Le G20 et le socle universel de protection sociale

Christian Jacquier,
département de la Sécurité sociale, Bureau international du travail, Genève

Placé parmi les priorités de la présidence française du G20, le socle universel de protection sociale est l'aboutissement d'une réflexion développée à la suite de la crise économique débutée en 2008. Il est alors apparu que la croissance économique peut, dans certains cas et si elle n'est pas accompagnée par une politique sociale redistributive, entraîner mécaniquement une explosion des inégalités de revenus et de la pauvreté, en particulier de la pauvreté extrême. Celle-ci met en péril, à terme, la cohésion sociale, freine la croissance économique et menace la viabilité et la pérennisation des processus de développement. À la fois droit fondamental et outil de stabilisation économique – elle-même fondement de la stabilité politique –, le socle universel de protection sociale fait l'objet d'un consensus croissant au sein de la communauté internationale.

2000-2011, du « consensus de Washington » au « socle universel de protection sociale »

Après une décennie dominée par le « consensus de Washington » (1), qui avait placé les questions macroéconomiques et financières au sommet de l'agenda international, le début du millénaire fut marqué par un revirement net et un rééquilibrage en faveur d'une meilleure prise en compte des questions sociales.

1. On a appelé « consensus de Washington » les dix mesures appliquées par les institutions financières, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, face aux endettements des pays latino-américains, parmi lesquelles la discipline budgétaire, la libéralisation des taux d'intérêt et du commerce extérieur, l'instauration d'un taux de change compétitif. Elles ont été théorisées par John Williamson, *cf.* J. Williamson, « What Washington means by Policy Reform », *in* J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment : How Much Has Happened ?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1990 (NDLR).

2000-2006 : vers une généralisation de la protection sociale

Ce retournement a été marqué par le lancement, dans le cadre des Nations unies, de la campagne mondiale des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En effet, huit objectifs ont été adoptés lors du sommet du Millénaire qui s'est déroulé du 6 au 8 septembre 2000, au siège des Nations unies, à New York (2).

En juin 2001 à Genève, un débat tripartite (Gouvernements, employeurs et syndicats) sur le rôle de la Sécurité sociale dans le monde a été organisé lors de la 89e session de la Conférence internationale du travail (CIT). Celle-ci a mis en évidence le déficit considérable de couverture sociale au niveau mondial, en estimant que moins de 20 % de la population bénéficiait d'une protection sociale d'un niveau correct, et a recommandé le lancement d'une campagne d'extension de la protection sociale – instrument irremplaçable du développement – à l'échelle mondiale.

Dans ce cadre, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a été mise en place en février 2002 par l'Organisation internationale du travail (OIT), afin d'étudier les différentes facettes de la mondialisation, mais aussi les façons dont elle est perçue et ses effets sur le progrès économique et social. La Commission a fait appel à des experts du monde entier pour essayer de trouver des moyens novateurs permettant de concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Elle a présenté son rapport final, à Genève, le 24 février 2004 (3), dans lequel elle estime que les problèmes identifiés ne sont pas dus à la mondialisation en tant que telle, mais aux carences de sa gouvernance. Ce rapport considère qu'il existe une responsabilité partagée par l'ensemble de la communauté internationale d'aider les pays et les personnes exclus de la mondialisation ou qui souffrent de ses retombées. La mondialisation doit, en effet, contribuer à surmonter les inégalités à l'intérieur des pays, mais aussi entre eux, ainsi qu'à éradiquer la pauvreté, notamment en permettant à chacun d'accéder à un travail décent. Pour la première fois, le rapport lance l'idée novatrice « qu'un niveau minimal de protection sociale doit être accepté sans discussion en tant qu'élément du socle socio-économique de l'économie mondiale » (4). À cet égard, il recommande que les donateurs et les institutions financières participent au renforcement des systèmes de protection sociale dans les pays en développement.

