

# Les droits des travailleurs et les droits humains: résoudre les tensions historiques avec un agenda de la sécurité sociale à plusieurs étages

***Shea McClanahan***

Spécialiste principale des politiques sociales, Development Pathways

***Alexandra Barrantes***

Spécialiste principale des politiques sociales, Development Pathways



## Introduction

Pendant bien trop longtemps, la sécurité sociale dans le Sud était divisée en deux secteurs: il y avait l'assurance sociale et ce qu'on appelle «l'assistance sociale» (des petits régimes financés par l'impôt, généralement sous conditions de ressources), qui étaient le plus souvent considérées comme des systèmes mutuellement exclusifs ou destinés à des groupes de population totalement différents. Aucune de ces hypothèses n'est exacte.

L'impact du COVID-19 sur les économies et les sociétés dans le monde impose de reconsidérer les systèmes de sécurité sociale. Les choix qui étaient autrefois adoptés en catimini dans les hautes sphères politiques font maintenant l'objet de débats publics et les parties prenantes ont été obligées de prendre position sur les sujets qui les concernent, comme les réponses immédiates en matière de protection sociale ou une vision de l'avenir. Dans ce contexte, les organisations représentant les travailleurs sont appelées à regarder dans quelle mesure leurs propres intérêts sont alignés sur l'intérêt de grands secteurs de la société, dans le cadre du système de sécurité sociale et des objectifs de développement socio-économique plus larges, pour la reprise et au-delà.

Cet article est une réflexion sur le développement historique des systèmes de sécurité sociale; les messages contradictoires et les faux choix des cercles politiques actuels; la possibilité de résoudre ces tensions en revenant à des cadres inclusifs à plusieurs étages, portant sur l'ensemble du cycle de vie; l'évolution du rôle des syndicats dans ce contexte; ainsi que sur quelques axes potentiels d'action dans le monde de l'après-COVID.

## Le développement historique des systèmes de sécurité sociale et leurs limitations pour faire face aux changements et au COVID-19

Les systèmes de sécurité sociale (notamment en Europe occidentale) ont connu au cours de leur développement historique une expansion graduelle de leur couverture grâce à un socle de protection sociale pour l'ensemble du cycle de vie et une tentative de consolidation des politiques de sécurité sociale en élargissant leur couverture après la deuxième guerre mondiale. Très souvent, les systèmes de sécurité sociale se fondaient sur les principes de la justice sociale avec un pilier de solidarité entre les différents groupes d'âge, entre ceux qui travaillaient dans les économies formelles et ceux qui opéraient dans les économies informelles, et entre les travailleurs à haut revenu et les travailleurs à faible revenu. Cependant, la plupart des personnes travaillant dans l'emploi formel, les systèmes de sécurité sociale étaient adaptés à ce contexte du marché du travail; les régimes d'assurance sociale comprenaient également d'autres prestations, avec une augmentation des investissements dans la santé universelle et l'éducation.

La période de l'après-guerre a également suscité un ensemble de traités et de conventions sur les droits humains, qui incluaient la plupart du temps des droits économiques et sociaux.



Les droits à la sécurité sociale<sup>1</sup> et à un niveau de vie approprié sont inscrits dans les cadres universels et régionaux relatifs aux droits humains<sup>2</sup> et sont très souvent intégrés dans les constitutions et les cadres juridiques nationaux qui garantissent ces droits (Barrantes, 2020). Les cadres normatifs internationaux explicitent le contenu des droits à la sécurité sociale et certains des principes selon lesquels les États doivent garantir à chacun des membres de la société le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie approprié (Nations Unies, 1948, articles 22 et 25). Il est indiqué, entre autres choses, que chacun devrait avoir une sécurité de revenus en cas de chômage, de maladie, de handicap, de veuvage, de vieillesse, ou toute autre raison de ne pas avoir de moyens de subsistance en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, et qu'il doit y avoir une assistance spéciale pour la maternité et l'enfance (Nations Unies, 1948, article 25) et une assurance sociale (Nations Unies, 1966, article 9). Comme les personnes sont titulaires de droits quel que soit leur âge, et peuvent devenir vulnérables en raison de différents types de chocs et de risques (y compris les pandémies comme le COVID-19), les États – en tant que détenteurs d'obligations – doivent veiller à ce que toutes les personnes soient couvertes tout au long de leur vie et s'assurer que la dignité soit au cœur de tout système de protection sociale.

Contrairement à la plupart des pays à revenu élevé, le développement des systèmes de sécurité sociale dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire du Sud a été plus fragmentaire. Dans ces pays, les régimes d'assurance sociale ont un grand déficit de couverture car une partie importante de la population travaille sur le marché du travail informel. De plus, dans nombre de ces pays, un pourcentage élevé de la population vit dans la pauvreté et la vulnérabilité, ce qui a conduit à la mise en place de régimes de protection sociale ciblant les pauvres, financés par les impôts ou par des donateurs, avec pour résultat une fragmentation de ces systèmes qui remet en cause l'application du droit à la sécurité sociale pour la majeure partie des personnes dans le monde.

