

Réponse

Revue de la Mutualité interprofessionnelle
avril 2011 – Numéro 114

Un socle universel obligatoire de protection sociale : Enjeux et faisabilité

Mutuelle de la Somme
Une nouvelle gouvernance



Mi fédération nationale
de la mutualité
interprofessionnelle

Un socle universel obligatoire de protection sociale : enjeux et faisabilité

Depuis 2008, une crise d'une ampleur spectaculaire secoue le monde.

Pour faire face à la situation créée, les dix-sept responsables des organisations de l'ONU se réunissent et proposent la mise en place d'un socle de protection sociale universelle obligatoire. En effet, contrairement à ce qui s'était passé en 1929, les systèmes de protection sociale ont amorti la crise de 2008 dans les pays qui en disposaient.

D'autres chocs exogènes à venir n'étant pas exclus, l'idée de compléter, d'étendre les mécanismes de protection sociale s'impose pour eux comme un élément clef de protection mais aussi comme un projet de croissance mondiale durable et partagée.

Martin Hirsch, président de l'Agence civique, membre de la commission « Bachelet » sur le socle universel de protection sociale, participait le 12 janvier dernier, à Nantes, à un colloque organisé par l'ARCNAM des Pays de la Loire sur « *La mise en place du socle universel de protection sociale* »⁽¹⁾. C'est son intervention que nous reproduisons ici.



△ Martin Hirsch.

Une mesure d'équité universelle

La croissance mondiale reste fortement instable⁽²⁾ et artificielle. La spéculation qui la porte génère l'accumulation sans frein de quelques fortunes mais provoque la décroissance et la précarisation d'une majorité de revenus de vie. Réaffirmant des principes de redistribution et de solidarité, les responsables de l'ONU confient à l'Organisation internationale du travail et à l'Organisation mondiale de la santé la conception d'un socle de protection sociale universel protecteur et porteur d'avenir pour le monde. Sous leur coordination, une commission présidée par Michelle Bachelet⁽³⁾ rassemble depuis juillet 2010 une dizaine de personnalités ayant occupé des fonctions politiques dans des pays aussi divers que l'Inde, l'Afrique du sud, la Turquie, les pays d'Europe (avec trois représentants)... pour produire un rapport (été 2011), de nature à convaincre les décideurs du G20 d'inscrire à l'ordre du jour de leur assemblée, la création d'un socle universel de protection sociale obligatoire... Si la complexité de ce projet lui impose un travail important avant toute communication sur le

niveau d'accord opérationnel et conceptuel à envisager, quelques évidences peuvent être rappelées.

Une déclinaison de droits fondamentaux

Le principe de cette universalisation de la protection est en germe dans la Déclaration des droits de l'homme. Parmi les droits fondamentaux en effet, l'accès à la santé figure en bonne place, renvoyant à des mécanismes d'assurance maladie et d'accès aux soins sans barrières financières excluantes. Le droit de tous à disposer de ressources d'existence suffisantes y est aussi proclamé. Il renvoie dans le cycle de vie des pays développés d'une part à une action de protection sociale qui doit assurer une substitution, un complément⁽⁴⁾

(1) Voir Réponse n° 108, d'octobre 2010.

(2) C'est typique pour les États-Unis. La France se positionne dans la moyenne de l'ensemble des pays pour cette instabilité.

(3) Ancienne présidente du Chili et actuelle responsable d'ONU Femmes.

(4) Couverture de revenus minima, prestations familiales, systèmes d'indemnisation, de retraite.

aux revenus du travail dans les passages, les périodes (enfance, vieillesse, chômage, accidents, maladies...) où ils font défaut. Il assure dans les pays moins favorisés, des prestations préalables sans lesquelles il serait absurde de parler de socle : un accès suffisant et de qualité à l'alimentation, à l'eau, au logement... ce qui ne va pas de soi partout. Dans tous les pays enfin, l'accès à l'éducation constitue une exigence de base sans laquelle aucun système n'est soutenable et durable. L'ouverture de cette scolarisation à tous, sans discrimination de ressources, va parfois dans certains contextes jusqu'à la compensation publique de la contribution économique vitale parfois assurée par les enfants au revenu de leur famille.