Ces recommandations ont nourri les efforts de l'OIT pour promouvoir le développement de la protection sociale pour tous, comme l'un des objectifs stratégiques de son agenda sur le travail décent. Elles ont contribué en particulier à fonder, en juin 2003, la Campagne mondiale sur la Sécurité sociale

2. Les huit objectifs sont : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH, le paludisme et les autres maladies, préserver l'environnement, mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

3. *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*, *cf.* http://www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf.

4. *Ibid*, p. 123.

pour tous. C'est également dans ce contexte que le Bureau international du travail (BIT) a été amené à formaliser et à préciser le concept de « socle universel de protection sociale » (SPS).

2007-2011 : face à la crise économique, une expansion accélérée

À partir de la fin de l'année 2007, la crise mondiale a mis en évidence l'importance essentielle de réaliser des progrès structurels et cohérents en matière d'extension de la protection sociale, confirmant ainsi la pertinence de l'appel de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation en faveur de la mise en place d'un socle universel en la matière. Tandis que le processus de mondialisation était mis en question par les effets dévastateurs de la crise, les mécanismes de protection sociale ont joué un rôle de stabilisateur macroéconomique amortissant l'impact social de celle-ci, en évitant que les chômeurs tombent dans la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les initiatives des Nations unies

En avril 2009 à Paris, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS), organe assurant la coordination de l'ensemble des agences, fonds et programmes du système des Nations unies, a approuvé le lancement de neuf initiatives prioritaires communes – fonds supplémentaires pour les plus vulnérables, sécurité alimentaire, commerce, initiative pour une économie verte, pacte mondial pour l'emploi, niveau minimum de protection sociale, stabilité des conditions de sécurité et de la situation humanitaire et sociale, technologie et innovation, suivi et analyse – pour remédier à la fracture sociale provoquée par la crise financière et économique mondiale (5). Cette décision du CCS a fortement renforcé le consensus international sur la validité et le caractère prioritaire du SPS.

En juin 2009, les Nations unies créent une Commission d'experts, présidée par le professeur et prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, chargée d'organiser la Conférence sur la crise financière et économique mondiale, qui s'est tenue du 24 au 26 juin (6), et de préparer un rapport sur la question.

Le rapport Stiglitz (7) souligne en particulier les points suivants :

– la nécessité de renforcer la gouvernance mondiale et le rôle essentiel du G20 pour en assurer le *leadership* ;

– l'aggravation, par l'action de la mondialisation, de l'instabilité et de l'inégalité des revenus. Cette montée des inégalités est l'une des causes de la crise ;

5. *Cf.* communiqué publié par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination, le 5 avril 2009 (NDLR).

6. Pour le document final adopté par l'Assemblée générale, *cf.* http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303.

7. En français, J. E. Stiglitz, *Le rapport Stiglitz. Pour une vraie réforme du système monétaire et financier international*, Brignon, éd. Les Liens qui libèrent, 2010.

– la nécessité de renforcer la protection sociale, non seulement pour promouvoir la justice sociale, mais aussi en tant qu'outil essentiel de stabilisation économique ;

– l'indispensable réflexion autour de la création d'un mécanisme financier pour soutenir les pays qui mettent en place des systèmes de protection sociale.

Le rapport Stiglitz, en mettant en évidence l'impact économique de la protection sociale, a également fortement contribué à consolider le consensus international autour de l'importance d'un socle universel de protection sociale.

Celui-ci apparaît actuellement comme le concept le plus novateur en matière de politique sociale dans le monde. Le CCS a déclaré que « toutes les agences du système des Nations unies et la communauté internationale dans son ensemble doivent agir immédiatement pour organiser et coordonner un appui technique et financier à tous les pays qui ont la volonté politique de garantir un socle minimum de protection sociale à l'ensemble de leurs habitants » (8).