Avant l'apparition de la pandémie mondiale de COVID-19, environ deux milliards de personnes dans le monde étaient dans l'emploi informel (OCDE et BIT, 2019). Si l'on examine la population des ménages informels par rapport à la population totale par quintile (le pourcentage de personnes qui vivent dans des ménages informels dans ce sous-groupe), les chiffres les plus récents indiquent que la tranche inférieure des 20 pour cent de la population présente un niveau d'informalité disproportionnellement élevé, comme le montre le tableau 1 pour un groupe spécifique de pays (OCDE, non daté). Dans ce groupe de pays sélectionnés, les chiffres révèlent qu'il y a parmi les ménages les plus pauvres un pourcentage élevé de personnes qui travaillent dans l'emploi informel. Il convient de

---

<sup>1</sup> Comme le fait Sepúlveda (2014), les concepts de droits à la protection sociale et à la sécurité sociale sont considérés dans cet article comme des synonymes, en se fondant sur le travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR).

<sup>2</sup> Notamment les instruments universels suivants: la Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, 1948, articles 22 et 25); le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Nations Unies, 1966 articles 9, 10 et 11); la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 1989 (article 26); la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012, de l'OIT et les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme.

souligner qu'aucun de ces chiffres ne reflète l'impact du COVID-19 sur les économies de ces pays, il faut donc supposer que ces pourcentages d'informalité ont dramatiquement augmenté depuis.

► **Tableau 1. Total des ménages informels dans la population, par quintile**

| <b>Pays</b>         | <b>20 % inférieur</b> | <b>20 % supérieur</b> |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| Argentine (2010)    | 73,7 %                | 18,2 %                |
| Chili (2017)        | 34,9 %                | 9,4 %                 |
| Colombie (2018)     | 91,9 %                | 21,6 %                |
| Honduras (2019)     | 98 %                  | 39,4 %                |
| Égypte (2015)       | 80,2 %                | 35,6 %                |
| Kirghizistan (2016) | 48,5 %                | 26,2 %                |
| Viet Nam (2016)     | 95,4 %                | 43,5 %                |

Source: OCDE, non daté.

L'étendue actuelle de l'informalité met une grande partie de la population dans une situation de vulnérabilité et d'absence de protection sociale, tout en réduisant la capacité des gouvernements à augmenter leurs recettes publiques, ce qui leur permettrait de financer un système de sécurité sociale grâce aux impôts et aux cotisations (OCDE, 2020).

Il est maintenant reconnu que les taux élevés d'informalité dans les pays du Sud représentent un risque important pour leur développement socio-économique, et plusieurs pays ont adopté des recommandations pour une transition vers une économie formelle, à l'instar de la recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, de l'OIT. Cette recommandation encourage les pays: à élargir progressivement à tous les travailleurs de l'économie informelle la sécurité sociale, la protection de la maternité, des conditions de travail décentes et un salaire minimum qui tienne compte des besoins des travailleurs; à construire et à consolider des socles nationaux de protection sociale au sein de leur système de sécurité sociale afin de faciliter la transition vers l'économie formelle; et à étendre progressivement la couverture sociale aux personnes de l'économie informelle en adaptant les procédures, les prestations et les contributions pour tenir compte de leur capacité à cotiser.

La pandémie de COVID-19 n'a fait qu'aggraver la vulnérabilité de millions de travailleurs sur les marchés de l'emploi formels et informels. Dans une région comme l'Amérique latine, où les programmes de protection sociale ne couvrent que 61,8 pour cent environ des travailleurs, près de 65,8 pour cent des travailleurs de l'économie informelle n'ont accès à aucune forme de protection sociale. On estime que cette région pourrait perdre environ 17 millions d'emplois formels suite à l'impact négatif du COVID-19 (OCDE, 2020).

Dans ces circonstances, en raison du développement inégal de la sécurité sociale dans le Sud, est apparue une tension entre le droit humain à la sécurité sociale – qui est un

droit inhérent, fondamental et universel – et les droits des travailleurs à des prestations formelles spécifiques déterminées juridiquement – qui se sont cristallisés dans le cadre relativement restreint de l'emploi formel. Le COVID-19 peut soit approfondir cette division soit l'estomper, en fonction des choix politiques des pays.

### ***La protection sociale, oui, mais quel type de protection et pour qui?***

Jusqu'à présent, la protection sociale a été largement considérée comme la réponse nécessaire et appropriée à la crise; toutefois, l'ambition et la conception des réponses ont été très différentes, reflétant les défis et les débats qui existent depuis longtemps.

D'un côté, les gouvernements ont été encouragés à «aider en priorité ceux que la crise rend particulièrement vulnérables, notamment les travailleurs de l'économie informelle» (BIT, 2020, p. 1). Certains ont eu une interprétation étroite de ce texte, et ont employé des approches chirurgicales pour tenter de cibler des groupes spécifiques, par exemple grâce à des transferts aux personnes considérées comme les plus pauvres ou les plus vulnérables, en utilisant souvent des bases de données d'avant le COVID-19: ces actions se sont presque certainement soldées par un nombre très élevé d'erreurs d'exclusion. Il est en effet de plus en plus reconnu que les méthodes généralement utilisées pour identifier les «pauvres» dans de nombreux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire<sup>3</sup>, sont non seulement inefficaces, dans le meilleur des cas, mais totalement inappropriées en temps de crise, raison pour laquelle les appels à des réponses universelles se sont multipliés (Rutkowski, 2020).