Un état des lieux paradoxal

Pour éclairer ces contextes, trois catégories de pays peuvent être identifiées. Un premier groupe, où se situe la France, bénéficie d'une protection sociale ancienne et bien ancrée qui mobilise une proportion élevée de la richesse nationale. Les citoyens sont attachés à cette protection avec la conscience qu'elle joue un rôle majeur dans la réduction des inégalités et de la pauvreté⁽⁵⁾ alors que nombre de leurs gouvernants mettent en cause son coût et ses acquis. Cette première catégorie couvre environ 15 % de la population mondiale. Une deuxième catégorie de pays est constituée par les grands pays émergents à croissance rapide comme la Chine, l'Inde, le Brésil... Beaucoup plus riches que les pays d'Europe quand ils construisaient au XIX^e siècle leur protection sociale, ils auraient les moyens de financer leur protection sociale mais ne le font pas ou seulement partiellement. Mobilisés par des processus de valorisation financière, ils n'ont pas à ce stade la vision d'une construction sociale



© Organisation internationale du Travail - T. Falise

△ En Inde, en 2005, un camp temporaire de sans-abri : le droit au logement.

durable mobilisant une plus forte redistribution. Enfin, une troisième catégorie réunit des pays aux revenus extrêmement faibles qui pourraient sembler en marge du concept de protection sociale. Pourtant, ils y réfléchissent et la plupart d'entre eux proposent une protection souvent limitée à une petite partie de la population : fonctionnaires, salariés du secteur formel (10 % de personnes sont protégées dans un pays comme le Bénin). Dans ce groupe, à revenu et à Pib égaux, certains ont fait le choix de taux beaucoup plus élevés de couverture. Au Rwanda ou au Ghana par exemple, l'assurance maladie couvre plus de 50 % de la population. L'absence de protection dans ces pays à faibles revenus ne constitue donc pas une fatalité.

Enjeux, obstacles, opportunité

Pour les pays les plus pauvres, l'accès à la santé, la lutte contre l'extrême pauvreté constitue un objectif fondamental de survie. Sans protection

◁ Immeuble dans le centre de Pittsburg (aux États-Unis) : une croissance mondiale instable et inégalitaire.



© Organisation internationale du Travail - TM. Crozet

(5) C'est l'effet d'amortisseur de crise ou d'abaissement du taux de pauvreté des contributions de la branche famille en France. Sans ces transferts sociaux, aux deux millions d'enfants pauvres recensés 50 % de plus devraient être ajoutés.

sociale, les pays émergents vont au-devant de crises de développement majeures. Les pays matures, en ce qui les concerne, ont à la fois des trous dans leurs systèmes et une épée de Damoclès suspendue au-dessus de leur bien être si leur système reste isolé. L'ensemble des pays a donc intérêt à s'associer. En contribuant à financer la protection des pays les plus pauvres, les plus riches défendent les principes dont ils ont bénéficié, ce qui n'exclut pas des réformes. Les plus pauvres, en s'en dotant, abaissent leur niveau de pauvreté



© Organisation internationale du Travail - M. Crozet

et développent leurs capacités. Les pays émergents, en limitant l'avantage compétitif qu'ils ont construit aux dépens de la protection sociale de leurs habitants, accèdent à une cohésion sociale qui les engage vers un développement durable. La poursuite des objectifs du millénaire pour le développement adopté en 2000 par l'ONU⁽⁶⁾, impose la mise en place de ce socle universel. Si la croissance⁽⁷⁾ tire de plus en plus d'actifs vers des revenus plus élevés et donc vers moins de pauvreté, les effets du vieillissement, de l'exclusion, écarte une grande partie de la population mondiale de cet enrichissement. Un deuxième enjeu universel fait de l'extension de la protection sociale une parade préventive de grandes crises prévisibles. Un troisième enjeu concerne la réduction des déséquilibres qui pèsent sur les échanges internationaux, commerciaux, sur les migrations entre les différentes parties du monde.