En 2010, l'accord autour du concept et de l'approche du socle universel de protection sociale s'est encore renforcé. En effet, en septembre 2010 à New York, le sommet sur les OMD a souligné l'importance cruciale du SPS, considéré comme indispensable pour la réalisation des OMD. Peu de temps avant, à Oslo, le Fonds monétaire international (FMI) et l'OIT avaient décidé d'accentuer leur collaboration pour lutter contre la crise et avaient retenu le SPS comme l'un des sujets prioritaires.

Sur le terrain, au niveau des pays, l'adoption du SPS est encore plus rapide et spectaculaire. L'ensemble des pays émergents (Brésil, Argentine, Mexique, Chili, Colombie, Inde, Chine, Afrique du sud…) et un nombre croissant de pays en développement (Pérou, Vietnam, Philippines…), y compris parmi les plus pauvres (Rwanda, Bolivie, Haïti, Népal, Cambodge, El Salvador…) se sont engagés dans le processus en mettant en place, à grande échelle, des éléments constitutifs du socle.

Les avancées dans le cadre du G20

Le sommet de Pittsburgh (24-25 septembre 2009) a marqué une étape majeure dans la réforme de la gouvernance mondiale, en faisant du G20 le « principal forum de coopération économique internationale » afin de refléter les nouveaux équilibres mondiaux et le rôle croissant des pays émergents.

Le 20 avril 2010 à Washington, les ministres du Travail du G20 se sont réunis pour la première fois. Ils ont renforcé celle des neufs initiatives, définies par l'ONU à Paris en avril 2009, portant sur le niveau minimum de protection sociale, en recommandant explicitement que « tous les pays établissent des systèmes de protection sociale adéquats, afin de garantir à tous les ménages

8. Rapport du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination, Paris, le 5 avril 2009.

une sécurité suffisante pour qu'ils puissent tirer pleinement parti des opportunités économiques » (9).

La décision, prise ensuite lors du sommet du G20 de Séoul en novembre 2010, d'inclure le SPS comme thème prioritaire de son agenda concernant le développement et le social confirme cette tendance.

Ce processus a été parachevé en février 2011 par la France, qui a de nouveau placé le SPS au cœur des priorités de la présidence française du G20 en 2011. À cet égard, le président de la République, Nicolas Sarkozy, a clairement précisé que « La France souhaite que nous réfléchissions à la mise en place d'un socle de protection sociale universelle » (10).

Ce thème prioritaire du SPS sera, en particulier, à l'ordre du jour de la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, à Paris, les 26 et 27 septembre 2011. Il sera également traité au sein de la « filière

Michelle Bachelet, ancienne présidente du Chili et à la tête du groupe consultatif mondial sur le socle universel de protection sociale, s'entretient avec Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères, le 23 mars 2011 à Paris.

9. Rapport de la réunion des ministres du Travail du G20 à Washington, 20 et 21 avril 2010, *cf.* http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/.

10. *Priorités de la présidence française du G20*, *cf.* http://www.elysee.fr/president/international/dossiers/g20/les-priorites-de-la-presidence-francaise-du-g20-et.10494.html.

développement » du G20, conformément aux conclusions du sommet de Séoul.

Cette réunion sera fort utilement précédée, par un nouveau débat tripartite sur les questions de Sécurité sociale, organisé lors de la Conférence internationale du travail de juin 2011 à Genève, ainsi que par la publication en septembre, à Paris, du rapport restituant les conclusions du groupe consultatif mondial sur le SPS dirigé par Michelle Bachelet.

Le socle universel de protection sociale, principes et mise en œuvre

Ce concept novateur est fondé, d'une part, sur la prise de conscience de la nécessité, pour l'ensemble des populations du monde, de bénéficier d'un minimum de protection sociale, aussi bien d'un point vue éthique et social qu'économique et politique, mais également d'autre part, sur la faisabilité technique et financière d'une telle approche démontrée par les expériences en cours, à grande échelle, dans un nombre croissant de pays.