Parallèlement, ce qui semble un paradoxe, la crise a clairement montré qu'un système de protection sociale plus universel et plus inclusif est bien mieux préparé à faire face à des chocs comme celui du COVID-19:

Les systèmes de protection sociale universels s'appliquant à tous présentent un avantage comparatif: ils sont systématiquement conçus pour protéger toutes les personnes touchées par une crise. Les transferts sociaux peuvent être étendus rapidement et avec une relative aisance administrative. Face à une crise complexe qui évolue rapidement et de manière aussi imprévisible que celle du COVID-19, il est préférable d'adopter une approche universelle plutôt que ciblée. C'est particulièrement vrai lorsque les capacités de ciblage sont limitées et qu'une part très importante de la population est vulnérable. D'un point de vue pratique, l'approche universelle est plus opportune que des initiatives ponctuelles de ciblage «efficace» dont les limites sont bien connues (BIT, 2020, p. 7).

---

<sup>3</sup> En plus des défauts inhérents de conception, qui sont bien connus, les tests pour l'estimation des ressources sont élaborés à partir d'une logique erronée selon laquelle les «pauvres» sont une catégorie fixe et stable qui peut être identifiée précisément et que l'on peut atteindre. En réalité, les revenus et les circonstances dans lesquelles vivent les gens sont très fluctuantes, ce qui rend virtuellement impossible de mettre en lumière un groupe délimité à un moment donné, notamment dans les situations de faibles ressources (Knox-Vydmanov, 2014).

Toutefois, on n'a pas vu apparaître ces solutions plus ambitieuses, ayant une base plus large, pour cibler le «secteur manquant» (voir par exemple Sibun, 2021), en dehors de quelques cas exceptionnels comme celui des États-Unis.

En outre, même lorsque les gouvernements étaient prêts à rechercher des solutions plus ambitieuses, les défis pratiques pour atteindre ces personnes durant la crise les ont obligés à greffer ces réponses au système existant, ce qui signifie que cette aide peut en définitive se concentrer vers ceux qui bénéficiaient déjà de protections relativement généreuses avant la crise<sup>4</sup>. C'est la raison pour laquelle de nombreux représentants syndicaux ont exprimé leur scepticisme, leur pessimisme ou leur ambivalence sur les conséquences probables du COVID-19 sur le pilier de la protection sociale de l'Agenda du travail décent (BIT, 2021a). Cependant, il y a eu quelques exemples notoires d'extension de la couverture aux travailleurs informels grâce à des systèmes contributifs. Certains pays ont par exemple introduit de nouvelles prestations ou les ont étendues à de nouvelles populations pour inciter ces dernières à s'inscrire.

Cela nous rappelle les dangers relatifs à des systèmes de protection sociale fragmentés, qui laissent de côté une grande partie des personnes les plus vulnérables et apportent une réponse inappropriée en cas de pandémie. Certes, les systèmes de protection sociale sont un élément essentiel des réponses politiques nécessaires à la pandémie de COVID-19, mais nombreux sont les pays du Sud qui ne disposent pas de systèmes de protection sociale efficaces pour fournir une couverture universelle: ils sont donc moins bien préparés à répondre aux conséquences négatives de cette crise mondiale.

### ***Résoudre le faux choix entre les régimes financés par l'impôt et les systèmes contributifs grâce à des systèmes de sécurité sociale à plusieurs étages***

Même avant le COVID-19, de nombreux pays plaidaient déjà pour transformer leurs politiques sociales, et notamment mettre en place des systèmes de protection sociale inclusifs pour l'ensemble du cycle de vie, fondés sur les principes et les normes des droits de l'homme, qui pourraient aider les gouvernements à veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte (Cichon, 2013; Cichon et Hagemeyer, 2007; Kidd, 2017 et 2013; Mkandawire, 2006 et 2004). Il s'est toutefois avéré difficile de définir exactement ce que cela signifie en termes de politique et de dispositions institutionnelles spécifiques, même pour les gouvernements nationaux et autres parties prenantes bien intentionnés.

Les systèmes d'assurance sociale ont longtemps été considérés comme démodés par les milieux internationaux du développement, en raison des défis posés par une informalité élevée et qui (souvent mais pas toujours) augmentait rapidement dans les pays à faible

---

<sup>4</sup> D'après une des personnes qui a répondu à l'enquête de l'OIT-ACTRAV sur les impacts probables du COVID-19 sur la protection sociale: «[L]es mesures de protection sociale sont en grande partie restreintes au secteur formel, ignorant ainsi l'économie informelle qui emploie pourtant entre 70 et 80 pour cent de la main-d'œuvre» (BIT, 2021a, p. 36).

revenu ou à revenu intermédiaire<sup>5</sup>. La politique sur les socles de protection sociale mise en œuvre par l'ensemble des Nations Unies était une réponse à la perception de cette «incapacité»<sup>6</sup> des systèmes de protection sociale fondés sur l'emploi traditionnel à s'adapter aux défis persistants de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de l'informalité du marché du travail. La solution, résumée dans la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012, de l'OIT, consiste à garantir un ensemble de protections sociales de base – dont on a largement dit que leur mise en place serait facilitée par des régimes financés par l'impôt dans les pays où la couverture sociale était faible. Le soutien croissant des gouvernements et des partenaires du développement pour l'expansion de ces régimes de protection sociale financés par l'impôt est compréhensible et approprié.