Au nom du réalisme économique certains mettent en doute l'opportunité de ce socle universel. En réalité, si sa construction prend en compte les niveaux de vie et les capacités, si l'on considère les externalités positives produites et les coûts évités, les financements nécessaires ne sont pas si « fous », des ressources mobilisables existent (taxations financières, équité

△ En Chine, une usine de chaussure en 2007 ; dans les pays émergents, l'avantage compétitif doit-il se construire aux dépens de la protection sociale des habitants.

▽ Bénin 2001 - Mine d'or de Perma au Bénin en 2001 : des enfants qui contribuent au revenu de vie de la famille.

des contributions, amélioration de l'efficacité de l'existant...). Le succès d'initiatives internationales (sur le sida⁽⁸⁾, le paludisme, la tuberculose...) atteste de l'intérêt de l'ouverture de ces dynamiques qui ont atténué ou traité des problèmes que beaucoup pensaient hors de portée. Elles démontrent que la communauté internationale peut trouver les moyens de politiques de prévention que l'on jugeait très compliquées, voire impossibles, il y a dix ans. Ces résultats spectaculaires sur le plan humain, le sont aussi sur le plan financier faisant de l'investissement dans la prévention une mise de développement durable. Il est raisonnable d'espérer, dans des délais qu'on peut estimer de dix à vingt ans, une inversion du rapport actuel de 20 % des populations protégées et de 80 % qui ne le sont pas.

Un socle français ?

En France, la mise en œuvre d'une protection universelle, soulève les objections néolibérales invoquant des coûts mathématiques de plusieurs milliards d'euros « à ajouter au trou de la sécu ». Cette position installe en écho le doute des partenaires sociaux face à ce projet :

(8) Le taux de transmission mère/enfant du sida est devenu aussi faible dans certains pays du Sud que dans les pays du nord.



© Organisation internationale du Travail - TE Gianotti

(6) Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont les huit objectifs adoptés en 2000, par 189 États, que les États membres de l'ONU ont convenu d'atteindre d'ici à 2015, pour éliminer la pauvreté. <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>
 (7) A supposer qu'elle se maintienne.



© Organisation internationale du Travail – M. Crozet

△ En 2007, à Butare, au Rwanda, un centre d'accueil pour enfants des rues. Le droit de se nourrir, un préalable au socle.

s'il est validé par le G20, un tel socle minimal n'entame-t-il pas un processus de désengagement de la protection sociale publique vers une privatisation? En réalité, il faut défendre l'idée que ce socle est une base qui peut et doit porter des étages complémentaires. Beaucoup de Français pensent par ailleurs que leur sécurité sociale les place largement au-dessus de la nécessité d'un tel socle. Il suffit pour les éclairer de mettre en évidence comment une partie de la population française âgée de dix-huit à vingt-cinq ans, peut se trouver sans revenu ⁽⁹⁾ ou d'observer comment, en matière de santé, une proportion croissante de la population renonce aux soins pour des raisons financières. L'accès universel aux soins est encore à conquérir. Enfin, un regard critique et prospectif sur le système français lui-même, permettrait d'améliorer son efficacité en utilisant une partie non négligeable des dizaines de milliards collectés pour son financement qui reste

sans impact – ou même génératrice de coûts ⁽¹⁰⁾ pour l'amélioration de la santé et la réponse aux vrais besoins.

Des perspectives citoyennes

La réflexion sur le socle de protection sociale, l'universalisation, l'accès de tous aux soins est fondamentalement une réflexion sur l'efficacité, l'équité et l'organisation du système de protection sociale. Pour en convaincre les chefs d'états qui se réuniront au G20, les opinions publiques ont un rôle majeur à jouer. L'un des enjeux de ces prochains mois sera de démontrer que cette idée de socle n'est pas seulement une idée généreuse mais qu'elle est essentielle à la vie de nos environnements proches et la condition d'un avenir durable, parce que solidaire, du monde. ●

Martin Hirsch

(9) D'où l'importance de l'élargissement de l'accès au RSA.
 (10) Cf. La récente affaire du médiateur.