Les principales caractéristiques du SPS

Cette approche est pragmatique, réaliste, évolutive, holistique et intégrée. Elle est fondée sur le principe visant à garantir à la population un ensemble cohérent et articulé de transferts sociaux essentiels et d'accès aux services sociaux fondamentaux. La liste de ces transferts et services est évolutive et adaptée aux priorités et aux capacités de chaque pays, et mise en œuvre par chaque État. Elle peut inclure :

– la disponibilité, la continuité et l'accès aux services sociaux essentiels, tels que l'éducation et la formation professionnelle, la santé, la sécurité alimentaire, l'eau potable et l'assainissement, le logement, les services de l'emploi… ;

– un ensemble de transferts sociaux essentiels, en espèces ou en nature, pour assurer un revenu minimum, des moyens de subsistance décents et les moyens de financer l'accès aux services essentiels.

Quatre transferts sociaux sont considérés comme particulièrement importants par le BIT :

– l'accès à un paquet de services de santé de base pertinent, explicite, disponible et garanti, notamment par l'intermédiaire de systèmes universels ou d'assurance maladie solidaire et subventionnés pour les plus pauvres ;

– une sécurité de revenu pour tous les enfants, équivalente au moins au niveau du seuil de pauvreté, tel que défini au niveau national, permettant de garantir leur accès à l'éducation, à la nutrition et aux soins de santé de base, notamment au moyen d'allocations familiales universelles ;

– des mécanismes d'assistance sociale et de services essentiels d'emploi dans le cadre de politiques dynamiques d'activation ou d'insertion professionnelle pour les actifs dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté (chômeurs ou travailleurs précaires) ;

– un revenu minimum garanti, au moins au niveau du seuil de pauvreté, par l'intermédiaire de pensions sociales minimums pour les personnes âgées ou handicapées.

Le SPS a un quadruple objectif de prévention des risques, de protection des individus, de réduction des inégalités – donc de redistribution des fruits de la croissance – et *d'empowerment*, c'est-à-dire d'autonomisation des vulnérables et des exclus. En conséquence, il vise la mise en place d'une couverture sociale universelle, avec comme priorité l'inclusion active et immédiate des plus vulnérables. Il constitue un concept global et universel, pertinent dans le monde entier et à tous les stades du développement.

Adaptabilité et flexibilité

Il n'existe pas de modèle unique de SPS applicable dans tous les pays. Ses caractéristiques propres sont définies par chaque État en fonction du contexte local, des priorités nationales, de ses besoins spécifiques, des capacités budgétaires et de son niveau de développement.

Multidimensionnel et articulé

Le SPS correspond à une approche holistique et intégrée, qui prend en compte le caractère multidimensionnel des phénomènes de pauvreté, de vulnérabilité et d'exclusion sociale. Ainsi, il ne se contente pas de juxtaposer différents mécanismes de protection sociale sans lien entre eux, mais s'appuie sur des stratégies nationales coordonnées et intégrées, qu'il articule pour développer des synergies et des gains d'efficience. Il agit, en particulier, simultanément et de façon cohérente, sur l'offre et la demande de services sociaux.

Droit humain fondamental

Le SPS prend appui, en particulier, sur les articles 22 (sécurité sociale), 25 (niveau de vie) et 26 (éducation) de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Il doit donc offrir des protections explicites et garanties. Ce n'est pas un ensemble de mesures d'urgence, il doit être mis en œuvre dans le cadre de stratégies et de politiques de long terme, reflétant une vision de la société avec un effet structurant sur celle-ci. Le SPS va donc bien au-delà de simples filets de sécurité.