Toutefois, dans leur précipitation à adopter les «transferts en espèces» ciblés vers les pauvres, de nombreux gouvernements, des partenaires du développement et d'autres parties prenantes n'ont pas pris en compte les différences qualitatives fondamentales qui existent entre les différents types de transferts, ni leurs implications sur le développement à long terme des systèmes de sécurité sociale. Notamment, les universitaires et les spécialistes ont sous-estimé la distinction entre les petits filets de sécurité «de dernier recours», qui sont généralement fournis au niveau des ménages à partir de l'estimation des ressources, et un ensemble de garanties essentielles tout au long de la vie (comme les allocations familiales ou les pensions de vieillesse), qui sont attribuées à titre individuel (les individus sont titulaires de droits à la sécurité sociale et à avoir un niveau de vie approprié). Il existe cependant de plus en plus de preuves que les transferts en espèces sont plus complexes et plus coûteux à gérer à tous les niveaux, qu'ils sont souvent associés à un taux élevé d'erreurs d'exclusion et menacent la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale, alors que cette dernière contribue à des systèmes de protection sociale véritablement fondés sur des droits, plus inclusifs et mieux gérés (Barrantes, 2020; Kidd, Gelders et Bailey-Athias, 2017; Kidd et Athias, 2019; McClanahan *et al.*, 2021).

Il est en outre prématuré de se passer de l'assurance sociale en tant que composante fondamentale d'un système de sécurité sociale inclusif et fondé sur des droits. En réalité, les systèmes d'assurance sociale ont fait preuve d'une résilience surprenante face aux défis complexes, comme le montrent l'introduction régulière de nouveaux programmes et de réformes des régimes existants dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. En réalité, les systèmes d'assurance sociale et leurs agences ont un solide héritage institutionnel qui continue à façonner les politiques nationales de protection sociale; leur prétendue neutralité budgétaire est également intéressante dans les sociétés qui manquent de ressources; et, en dépit des défis, elles demeurent l'instrument le plus efficace pour

---

<sup>5</sup> Des travaux récents de BIT (2019) ont montré que l'informalité est loin d'être inévitable et que, avant le COVID-19, elle avait décliné dans de nombreux pays d'Amérique latine et dans un certain nombre d'autres pays comme le Viet Nam, ce qui suggère fortement que des efforts politiques sérieux et concertés peuvent y remédier.

<sup>6</sup> Comme l'avait fait remarquer la Banque mondiale (2019, p. 113): «[c]ette démarche contributive n'est pas adaptée aux pays en développement où les emplois formels et stables ne sont pas monnaie courante. De fait, l'admissibilité reposant sur des cotisations obligatoires, cette forme d'assurance sociale exclut les travailleurs informels, qui représentent plus des deux tiers de la main-d'œuvre dans les pays en développement».

financer des prestations à un niveau plus élevé (l'extension verticale) de façon relativement équitable. Il est important de souligner que la résilience des systèmes contributifs est largement imputable aux actions des syndicats pour préserver les droits inscrits dans ces systèmes. Et, ce qui est essentiel pour eux, ils ont un intérêt direct à augmenter le nombre de leurs membres pour contribuer à répondre aux défis sérieux de la durabilité financière des fonds<sup>7</sup>.

On a trop souvent présenté les solutions financées par les impôts et les régimes contributifs comme des systèmes qui s'excluent mutuellement. C'est toutefois une vision erronée. En réalité, il est envisageable de développer ces deux instruments en parallèle dans le même cadre de politique stratégique, afin d'éviter la fragmentation de la protection sociale.

Il est possible d'établir des systèmes intégrés à *plusieurs étages* pour concilier les objectifs de l'extension dite «horizontale» (l'extension des prestations à de nouvelles personnes et à de nouveaux groupes) et ceux de l'extension «verticale» (l'amélioration de l'exhaustivité et de l'adéquation des prestations) afin d'atteindre *délibérément* la couverture universelle. Contrairement aux systèmes fragmentés où l'on élabore de façon désordonnée des programmes «d'assistance sociale» (dont la cible est étroite) pour répondre aux multiples problèmes sociaux, sans réelle connexion logique au système contributif et avec de grandes lacunes au niveau de la couverture, un véritable système à plusieurs étages combinerait des garanties essentielles pour l'ensemble du cycle de vie financées par l'impôt avec des dispositions d'assurance sociale pour les mêmes risques – ceux qui sont généralement repris dans les cadres internationaux comme la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, de l'OIT – de façon coordonnée. Ainsi, face à une urgence, le *système* permettrait d'atteindre la couverture universelle en combinant l'assurance sociale avec des programmes financés par l'impôt, soit universels, soit proposant des prestations, mais pas avec des programmes ciblés vers la pauvreté<sup>8</sup>. Des régimes plus petits proposant un filet de sécurité de dernier recours peuvent compléter les systèmes fondamentaux, sans pouvoir jamais les remplacer (BIT et UNICEF, 2021).

