, les moins instruits, les handicapés –, il est aujourd'hui possible d'envisager une extension progressive de la protection à tous les pauvres et à toutes les personnes désavantagées du monde.

Ce numéro spécial est consacré à quelques aspects essentiels des politiques sociales et de la protection sociale, à certains sujets aujourd'hui en débat, voire objets de controverse, et aux solutions envisageables. Ces grandes questions sont abordées ici par d'éminents experts: les critères d'une bonne politique sociale, l'étendue de la protection sociale, la politique des retraites et l'égalité de traitement entre hommes et femmes. En complément, une *perspective* explique les termes du débat sur la réforme des retraites, la partie *livres* est également largement consacrée au sujet, avec la présentation d'une série d'ouvrages sur les nouvelles formes de relations professionnelles et de contrats de travail, ainsi que des informations sur de nombreuses autres publications récentes.

Dans «Travail et droits», *Amartya Sen* estime qu'il est temps d'examiner de près la mondialisation, d'«analyser les choses, [de] faire le point et mieux voir les problèmes qui se posent et les possibilités qui s'ouvrent». Alors que beaucoup «l'observent avec effroi», elle «peut se muer en un processus fécond

pour peu que nous sachions envisager dans une optique assez large les conditions qui régissent nos vies et notre travail. Il importe de promouvoir par une action réfléchie les réformes sociopolitiques et économiques nécessaires pour transformer une perspective redoutée en une réalité positive. « Il souligne enfin toute la puissance d'une démarche universelle en faveur du travail décent: «La mondialisation croissante de l'économie appelle une approche mondiale elle aussi des grandes questions et des processus politiques et sociaux fondamentaux.»

En adoptant une approche véritablement globale des choses, il devient possible de s'attaquer aux conflits qui existent – lorsqu'ils existent réellement – entre les diverses catégories de travailleurs et de les résoudre, plutôt que de favoriser la cause des uns au détriment des autres. Il est évidemment plus facile de ne considérer que les intérêts de certains, par exemple les salariés du secteur structuré, les travailleurs du secteur informel ou à domicile, ou encore les chômeurs. «Il s'agit d'intégrer les divers problèmes dans une évaluation d'ensemble – de ne pas renoncer à assurer des conditions de travail convenables aux travailleurs qui ont un emploi au nom de la lutte contre le chômage, de ne pas maintenir à l'inverse les chômeurs dans un état d'exclusion sociale, en dehors du marché du travail et de l'emploi, sous prétexte de protéger les travailleurs qui ont un emploi. On exagère souvent les sacrifices qu'il y aurait lieu de consentir dans un domaine pour obtenir des résultats dans un autre, en raisonnant en général de façon sommaire. Et, à supposer qu'il y ait vraiment des choix à opérer, on peut les faire de façon plus sensée et plus équitable en abordant les problèmes dans leur ensemble, en pesant les divers enjeux, plutôt qu'en donnant à telle catégorie priorité absolue sur telle autre.»

On peut donner un bon exemple de l'approche d'ensemble qu'il convient d'adopter en invoquant le prétendu conflit entre les intérêts des actifs et ceux des retraités du fait du vieillissement de la population. Comme le remarque A. Sen, le préjugé selon lequel le chômage augmentera si les travailleurs les plus âgés travaillent plus longtemps, selon lequel également les jeunes travailleurs devront faire des sacrifices pour subvenir aux besoins d'une population vieillissante, relève d'une argumentation confuse fondée sur des idées sommaires. «Avancées sans examen, ces [...] opinions conduisent à une impasse: on agit de simples possibilités sans y regarder de plus près et on imagine un conflit qui existe ou n'existe pas.» La question des droits gagne aussi à être considérée de façon universelle. Le plein exercice des droits n'implique pas nécessairement l'abandon d'autres objectifs fondamentaux. Le raisonnement soigneusement élaboré d'A. Sen devrait aider à clore certaines discussions stériles, pour ou contre la mondialisation, et à porter le débat à un niveau plus élevé et plus fructueux.