Financement durable

Le financement de la couverture sociale des personnes pauvres, dépourvues de capacités de contribution aux assurances sociales obligatoires, doit reposer sur le budget de l'État dans le cadre de la solidarité nationale. Le financement

public du SPS doit être assuré, garanti et durable : le coût du socle de protection sociale doit être estimé avec précision, ainsi que ses évolutions à moyen et long termes. Il convient ensuite de dégager un volume budgétaire adapté, en effectuant des arbitrages, en réduisant des gaspillages ou en augmentant les ressources disponibles. Le BIT estime qu'un SPS de base peut être financé avec 3 à 5 % de produit intérieur brut (PIB).

Évolutif, expérimental et progressif

La mise en place d'un SPS est un processus progressif se déroulant sur le long terme. Chaque pays peut définir un « paquet » de départ réaliste, défini en relation avec l'enveloppe budgétaire disponible, et le faire évoluer progressivement en fonction des ressources supplémentaires dégagées par la croissance économique, mais aussi en fonction des résultats des expérimentations. À long terme, l'objectif est d'offrir une protection sociale universelle de qualité.

Coresponsabilité et conditions

Le SPS est un droit garanti par l'État, mais il peut faire appel à la coresponsabilité des bénéficiaires en mettant en place des conditions aux aides, comme par exemple la scolarisation et la vaccination des enfants. Ces conditions ne sont pas imposées dans une optique punitive ou coercitive, mais plutôt dans un esprit incitatif et éducatif. C'est pourquoi, il est essentiel qu'elles soient mises en œuvre en liaison avec des programmes d'éducation à la protection sociale. Le cas de l'Uruguay est à cet égard exemplaire. Il a mis en place un programme national d'éducation sur ce sujet, qui se traduit en particulier par l'inclusion de la protection sociale dans les cursus scolaires, dès l'école primaire et jusqu'au lycée.

Le SPS, une nécessité

La mise en place d'un socle universel de protection sociale est une nécessité pour plusieurs raisons complémentaires.

Tout d'abord, l'existence d'un SPS est une obligation morale ou éthique. En effet, l'accès à la protection sociale, à la santé, à l'éducation sont des droits de l'homme. Dès lors, des niveaux importants de pauvreté, d'exclusion sociale et d'inégalité sont moralement inacceptables.

La mise en place du SPS est nécessaire également pour des raisons sociales. Il constitue l'instrument le plus efficace pour réduire la pauvreté, la pauvreté extrême, la vulnérabilité et les inégalités, à la fois rapidement et à grande échelle. Il permet également de lutter contre le travail des enfants et favorise l'égalité des chances. Il garantit un accès universel aux soins de santé de base et améliore ainsi durablement l'état de santé des populations. Au niveau global, il favorise la lutte contre les pandémies. Il contribue également

à l'autonomisation des femmes. Enfin, il peut réguler les migrations rurales anarchiques. Ainsi, en Inde, le programme d'emploi public garanti dans les zones rurales a-t-il permis de réduire notablement l'exode rural dans les régions concernées, le même effet est constaté avec le minimum vieillesse mis en place au Brésil pour les agriculteurs pauvres. Le SPS constitue donc un instrument irremplaçable pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (*cf.* résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 17 septembre 2010).

Le SPS est également indispensable pour des raisons économiques. En effet, il a un impact immédiat et durable pour soutenir la consommation, il stimule la croissance économique et agit comme un stabilisateur automatique de l'économie en temps de crise. Il a une action essentielle à moyen terme pour développer le capital humain et améliorer la productivité. En réduisant la précarité des ménages, il permet d'éviter des niveaux contre-productifs d'épargne de précaution et favorise ainsi l'investissement productif, en particulier le développement économique local. Il contribue à une formalisation progressive du marché du travail et à la baisse du chômage et du sous-emploi. Il réduit le taux de faillite des microentreprises, les cas de surendettement et les non-remboursements des microcrédits…

Enfin, le SPS répond à des raisons d'ordre politique. Ainsi, si une société laisse se développer des niveaux excessifs de pauvreté et d'inégalités, elle s'expose à une explosion de l'insécurité et des troubles sociaux, eux-mêmes sources d'instabilité politique freinant l'investissement et le développement économique. Au niveau global, le SPS apparaît également comme un instrument de gouvernance sociale et de réduction des grands déséquilibres mondiaux.