De plus, les systèmes à plusieurs étages conçus pour avoir une structure incitative qui assure à chacun à la fois une protection de base appropriée – pour répondre au *droit humain* à une sécurité sociale de base – tout en préservant l'incitation à rejoindre l'assurance sociale – qui répond au *droit des travailleurs* à des prestations d'un niveau plus élevé spécialement définies – garantissent un alignement plus direct des systèmes de protection sociale sur les objectifs de développement au sens plus large, comme le travail décent, l'égalité entre les femmes et les hommes, la formalisation et la croissance économique. Effectivement,

<sup>7</sup> L'OIT, reconnaissant ces faits, a systématiquement soutenu les gouvernements et les partenaires sociaux qui voulaient introduire des réformes nécessaires pour renforcer la viabilité des fonds d'assurance sociale sur le long terme, et les rendre plus attractifs et mieux adaptés à l'évolution des besoins des travailleurs dans un marché du travail en mutation.

<sup>8</sup> Cela fait longtemps que les synergies potentielles entre les systèmes financés par l'impôt et les systèmes contributifs ont été reconnues, dans le contexte des pensions de vieillesse, mais on a rarement cherché à appliquer ce concept à d'autres risques (voir par exemple Duran, 2018; BIT et UNICEF, 2021; BIT, 2010; Kidd, 2015; McClanahan et Gelders, 2019).



dans de nombreux pays, l'inscription à l'assurance sociale est souvent – par définition – indissociable de la formalisation pour les travailleurs (BIT, 2019). Les systèmes de sécurité sociale à plusieurs étages contribuent donc à résoudre la tension historique entre les droits humains et les droits des travailleurs grâce à une structure clairement incitative reposant sur des garanties fondamentales universelles.

### ***Le rôle (évolutif) des syndicats dans la protection sociale***

Dans ce contexte, les syndicats se sont souvent retrouvés dans une position difficile lors des discussions nationales sur l'extension de la sécurité sociale, avant et pendant la pandémie de COVID-19. Les demandes d'action adressées à plusieurs reprises par les syndicats ont porté sur «une couverture santé universelle, l'extension des prestations maladie, chômage et familiales, les versements en espèces et la sécurité des revenus» (BIT, 2021b, p. VI) mais, comme les régimes contributifs reflètent et considèrent les relations d'emploi formelles, les intérêts de ces organisations sont généralement étroitement alignés sur la préservation des régimes contributifs.

Le COVID-19 a obligé tous les acteurs des systèmes de protection sociale à réévaluer leurs rôles et leurs responsabilités dans le monde de l'après-COVID. Les organisations représentant les travailleurs doivent prendre en compte, d'un côté, la préservation et la promotion de leurs droits difficilement acquis face aux pressions extrêmes sur leurs propres moyens de subsistance et sur les ressources des États et, de l'autre, la confrontation à une réalité incontournable où de grandes parties de la société – des travailleurs, des familles, des personnes – vivant à côté d'elles se retrouvent presque sans aucun revenu de base ni assurance-maladie.

La notion de cadre de sécurité sociale à plusieurs étages pour l'ensemble du cycle de vie peut, dans ce contexte, aider les syndicats et les autres parties prenantes à structurer la compréhension de leurs rôles et de leurs responsabilités vis-à-vis de l'ensemble du système de protection sociale national, et leur permettre d'envisager comment insérer leurs propres droits dans un cadre général de droits.

Les organisations syndicales peuvent s'engager sur trois axes d'action potentiels pour avancer vers cette vision de la réalisation universelle du droit à la sécurité sociale dans le monde de l'après-COVID.

### ***Suivre le principe «Ne pas nuire»: éviter de faire du lobbying contre l'élargissement à des groupes non couverts***

Cela va sans dire, mais il est impératif pour les syndicats d'éviter de s'opposer frontalement aux réformes visant à introduire des prestations non contributives pour ceux qui n'ont qu'une faible capacité à payer des cotisations ou qui en sont incapables. La plupart du temps, le droit à des prestations contributives a été durement gagné. En récompense de ces efforts, les syndicats bénéficient d'une place statutaire privilégiée au conseil de direction

de nombreuses agences de sécurité sociale, et d'ailleurs la convention no 102 ainsi que la recommandation no 202 de l'OIT appellent à la mise en place de ce type de représentation officielle des parties prenantes, et en particulier à une représentation tripartite dans les conseils de direction<sup>9</sup>.