Si la protection sociale, en particulier des plus faibles, contribue à définir une société, son absence est synonyme d'échec social. Un faible niveau de protection sociale coïncide souvent avec de faibles niveaux de revenu et de productivité. Mais pas toujours. On trouve des exemples de sociétés relative-

ment prospères où la couverture sociale est médiocre tandis que des pays à faible revenu surprennent par la bonne protection de leur population. La mise en place de la sécurité sociale ou d'autres formes de protection peut même se faire dans des situations de pauvreté généralisée; la question essentielle est alors celle des priorités. Comme le souligne *Roger Beattie* dans «Une protection sociale pour tous, oui, mais comment l'assurer?»: «Une très grande partie de la population de la plupart des régions du monde ne bénéficie d'aucune protection sociale ou que d'une protection extrêmement limitée.» Pour une part, cela tient au nombre très important de personnes occupées à des activités informelles dans des pays où la protection est liée au salariat et non à la citoyenneté. Il y a des raisons de craindre que le problème ne s'aggrave: dans de nombreux pays, la création nette d'emplois se fait en dehors du secteur formel et organisé; et, même dans celui-ci, on constate une augmentation caractérisée de la sous-traitance et autres formes d'emploi dotées d'une moindre sécurité. Comme *R. Beattie* le souligne, «Il n'est pas exact, en fait, de parler de «secteur informel». Le régime de l'emploi informel s'étend à tous les secteurs ou presque et à des travailleurs de toutes les catégories.»

Tout cela exige des mesures novatrices pour étendre la protection. Historiquement, la solidarité entre les personnes protégées et les autres a été insuffisante pour permettre une large couverture, souvent par crainte d'une régression de la protection. Les choses pourraient changer si ceux qui sont protégés, craignant de perdre leurs avantages acquis, cherchent à se renforcer par le nombre. Mais un alarmisme médiatique persistant, même dans les pays les plus prospères, va à l'encontre des tenants de l'Etat-providence que l'on associe d'une manière simpliste aux rigidités du marché du travail¹. Le problème de l'extension du champ de la protection sociale est avant tout politique. Cela étant, on ne peut logiquement compter sur les politiques sociales comme principal moyen d'atteindre les objectifs sociaux: elles peuvent peut-être permettre de traiter ce qui ne peut être résolu par une bonne politique macroéconomique sans pour autant se substituer à celle-ci. *R. Beattie* poursuit par un examen des différentes possibilités d'étendre la couverture, obligatoire ou volontaire, et leurs implications. Aussi difficile que ce soit, il faut rappeler que le but n'est pas simplement la survie mais l'insertion sociale et la dignité humaine, indispensables à une société digne de ce nom.

Il n'est pas possible, parce que inacceptable, de considérer l'insertion sociale et la dignité humaine sans s'assurer qu'elles s'appliquent aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Garantir la sécurité du revenu est par définition le but de la protection sociale. Mais, comme le souligne *Linda Luckhaus* dans «Egalité de traitement, protection sociale et garantie de ressources pour les

¹ Ces relations sont complexes. Deux articles du précédent numéro de la *Revue internationale du Travail*, vol. 139 (2000), n° 1, traitent de la question. Voir Giuseppe Bertola, Tito Boeri et Sandrine Cazes: «La protection de l'emploi dans les pays industrialisés: repenser les indicateurs» et Vincenzo Spiezia: «Les effets comparés des régimes d'indemnisation du chômage sur l'emploi et les salaires».

femmes», «on peut douter de la capacité des systèmes de sécurité sociale de procurer aux femmes une source de revenu suffisante et sûre». Cela est en partie dû au fait que l'on tend à importer dans ces systèmes les inégalités qui existent dans les relations d'emploi et la dépendance financière qui caractérise l'ensemble de la société. Cela signifie que, plutôt que de redresser ces inégalités, les systèmes de protection sociale reproduisent en général les discriminations existantes, voire les aggravent. La distribution extrêmement inégalitaire du travail non rémunéré, surtout s'agissant des soins aux autres, est à la base de bien des inégalités dans l'emploi² et est reproduite par la sécurité sociale. Selon l'auteur, ces tâches non rémunérées effectuées par des personnes dites dépendantes «doivent servir de point de repère pour la compréhension des raisons qui font que les systèmes de protection sociale s'avèrent une source de revenu précaire pour les femmes.» Les seuils minima de durée du travail ou de revenu au-dessous desquels les travailleurs n'ont pas droit aux prestations constituent l'un des multiples moyens par lesquels les systèmes excluent de fait les femmes plus que les hommes. L'auteur explicite ensuite la formulation juridique de l'égalité de traitement et les incitations qui en découlent, en s'appuyant sur des décisions de justice récentes. Parmi ses fortes conclusions, on relèvera celle-ci : «Pour être un moyen efficace de lutte contre l'insécurité de revenu des femmes dans les systèmes de sécurité sociale, la notion juridique d'égalité doit prendre en compte le problème de la pauvreté et s'intéresser aux travailleurs non rémunérés et intermittents au même titre qu'aux travailleurs à plein temps, mieux payés et employés de façon ininterrompue.» En résumé, L. Luckhaus fait le tour de cette question complexe dans un article qui sera une référence.