Les expériences de terrain

La mise en place d'un SPS n'est pas une utopie. De nombreuses expériences de grande ampleur, testées avec succès ces dernières années, en particulier en Amérique latine, ont confirmé la faisabilité technique et financière de cette approche et constituent un capital de connaissances précieux en matière de conception et de mise en œuvre des mécanismes du SPS.

En dehors des pays industrialisés – qui disposent de systèmes de protection sociale généralement assez complets et par conséquent de socles de protection sociale bien développés, comme en France (couverture maladie universelle-(CMU), revenu de solidarité active-(RSA), minimas sociaux…) –, le SPS dans les pays émergents ou en développement peut prendre la forme de différents mécanismes, comme :

– Des systèmes universels d'assurance maladie solidaires, qui subventionnent les primes des plus démunis : le *Seguro Popular* au Mexique qui couvre plus de 8 millions de familles pauvres, le *Regimen Subsidiado de Salud* en Colombie qui concerne 90 % de la population, la *Health card* en Inde, l'assurance santé universelle en Chine rurale (833 millions de bénéficiaires), l'assurance santé à

base communautaire au Rwanda (91 % de la population), la couverture santé universelle en Thaïlande (80 % de la population) (11).

– Des programmes de protection des enfants versant des allocations familiales soumises à conditions et donnant un accès à l'éducation, à la nutrition et à la santé de base : comme les programmes *Oportunidades* au Mexique, qui bénéficie a plus de 5 millions de foyers (25 % de la population), et *Bolsa Familia* au Brésil, qui touche plus de 50 millions de personnes (26 % de la population), le programme *Asignacion Universal por Hijo* en Argentine, qui offre des allocations familiales universelles et couvrent 85 % des enfants, mais aussi en Afrique du Sud (10 millions d'enfants couverts) (12).

– Des pensions sociales non contributives pour les personnes âgées ou handicapées : comme les pensions rurales au Brésil, qui couvre 80 % des travailleurs agricoles, la *Renta Dignidad* en Bolivie avec plus de 800 000 bénéficiaires, les pensions rurales non contributives en Chine, mais aussi en Uruguay, au Chili, en Thaïlande (13).

– Des programmes offrant des paquets intégrés de services essentiels d'emploi couplés à des allocations chômage, ou compensant le sous-emploi, souvent soumises à conditions, ou des systèmes d'emplois publics garantis comme le *National Rural Employment Guarantee Scheme* en Inde, qui bénéficie à plus de 52 millions de foyers, le programme *Chile Solidario* au Chili, mais aussi en Argentine, en Uruguay, en Corée.

Cette liste n'est pas exhaustive et il existe de nombreux autres programmes dans différents pays adaptés à des priorités nationales et reflétant la capacité d'innovation des acteurs locaux. Certains pays émergents plus avancés ont d'ailleurs réussi à mettre en place de véritables socles de protection sociale relativement complets, coordonnés et intégrés. C'est en particulier le cas du Mexique avec le programme *Vivir Mejor*, du Chili avec le réseau de protection sociale *Protege*, de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay.

Les conditions du succès

Dans tous les pays ayant mis en place un SPS, on retrouve plusieurs conditions à l'origine de cette réussite.