Toutefois, dans les contextes où l'informalité est élevée, les organisations de travailleurs ne représentent qu'une population relativement réduite ou définie de façon étroite, et la concurrence pour obtenir de maigres ressources s'est souvent traduite par des batailles sans résultats. Il est certes essentiel que les efforts pour élargir la couverture de la sécurité sociale respectent l'intégrité du financement de la sécurité sociale et des droits qui lui sont associés, mais les parties prenantes doivent ouvrir le dialogue sur les questions sensibles du financement et, plutôt que d'adopter une position de défense inflexible, chercher activement des solutions qui bénéficient à tous, y compris à elles-mêmes.

On peut par exemple envisager des droits universels financés par l'impôt qui garantissent des prestations minimales appropriées pour tous, tout en réduisant – si le système est conçu avec soin – le niveau des contributions obligatoires pour financer des prestations plus élevées fournies par le système contributif. Autre alternative: les prestations de pension ou les allocations financées par l'impôt permettent à l'État d'honorer ses obligations de fournir des prestations minimales appropriées fondées sur des droits à ceux qui n'ont pas gagné de droits dans le cadre du système contributif. Cela peut se faire assez simplement d'un point de vue administratif et à un coût acceptable sans mettre en péril l'intégrité du système contributif. Au contraire, dans les deux cas (les prestations universelles ou les pensions), l'extension des garanties financées par l'impôt, si elle est bien conçue comme nous l'avons vu précédemment, peut et devrait *encourager* l'extension de la couverture par les systèmes contributifs, avec des répercussions potentielles sur l'informalité et, par extension, sur le nombre de personnes syndiquées. Même si la couverture des régimes contributifs ne s'élargit pas, rapprocher administrativement ces deux systèmes (si on ne le fait pas financièrement) garantit la stabilité de la couverture face à l'évolution dynamique des liens au marché du travail, les personnes et les travailleurs passant d'un niveau à l'autre. Il est toutefois peu probable, sans espaces ouverts pour le dialogue social, que ces nuances soient pleinement appréciées, ce qui accroît la probabilité de résistances aux réformes.

Il est également essentiel d'avoir une coordination efficace des différents régimes de protection sociale pour garantir un système de sécurité sociale pour tous fondé sur les droits.

---

<sup>9</sup> La recommandation no 202 appelle notamment dans son article 3 r) à la «participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées».

### ***Investir dans la sensibilisation aux principes fondés sur les droits inscrits dans les systèmes de sécurité sociale inclusifs***

Nombreux sont les syndicats et les organisations de travailleurs qui ont investi dans l'élaboration et la diffusion des connaissances sur les problèmes essentiels qui les concernent, comme la sécurité et la santé au travail, et la conception des systèmes de pensions. Il est toutefois nécessaire d'améliorer la compréhension, notamment dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (mais pas seulement), de la façon dont s'inscrivent leurs propres priorités dans le cadre plus large du système de protection sociale.

Il est bon de souligner cependant que parfois la position des syndicats vis-à-vis des réformes de la sécurité sociale, y compris leurs perceptions de leurs propres intérêts, n'est pas due à un manque de sensibilisation, mais provient directement de lacunes dans la conception des systèmes eux-mêmes. En Ouganda par exemple, le fonds national de prévoyance, comme la plupart des systèmes contributifs définis, est incapable de fournir des protections de base pour les imprévus durant la période d'activité professionnelle de la population. Les syndicats ougandais ont demandé qu'une nouvelle loi «élargisse le champ d'application des aides pour permettre aux personnes qui rencontrent des problèmes comme le chômage, la maladie, ou des frais de scolarité, de recevoir une aide [...] sans devoir attendre l'âge de la retraite» (voir Ahimbisibwe, 2019). Toutefois, dans un système fondé sur l'épargne, les retraits anticipés réduisent les comptes individuels, ce qui leur laisse peu d'argent pour couvrir les risques à long terme. Plutôt que d'avoir un accès précoce, il faudrait faire des réformes structurelles plus larges pour introduire des prestations à court terme durant le cycle de vie – comme la maladie, le chômage ou les allocations familiales – qui, si elles existaient, pourraient également rendre le système plus attractif pour de nouveaux contributeurs (McClanahan *et al.*, 2021). Dans ce genre de situations, l'amélioration de la sensibilisation aux fonctions et au potentiel d'un système de sécurité sociale inclusif, pour l'ensemble du cycle de vie, permettrait de rediriger les passions, l'énergie et le capital politique du mouvement syndical vers des objectifs stratégiques de long terme, dans un système plus global et plus durable.

### ***Dans le cadre d'une coalition, se lancer de façon proactive à la recherche d'intérêts communs pour construire un système sur l'ensemble du cycle de vie***