Un autre aspect de la protection sociale est traité par *Denis Latulippe* et *John Turner* dans «Retraite partielle et politique des retraites dans les pays industrialisés». Traditionnellement, les régimes de retraite prévoient une rupture tranchée entre le travail régulier, protégé, à temps plein et le loisir lui aussi à temps plein (cela concerne donc inévitablement davantage la main-d'œuvre masculine que féminine). Mais les choses changent dans beaucoup de pays pour que la transition soit moins brutale. Souvent l'on associe la poursuite du travail à temps partiel avec, éventuellement, le versement d'une pension elle aussi partielle. Ces dispositifs participent d'une évolution, constatée dans de nombreux pays, où l'on n'encourage plus les départs anticipés à la retraite (ces derniers étant en partie fondés sur l'argument contestable que les préretraites permettent de réduire le chômage) et où l'on incite les travailleurs à rester plus longtemps en situation d'emploi (attitude fondée sur l'argument plus solide que cela favorise la croissance économique et le financement des prestations sociales). D. Latulippe et J. Turner examinent les avantages, les inconvénients et les coûts de la retraite partielle, y compris dans le contexte de réforme des pensions. Ils constatent que, jusqu'à présent, peu de travailleurs ont volontairement pris une retraite à temps partiel, notamment parce que les incitations

² Cet aspect des choses a été souligné par plusieurs auteurs du double numéro spécial de la *Revue internationale du Travail* sur le thème «Femmes, genre et travail» (vol. 138, n^{os} 3 et 4).

existantes ne la rendent pas très attractive, même pour les rares travailleurs qui ont le choix. Données et exemples à l'appui, leur analyse met en lumière les éléments nécessaires à l'élaboration de politiques qui permettront d'améliorer cette transition si importante dans la vie des travailleurs.

Une *perspective* – «Réforme des retraites: les termes du débat», par Patrick Bollé, a été conçue comme un guide pour aborder le débat en cours dans de nombreux pays, et fournir les éléments essentiels à la compréhension de cette question complexe. L'auteur explique en quoi consistent les principaux types de régimes de retraite, avec leurs différences quant au financement, à la façon de déterminer les prestations, leur caractère volontaire ou obligatoire, leur gestion publique ou privée, ainsi que la façon dont ces éléments se combinent. Ces clarifications faites, il est plus facile de comprendre les analyses publiées récemment sur le sujet, dont d'autres articles du présent numéro de la *Revue internationale du Travail*. L'auteur passe en revue les questions essentielles liées à la réforme des pensions, qu'il s'agisse de l'évolution démographique et de l'âge de la retraite ou des principes juridiques et des droits. Le mouvement de réforme provient quelquefois d'une extrapolation simpliste à partir du vieillissement de la population éventuellement associé à des niveaux élevés de chômage, mais il existe aussi des arguments solides à l'appui de la modernisation des systèmes de retraite. P. Bollé souligne que l'on n'est pas face à un ensemble statique au sein duquel il faut inévitablement faire des arbitrages et des compromis, mais qu'une vision dynamique doit prévaloir. Supposer que toutes choses sont égales par ailleurs, que la main-d'œuvre diminue et que les retraités deviennent de plus en plus nombreux peut conduire à des résultats absurdes et inutilement pessimistes. Au contraire, il n'est pas illogique d'anticiper un accroissement de la productivité tel que les niveaux attendus de prestations pourraient être maintenus pour les retraités sans pour autant alourdir le fardeau supporté par les actifs. Comme le dit A. Sen, les conflits imaginaires et les préjugés qui ne sont pas soumis à l'examen ne donnent que de médiocres fondements aux politiques sociales.

La section des *livres* présente plusieurs publications du BIT directement en rapport avec le thème de ce numéro spécial, qu'il s'agisse du *Rapport sur le travail dans le monde 2000: Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation*, ainsi que du premier rapport mondial sur le suivi de la Déclaration de l'OIT de 1998. D'autres ouvrages se rapportent à la protection sociale, et traitent notamment de sujets tels que les pensions et la productivité, le travail et la maternité, la situation des hommes et des femmes face à l'Etat-providence, les effets du multiculturalisme sur les femmes, le «mal-être» et le sens du développement. Une notice étoffée analyse sept livres consacrés aux évolutions récentes de la nature du travail et aux débats sur les priorités; une seconde est consacrée à un livre original qui présente, par la photographie et le texte, le travail dans une ville indienne et dont les auteurs sont des analystes confirmés du développement.