Tout d'abord, une volonté politique, effective et durable, au plus haut niveau de responsabilité est absolument nécessaire pour lancer le processus de création du SPS et trouver les ressources financières indispensables. Ce fut en particulier le cas avec le président Lula au Brésil ou la présidente Bachelet au Chili. Le dispositif doit ensuite être porté par une vision d'ensemble cohérente et partagée par tous les acteurs et les partenaires sociaux réunis dans le cadre d'un dialogue social. Le SPS est un processus de long terme qui structure

11. Source des chiffres : « Sharing Innovative Experiences : Successful Social Protection Floor Experiences », *ILO/UNDP Global South Development Academy*, volume 18, 2011.
12. *Ibid.*
13. *Ibid.*

profondément la société. Mais, cela ne peut être durablement envisagé sans le développement d'un large consensus national sur ces questions. Enfin, le SPS a un coût significatif, il est donc essentiel de bien rationaliser les arbitrages budgétaires et de rechercher une efficience maximale dans sa mise en œuvre. L'innovation, l'expérimentation, la validation, l'évaluation, l'adaptation continue jouent un grand rôle pour assurer une conception et une mise en œuvre efficace et adaptée.

L'initiative mondiale sur le SPS

Le BIT et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sont à la tête de cette initiative adoptée par l'ONU en avril 2009. Elle est soutenue par dix-neuf agences onusiennes, comme le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, l'UNESCO, le programme alimentaire mondial (PAM), mais aussi le FMI et la Banque mondiale. Progressivement d'autres partenaires, tels que les banques de développement, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Union européenne (UE), des pays donateurs (France, Allemagne, Finlande…) et de grandes organisations non gouvernementales (ONG) internationales ont rejoint l'initiative. Au niveau de chaque État, l'initiative est menée par les acteurs et décideurs nationaux, y compris les gouvernements (ministères du Travail, de la Santé, des Finances, de l'Agriculture…), les partenaires sociaux et les ONG nationales, avec le soutien des partenaires au développement présents sur place.

Dans le cadre de cette initiative mondiale sur le SPS, un groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale a été constitué en août 2010. Il est dirigé par l'ancienne présidente du Chili, Michelle Bachelet, et rassemble onze spécialistes originaires de différentes régions du monde, dont le Français Martin Hirsch, président de l'Agence du service civique. Il a pour mission de réaliser un état des lieux de la connaissance sur le sujet, en capitalisant sur les expériences en cours dans toutes les régions du monde, et de rédiger le premier rapport de référence sur le socle universel de protection sociale en tant que concept global. Il constituera un véritable outil de plaidoyer en sa faveur et fournira des orientations pour la définition des politiques globales et régionales comme pour celles des stratégies nationales de mise en œuvre du SPS. Ce rapport sera publié en septembre 2011 et devrait servir de base aux discussions des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 lors de leur rencontre également au mois de septembre prochain. Le consensus obtenu alors pourrait être repris lors du sommet des chefs d'État du G20, à Cannes, en novembre 2011.

Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale : les premières conclusions

1. Le SPS est un instrument efficace pour promouvoir la justice sociale et la concrétisation des droits humains relatifs à la protection sociale.

2. C'est un mécanisme important pour réduire la pauvreté et les inégalités.

3. C'est un outil indispensable pour accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et favoriser une croissance équitable et durable.

4. Le SPS est essentiel pour fonder une citoyenneté équitable et pleinement participative, garant de la cohésion sociale et de la stabilité politique et institutionnelle.

5. Le SPS permet aux individus et aux nations de mieux s'adapter aux changements structurels économiques et sociaux nécessaires pour faire face aux processus de mondialisation, d'urbanisation, de changement climatique, d'évolution des structures familiales, de transformation des structures d'emploi, de transition démographique… C'est une composante primordiale de la dimension sociale de la mondialisation.

6. Le SPS est un instrument fondamental pour promouvoir l'autonomisation (*empowerment*) des femmes. Il a en effet un impact positif majeur sur le niveau de vie, l'employabilité, l'indépendance économique, la sécurité des revenus et le statut des femmes, en particulier au sein des économies informelles dans les pays en développement.

7. Articuler le SPS avec les politiques d'emploi (comme le recommande le pacte mondial pour l'emploi du BIT) constitue une stratégie efficace d'activation pour lutter contre le chômage et le sous-emploi.