Pour créer des systèmes de sécurité sociale fondés sur des droits pour l'ensemble du cycle de vie, il faut d'abord réunir le soutien d'une grande partie de la société en faveur d'interventions essentielles financées par l'impôt – comme les allocations familiales, les allocations pour les personnes handicapées et les pensions de vieillesse. En tant que groupe d'intérêt économique, les organisations qui représentent les travailleurs ont des exigences particulières qui correspondent à leur position sur le marché du travail et, en ce qui concerne la sécurité sociale, à leur rôle en tant que contributeurs et – finalement – bénéficiaires des régimes contributifs. À l'inverse, les revendications de ceux qui profitent actuellement, ou aimeraient profiter, d'une extension de la protection sociale financée par l'impôt sont beaucoup plus

diffuses. Il est maintenant reconnu qu'il est très difficile de garantir une représentation effective des bénéficiaires au sein des parties prenantes chargées de la gestion des systèmes de protection sociale financés par l'impôt, comme le demandent les cadres internationaux (Cotinguiba *et al.*, 2020; McClanahan *et al.*, 2021; PNUD et Union africaine, 2019). Pourtant, les syndicats sortiraient gagnants du développement de systèmes de sécurité sociale complets et durables et, avec leur avantage comparatif en termes de capacité d'organisation et de ressources, il serait intéressant pour eux et même nécessaire d'intégrer les demandes de la population générale dans leurs plateformes et de faire du lobbying en son nom.

Leurs efforts pour engager un dialogue national efficace en vue d'instaurer le droit universel à la sécurité sociale seraient renforcés s'ils s'alliaient avec les groupes qui représentent des secteurs plus vastes de la société, par exemple les groupes d'intérêt public ou les groupes focalisés sur un problème. Il est particulièrement important de rechercher un terrain d'entente avec les groupes qui représentent différentes problématiques du cycle de vie, comme les groupes de défense des enfants, des personnes âgées ou des personnes handicapées, qui auraient un intérêt évident – même si cela ne fait pas encore partie de leurs objectifs – à soutenir l'instauration d'allocations familiales, de pensions sociales ou d'allocations pour les personnes handicapées financées par l'impôt. C'est justement ce type d'alliance transversale pour répondre aux besoins des personnes âgées qui a permis l'adoption aux Fidji d'une loi sur les personnes âgées et l'introduction d'un régime de pensions sociales (McClanahan et Hillson, 2021).

Les travailleurs de l'économie informelle sont eux aussi généralement exclus des négociations bipartites ou tripartites, et parmi les recommandations d'avant le COVID figuraient la garantie de la liberté syndicale et le droit à la négociation collective dans l'économie informelle pour faciliter le dialogue social, dans le cadre des efforts de formalisation de ce secteur. Avant la pandémie de COVID-19, des faisceaux d'indices indiquaient que, au niveau mondial, les syndicats étendaient de plus en plus leurs services aux travailleurs de l'économie informelle et leur fournissait un soutien, par exemple en Argentine et en Afrique du Sud (OCDE et BIT, 2019, p. 122). De plus, dans le cadre des réponses au COVID-19, les organisations de travailleurs informels de ces deux pays ont pris des mesures pour encourager un dialogue productif avec leurs gouvernements respectifs au sujet de leurs besoins de protection sociale (Devenish et Afshar, 2020). L'une des principales leçons tirées de la pandémie de COVID-19 est que plus ces structures et ces relations (entre les organisations de travailleurs informels et les gouvernements) sont bien établies, plus les négociations sont fluides et se traduisent par des solutions de protection sociale pour les crises à venir (Devenish et Afshar, 2020).



## Conclusions

Le COVID-19 nous a appris une chose: l'existence avant la crise de politiques de protection sociale et d'infrastructures institutionnelles est déterminante pour qu'un système ait la capacité d'offrir des mesures de correction et d'atténuation utiles (Kidd et Sibum, 2020; Razavi, 2020; Razavi *et al.*, 2020). Le besoin d'avoir un ensemble de protections universelles de base n'a jamais été aussi flagrant, mais la crise du COVID-19 a également révélé que les mesures en faveur de l'emploi n'ont jamais été aussi pertinentes. Ces deux espaces ne sont pas en concurrence, et les syndicats ont un rôle essentiel à jouer pour déterminer les termes des débats nationaux et les orienter vers des prestations tout au long de la vie dans un cadre à plusieurs étages. Il est indispensable d'avoir une vision stratégique à un niveau élevé pour intégrer dans les cadres de politique nationale une perspective à plusieurs étages, et il est essentiel que les pays développent l'espace de dialogue social permettant de créer un consensus pour réaliser les changements nécessaires et «reconstruire en mieux» (BIT, 2021c, paragraphe 9).

## Références

- Ahimbisibwe, P. 2019. «Workers Demand to Get Their NSSF Savings at 45». *Daily Monitor*, 18 septembre.
- Banque mondiale. 2019. *Rapport sur le développement dans le monde 2019: le travail en mutation*.
- Barrantes, Alexandra. 2020. «Why Are Human Rights Considerations Fundamental to Inclusive and Lifecycle Social Protection Systems?», *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development* No. 30. Londres: Development Pathways.
- BIT. 2010. *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options*.
- . 2019. *Femmes et hommes dans l'économie informelle: un panorama statistique*.
- . 2020. «Mesures de protection sociale visant à faire face à la crise du COVID-19: réponses apportées par les pays et considérations politiques», Note de synthèse de l'OIT, Focus sur la protection sociale.
- . 2021a. *Impact probable du COVID-19 sur la réalisation de l'ODD 8: enquête auprès des organisations syndicales*. OIT-ACTRAV.
- . 2021b. *Analyse des tendances mondiales quant au rôle des organisations syndicales au temps du COVID-19: résumé des principaux résultats*.
- . 2021c. *Le COVID-19 et le monde du travail: éléments d'un éventuel document final de la Conférence internationale du Travail (109<sup>e</sup> session) sur une réponse globale en vue d'une reprise centrée sur l'humain pour sortir de la crise du COVID-19*, GB 341/INS/4.
- et UNICEF. 2021. *Towards a Social Protection Floor for Lebanon*.
- Cichon, Michael. 2013. «The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a Six-page Document Change the Course of Social History?», *International Social Security Review*, 66 (3-4): 21-43.
- , et Krzysztof Hagemeyer. 2007. «Changing the Development Policy Paradigm: Investing in Social Security Floor for All», *International Social Security Review*, 60 (2-3): 169-196.
- Cotinguiba, Luis, Youcef Ghellab, Victoria Giroud-Castiella, Ursula Kulke, Henrik Moller, Karuna Pal et Rainer Pritzer. 2020. «Le rôle du dialogue social dans la formulation des réponses de protection sociale à la crise du COVID-19», Note de synthèse de l'OIT, Focus sur la protection sociale.
- Devenish, Annie, et Cyrus Afshar. 2020. «Les travailleuse·eur·s de l'informel et le dialogue pour la protection sociale», Réponses de la protection sociale à la COVID-19, n° 3. WIEGO.
- Duran, F. 2018. «The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems», *Social Protection for All Issue Brief*, BIT.

- Kidd, Stephen. 2013. «Rethinking 'Targeting' in International Development», Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development No. 11. Bloxham, Oxfordshire: Development Pathways.
- . 2015. «Establishing Comprehensive National Old Age Pension Systems», Materials on Development Financing No. 8. Frankfurt am Main: KfW Development Bank.
- . 2017. «Citizenship or Charity: The Two Paradigms of Social Protection», Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development No. 25. Londres: Development Pathways.
- , et Diloá Athias. 2019. «Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection», Working Paper. Londres: Development Pathways and Church of Sweden.
- , et Daisy Sibun. 2020. «What Has the COVID-19 Crisis Taught Us about Social Protection?», Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development No. 29. Londres: Development Pathways.
- , Bjorn Gelders et Diloá Bailey-Athias. 2017. «Exclusion by Design: An Assessment of the Effectiveness of the Proxy Means Test Poverty Targeting Mechanism», ESS Working Paper No. 56. Genève et Londres: BIT et Development Pathways.
- Knox-Vydmanov, Charles. 2014. «Why 'The Poor' Don't Exist (and What This Means for Social Protection Policy)», Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development No. 16. Londres: Development Pathways.
- McClanahan, Shea, et Bjorn Gelders. 2019. «Assessing the Potential for Multi-tiered Child Benefits in Viet Nam». Hanoi: Bureau de pays de l'OIT pour le Viet Nam.
- , et David Hillson. 2021. «Global Research on Governance and Social Protection: Case Studies on Fiji and Mauritius». UNDESA et OIT.
- , Richard Chirchir, Stephen Kidd, Alexandra Barrantes, Sarina Kidd et David Hillson. 2021. *Global Research on Governance and Social Protection: Global Overview*. UNDESA et BIT.
- Mkandawire, Thandika. 2004. «Social Policy in a Development Context», Social Policy and Development Paper No. 7. UNRISD.
- . 2006. «Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research», Policy Brief No. 5. UNRISD.
- Nations Unies. 1948. Déclaration universelle des droits de l'homme.
- . 1966. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2020. «Informality and Employment Protection During and Beyond COVID-19: Good Practices and the Imperative of Universal Safety Nets», présentation au «Informality & Social Inclusion in the Times of COVID-19 – OECD-LAC Virtual Social Inclusion Ministerial Summit».

- . Nondaté. «Key Indicators of Informality Based on Individuals and Their Household (KIIbIH)». <https://www.oecd.org/dev/Key-Indicators-Informality-Individuals-Household-KIIbIH.htm>.
- et BIT. 2019. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et Union africaine. 2019. *The State of Social Assistance in Africa*.
- Razavi, Shahra. 2020. «The Case for Universal Social Protection Is More Self-evident than Ever». <https://socialprotection.tumblr.com/?og=1>.
- , Christina Behrendt, Mira Bierbaum, Ian Orton et Lou Tessier. 2020. «Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19», *International Social Security Review*, 73 (3): 55-80.
- Rutkowski, Michal. 2020. «COVID-19 Reinforces the Case for Fundamental Reform of Our Social Protection Systems», *World Bank Blogs*, 1<sup>er</sup> mai. <https://blogs.worldbank.org/jobs/covid-19-reinforces-case-fundamental-reform-our-social-protection-systems>.
- Sepúlveda, Magdalena. 2014. «De la Retórica a la Práctica: El Enfoque de Derechos en la Protección Social en América Latina», *Políticas Sociales Series No. 189*, CEPAL.
- Sibun, Daisy. 2021. «Assessing the Scope and Adequacy of Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA Region: A Focus on Tax-financed Income Transfers», *ISSPF Working Paper No. 1*.
- .