8. Investir dans un SPS représente une composante fondamentale de toute stratégie de croissance inclusive qui cherche à mettre en valeur le plein potentiel économique de l'ensemble de la population.

9. Le SPS joue un rôle clé pour atténuer l'impact social, économique et politique des crises au niveau des pays, mais aussi pour réduire les grands déséquilibres mondiaux qui affectent actuellement le processus de mondialisation.

10. Les progrès récents en matière de croissance économique et de recouvrement des impôts dans de nombreux pays en développement favorise l'émergence des espaces budgétaires nécessaires pour la construction progressive et durable des SPS. La solidarité internationale peut être utile pour faciliter le démarrage des SPS dans les pays à faibles revenus, mais le financement du SPS doit à terme reposer sur des ressources nationales pour être durable.

Conclusions présentées par Michelle Bachelet en mars 2011 au conseil d'administration du BIT à Genève

*
* *

La mise en place du socle universel de protection sociale représente un enjeu global majeur et un défi considérable. Ce n'est cependant plus une utopie. Des expériences novatrices d'envergure dans un nombre croissant d'États, en particulier dans la plupart des pays émergents, confirment la faisabilité technique et financière d'une telle approche.

Elles ont non seulement permis l'extension de la couverture de la protection sociale, mais ont également contribué à la réduction de la pauvreté, des inégalités, de l'exclusion sociale, de la vulnérabilité, du sous-emploi, du travail

informel et de celui des enfants. Elles permettent de mieux maîtriser les risques sanitaires, en particulier les épidémies et les pandémies. Elles ont un impact positif sur la consommation, l'investissement et la croissance, ainsi qu'à terme sur le capital humain, l'employabilité et la productivité.

Le SPS ne doit plus être considéré comme un coût insupportable qui freinerait la compétitivité, mais plutôt comme un investissement rentable dans le cadre d'une croissance durable et inclusive.

C'est pourquoi il fait l'objet d'un consensus international croissant ces dernières années. Le BIT, à l'origine de ce concept a été progressivement rejoint par l'ensemble des acteurs majeurs comme les Nations unies, l'OMS, l'UNICEF, le FMI, l'organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE, l'OCDE, les banques de développement, les grandes ONG internationales, la France, l'Allemagne…

Plus récemment, le G20 l'a identifié comme l'un des concepts clés pour améliorer la dimension sociale de la mondialisation, ainsi que pour réduire les grands déséquilibres mondiaux à l'origine de la crise. Le débat organisé sur ce thème par la présidence française du G20, en septembre 2011, à Paris, sur la base du rapport Bachelet pourrait marquer un pas décisif dans le domaine de la gouvernance sociale de la mondialisation.

Le socle universel de protection sociale apparaît de plus en plus comme une nécessité sociale et économique, non seulement pour chaque individu, mais aussi pour chaque pays et également pour le monde globalisé.

Références bibliographiques

- Plateforme mondiale BIT – GESS (Global Extension of Social Security), *cf.* http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowMainPage.do.
- G20
  « Déclaration de Brasilia sur le socle de protection sociale », mai 2011.
- OCDE, Final Communique of the Ministerial Meeting on OECD Social Policy, *Building a Fairer Future : The Role of Social Policy*, 3 mai 2011, *cf.* http://www.oecd.org/document/57/0,3746, fr_21571361_47089446_47746208_1_1_1_1,00.html.
- A. Barrientos, R. Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database*, Brighton, Institute of Development Studies, 2006.
- ILO/UNDP, *Sharing Innovative Experiences : Successful Social Protection Floor Experiences*, New York, Global South-South Development Academy, 2011.
- ILO, *Recurrent Discussion Report on The Strategic Objective of Social Protection (Social Security)*, 100th Session of ILC, Report VI, Geneva, 2011.
- World Commission on The Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization – Creating Opportunities for All*, Geneva, 2004, *cf.* http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf.