

ACTION NORMATIVE ET TRAVAIL DÉCENT PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Le présent rapport a pour objet de présenter les conclusions auxquelles est parvenu le groupe de travail que le BIT a constitué en 2003 en vue d'examiner la dimension normative de la politique d'extension de la sécurité sociale décidée par la Conférence internationale du travail en 2001¹. Après avoir analysé les données normatives du problème d'extension de la sécurité sociale dans le monde (I), ce rapport recommande l'adoption par la Conférence internationale du travail d'un accord-cadre destiné à faciliter la mise en œuvre effective dans tous les États membres de l'OIT des normes internationales en vigueur dans le domaine de la sécurité sociale (II).

- I -

Les données normatives du problème de l'extension de la sécurité sociale dans le monde

1. La sécurité sociale dans l'histoire de l'OIT

La protection des travailleurs contre les risques d'altération de leur capacité de gain a fait partie du mandat de l'OIT dès sa création en 1919, et une première série de conventions et de recommandations avaient été adoptées à cet effet avant la seconde guerre mondiale. Cette *première génération de normes* se situait dans la perspective (dominante à l'époque) d'assurances sociales protégeant des catégories déterminées de travailleurs contre une première liste de risques (soins médicaux, maladie, chômage, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, familles, maternité, invalidité, décès).

Cette perspective a changé à l'issue de la seconde guerre mondiale, avec l'adoption par l'OIT en 1944 de la *Déclaration de Philadelphie*. Annexée à sa Constitution, cette déclaration oblige l'OIT à « seconder la mise en œuvre parmi les différentes nations du monde de programmes propres à réaliser l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets » (§.III-f). Était ainsi consacré au niveau international l'objectif d'instituer partout dans le monde des systèmes de sécurité sociale à visée universaliste et non plus seulement catégorielle. Cet objectif se trouve lié dans la Déclaration à une perspective plus large de protection sociale, incluant notamment le soutien de l'OIT à la protection de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations, à la protection de l'enfance et de la maternité, à l'accès à un niveau adéquat d'alimentation et de logement et à la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel (§.III g-h-i-j).

¹ Ce rapport de synthèse est l'aboutissement d'un travail collectif. Il reprend de nombreux éléments des contributions écrites et orales des experts ayant participé au travail du groupe (voir la liste en annexe), dont certaines de façon littérale. Le rapporteur assume la seule responsabilité de la présente rédaction.

Ce lien se retrouve dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies en 1948, aux termes de laquelle « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir les droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays » (art.22).

Toute réflexion sur "l'action normative" de l'OIT doit être fondée sur ces bases juridiques essentielles, dont les *conventions et recommandations ultérieurement adoptées dans le domaine de la sécurité sociale* ne sont que des prolongements techniques. La plus importante de ces conventions est la n°102 [1952], qui est la convention de base concernant la norme minimum de la sécurité sociale. Elle a été ultérieurement complétée par une série de conventions et recommandations, adoptées entre 1962 et 2000, les unes visant à assurer l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers (conv. n°118 [1962]) ou à établir un système international de conservation des droits (conv. n° 157 [1982]), et les autres prévoyant une protection plus élevée contre certains risques². Pour tenir compte de la diversité des situations nationales, la plupart de ces normes contiennent des clauses de souplesse, autorisant des ratifications à géométrie variable tant du point de vue des risques couverts que du degré de couverture et des personnes protégées. Elles laissent aussi une grande liberté aux États quant au mode d'organisation de leur système de sécurité sociale.

Malgré ces clauses de souplesse, les conventions relatives à la sécurité sociale souffrent d'un assez *faible taux de ratification*. La convention 102 a ainsi été ratifiée par seulement 41 États, parmi lesquels ne figurent ni les Etats-Unis, ni la Russie, ni la Chine, ni le Brésil, ni l'Inde. Sans doute le taux de ratification n'est-il pas un indicateur suffisant du rayonnement réel des normes de l'OIT. Certains États ratifient les conventions sans trop se soucier de leur mise en œuvre effective, tandis que d'autres mettent au contraire en œuvre des systèmes de sécurité sociale sans être liés par une ratification. Plus généralement, on a observé après la chute des régimes communistes une baisse des ratifications, qui n'est pas propre au domaine de la sécurité sociale. L'heure a été davantage pour les États de s'engager dans les disciplines juridiques du commerce international, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles n'incitent pas à l'audace dans le domaine des droits économiques et sociaux. La légitimité même de ces droits de l'homme, dits de seconde génération, a été violemment mise en cause par les théoriciens d'un ordre juridique mondial tout entier fondé sur les idées de compétition et de concurrence.

2. Le nouveau contexte normatif

C'est pour réagir contre ce déclin des normes internationales du travail que l'OIT a adopté en 1998 une *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux du travail*, qui rappelle aux États que leur libre adhésion à l'OIT signifie leur acceptation des "principes et droits énoncés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie", et les obligent à travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation (art.1-a). Ce rappel de portée générale inclut donc les droits à protection sociale proclamés à Philadelphie. Mais ce rappel est immédiatement suivi de l'énumération de quatre "principes concernant les droits fondamentaux", qui font seuls l'objet d'une obligation de respect, promotion et réalisation de bonne foi (art.2) et d'une procédure de suivi (art.4). Sont ainsi visées on le sait : a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; b) l'élimination

² V. pour une présentation claire et concise de ces normes, M.Humblert et R.Silva. *Des normes pour le XXI^e siècle. Sécurité sociale*, Genève, BIT, 2002, 71 p.

de toute forme de travail forcé ou obligatoire; c) l'abolition effective du travail des enfants; et d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Ni la sécurité sociale, ni même la protection de la santé au travail, ne figurent dans cette liste. Quand on sait le rôle fondateur joué par la protection physique des travailleurs dans l'histoire du droit du travail, on ne peut s'étonner des critiques virulentes dont cette Déclaration a fait l'objet³. En proclamant le caractère fondamental de certains droits ou principes, ce texte solennel qualifie implicitement tous les autres de secondaires et les relègue, *volens nolens*, au magasin des accessoires normatifs. Il serait cependant réducteur de ne retenir de la Déclaration de 1998 que l'insuffisance manifeste de son contenu substantiel (et ses possibles effets pervers), sans porter également attention à la nouveauté et aux virtualités de la méthode empruntée. Le mérite de ce texte est d'avoir rompu avec le *self service* normatif autorisé par le système des ratifications. Compte tenu du caractère général du "rappel" de la portée normative des textes fondateurs de l'OIT fulminé par son article 1-a, cette Déclaration peut aussi bien s'interpréter dans le sens d'un premier pas en direction d'un véritable ordre public social international s'imposant à tous les États, que dans celui d'un recul des ambitions normatives de l'OIT. Ces deux interprétations sont également possibles et seule l'histoire dévoilera laquelle s'imposera.

Ce contexte juridique est évidemment la première chose à prendre en considération avant d'avancer quelque proposition normative que ce soit dans un domaine tel que la sécurité sociale, qui se trouve exclu de la liste des "principes et droits fondamentaux" énumérés par la Déclaration de 1998. C'est pourquoi il a paru de bonne *méthode* que notre groupe de travail se penche d'abord sur les transformations ainsi intervenues dans l'univers des normes internationales du travail avant d'essayer de repérer dans une seconde étape les chances et les risques d'une initiative normative de l'OIT en matière de sécurité sociale.

Cette première étape, purement préparatoire, a permis tout d'abord de prendre la mesure du *foisonnement normatif* dont les questions sociales font l'objet dans le contexte de la mondialisation. Face aux initiatives publiques ou privées prises au nom de la "responsabilité sociale des entreprises", ou face aux normes sociales implicites imposées par les institutions du commerce et de la finance internationale (notamment les incitations au démantèlement des systèmes de protection sociale inhérentes aux plans d'ajustement structurels), l'OIT n'est plus en situation de monopole, à supposer qu'elle l'ait jamais été. Les questions qu'elle laissera en jachère ne manqueront pas d'être saisies par d'autres, sur des bases philosophiques et juridiques différentes de celles qui figurent dans sa Constitution. Ceci est particulièrement vrai du domaine de la sécurité sociale, dont les enjeux économiques et financiers sont vertigineux.

Cette réflexion générale sur les normes internationales du travail a aussi permis de cerner les chances et les risques des nouvelles pratiques juridiques qui fleurissent avec les idéaux de la "gouvernance". Tandis que l'idée de soumission à des règles impératives générales et abstraites, qui caractérise la *dura lex*, n'a rien perdu de sa force dans le domaine du commerce international, elle se trouve au contraire contestée dans le domaine social. Au nom de la diversité des modèles sociaux et des inégalités de richesse entre les pays, ont été développées diverses formes de *soft law*, qui procèdent souvent d'initiatives privées (labels, codes de conduite) mais ont aussi pu être mises en œuvre par des institutions publiques. D'abord apparue comme technique de management des entreprises, la direction par objectifs est

³ Cf. not. Ph. Alston « 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime » *The European Journal of International Law* (2004), Vol.15, n°3, pp.457-521

devenue fréquente dans le domaine des politiques publiques. La Déclaration de l'OIT de 1998 a du reste emprunté cette voie dans le domaine des droits dits fondamentaux en instituant un « mécanisme de suivi promotionnel » destiné tout à la fois à mesurer et encourager l'engagement des États dans la poursuite des objectifs qu'elle leur assigne. Mais la référence obligée est ici la "méthode ouverte de coordination" adoptée par l'Union européenne en matière d'emploi et étendue depuis à divers domaines, dont la sécurité sociale⁴. Cette méthode est en effet à ce jour la tentative la plus développée d'instauration d'une "gouvernance" sociale internationale, qui transcenderait les techniques juridiques traditionnelles de gouvernement. Telle qu'elle a été définie par le Conseil européen de Lisbonne en 2000, elle consiste à : a) définir des lignes directrices pour réaliser des *objectifs* fixés par les États membres ; b) établir des *indicateurs* quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances ; c) traduire les lignes directrices en *politiques nationales et régionales* ; et d) proposer des enseignements à partir de l'évaluation des *cas concrets*, c'est-à-dire doter ce système normatif d'une capacité de rétroaction fondée sur la casuistique de sa mise en œuvre. Cette méthode se trouve formellement consacrée dans diverses dispositions du Traité constitutionnel de l'Union Européenne, actuellement en cours de ratification⁵.

Ces nouvelles approches de la question normative dans le domaine social ne doivent pas être récusées a priori. Mais si l'on veut qu'elles n'affaiblissent pas la force ou la portée des droits et principes proclamés dans la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration universelle des droits de l'homme, et qu'elles contribuent au contraire à leur mise en œuvre effective, il convient d'en subordonner l'usage à quelques précautions, que la première étape du travail du groupe a permis de mettre en évidence.

La première de ces précautions est de ne pas voir dans la *soft law* une alternative, mais bien plutôt un complément de la *dura lex*. L'institution durable d'un libre marché suppose l'existence d'un cadre juridique qui prenne en compte à la fois sa dimension économique (le besoin d'échange des richesses produites par les travailleurs) et sa dimension sociale (les besoins des travailleurs qui produisent les richesses). L'histoire montre que négliger l'une ou l'autre de ces deux dimensions ne peut conduire qu'à des catastrophes majeures. Tel serait le cas d'un ordre juridique mondial qui soumettrait le commerce des choses à un droit "dur" et le sort des hommes à un droit "mou". Les questions économiques et les questions sociales ne sont pas indépendantes les unes des autres, et il faut tenir compte dans les deux domaines de l'unité et de la diversité des sociétés humaines. Qu'il s'agisse de normes économiques ou de normes sociales, il convient donc de *combinaison des règles qui s'imposent à tous et d'autres qui tiennent compte des différences de situation*.

Une seconde précaution indispensable est de prendre réellement ces différences en compte et notamment de ne pas projeter sur les pays du sud les catégories de pensée des pays du nord. Cet impératif essentiel se décline sur plusieurs plans. En premier lieu il conduit à subordonner tout recours à des normes incitatives à l'existence de *modes de représentation fiables des populations visées par ces normes*. Pour que la *soft law* ne soit pas un instrument de conditionnement des hommes, mais un moyen de les faire participer à l'élaboration d'un ordre

⁴ Quatre objectifs ont ainsi été fixés par la commission européenne dans le domaine de la protection sociale : a) rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr ; b) garantir des retraites sûres et des régimes de retraites viables ; c) promouvoir l'intégration sociale ; et d) garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé (*Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale* COM 99-347). L'expérience acquises en quelques années a conduit la commission à publier une autre communication relative à la *Rationalisation de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale* (COM [2003] 261 du 27 mai 2003).

⁵ V. not. les art. III-100 (stratégie européenne de l'emploi), III-107 et III-111 (droit du travail et protection sociale).

juste, elle doit s'ancrer dans le principe de participation. Ceci est particulièrement vrai des travailleurs de l'économie dite informelle, qui sont les meilleurs experts de cette économie. Ils doivent donc avoir la capacité collective de peser sur le contenu des normes qui les visent si l'on veut qu'elles soient légitimes et adaptées à leurs conditions réelles d'existence. En second lieu il convient de se doter des moyens de *connaître réellement les pratiques de travail et les systèmes de solidarité* sur lesquels on prétend agir. Faute de quoi — c'est l'une des leçons amères de 40 ans de politiques dites de développement dans de nombreuses régions du monde — ni les objectifs fixés ni les méthodes mises en œuvre pour les atteindre ne correspondent à la réalité des problèmes qui se posent localement. Si elle ne procède pas d'un savoir local, la direction par objectifs se révèle au mieux inefficace ; au pire elle ne fait qu'aggraver les maux qu'elle prétend résoudre.

Sans le respect de ces deux impératifs — participation des populations concernées et mobilisation du savoir local — on ne peut espérer disposer d'indicateurs fiables permettant d'évaluer véritablement écarts et progrès dans la réalisation des objectifs. Lorsqu'ils sont imposés de l'extérieur et conçus dans l'ignorance des réalités concrètes, les indicateurs inhérents à la direction par objectifs ne sont plus des instruments de mesure, mais des normes cachées et arbitraires, qui échappent à tout débat démocratique et à toute négociation et s'imposent en lieu et place des objectifs qu'ils sont censés servir.

3. Le nouveau consensus sur la sécurité sociale

C'est sur la base de ces considérations qu'a été organisée la deuxième phase des travaux du groupe, dédiée à la dimension normative de l'extension de la sécurité sociale dans le monde. Cette réflexion s'est située dans les perspectives tracées par les *Résolution et Conclusions concernant la sécurité sociale*, adoptées par la Conférence internationale du travail lors de sa 89^{ème} session en 2001. La tâche assignée à notre groupe consistait à examiner les possibles prolongements sur le plan juridique du "nouveau consensus" en matière de sécurité sociale, qui s'était ainsi exprimé entre les représentants des États, des employeurs et des travailleurs⁶.

Ce nouveau consensus va dans le sens d'une *interprétation ouverte de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998*. La Conférence internationale du travail commence en effet par affirmer que la sécurité sociale est "un droit *fondamental* de l'être humain" (§.2). Émanant de la même autorité que la déclaration de 1998, cette disposition signifie clairement que la liste des droits fondamentaux ne s'arrête pas aux quatre "principes concernant les droits fondamentaux" visés par l'article 2 de la déclaration de 1998, et que la priorité d'action décidée pour ces quatre principes peut être étendue à d'autres questions. Cette interprétation est confortée par le fait que selon les conclusions adoptées en 2001 (§.5) : "*Priorité absolue* doit être donnée à la conception de politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur". En abordant ainsi les droits à protection sociale, qui dépassent la seule sphère des relations de travail, la Conférence internationale du travail complète la Déclaration de 1998, qui ne traitait que des droits fondamentaux *au travail*.

Fidèles à la Déclaration de Philadelphie, dont elles réaffirment la pleine actualité (§.1), les conclusions de 2001 adoptent une *conception large de la protection sociale* qui, intégrant les nouveaux risques de disqualification des compétences, (notamment l'éducation initiale et la formation tout au long de la vie), envisage les prestations sociales sous l'angle du maintien sur

⁶ Cf. *Sécurité sociale. Un nouveau consensus*. Genève, BIT, 2002.

la longue durée de la capacité des personnes (§.3 et 7). Conception large également du point de vue du champ d'application de la sécurité sociale, qui se trouve enrichi par la référence au travail décent (§.17) dont les riches virtualités sont mises en œuvre. Lier l'impératif de sécurité à l'accomplissement d'un *travail* et pas seulement d'un travail salarié, conduit à prendre positivement en considération, au-delà de l'emploi, le travail indépendant, le travail dans l'économie informelle (§.5) ainsi que le travail non rémunéré de soins aux personnes qui pèse principalement sur les femmes dans le cadre des solidarités familiales (§.8, 9 et 10). La référence au travail *décent* conduit à ancrer la sécurité sociale dans les principes de dignité (§.2) et de solidarité (§.13) et à exclure ainsi tout retour à une gestion purement individuelle du risque ou à une approche purement caritative de la misère.

Tout en affirmant ainsi une vision commune de la sécurité sociale, le nouveau consensus qui s'est dégagé au sein de la Conférence internationale du travail fait aussi une grande place à la *diversité des situations nationales*. Cette diversité est d'abord celle des modèles de sécurité sociale. En affirmant qu'« il n'y a pas de modèle unique et exemplaire » et qu'« il incombe à chaque société de déterminer la manière d'assurer la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé » (§.4), la Conférence tire utilement les leçons de l'échec des tentatives d'exportation d'un modèle déterminé dans des sociétés dont les valeurs culturelles et sociales, l'histoire, les institutions et le degré de richesse matérielle sont différentes de celles de la société « exportatrice ». Cet avertissement vaut bien sûr pour l'exportation nord/sud, mais aussi pour des exportations nord/nord ou sud/sud. En particulier la sécurité sociale ne doit pas être un moyen d'imposer des choix de société qui relèvent de la souveraineté nationale et de la liberté individuelle. Si par exemple l'égalité entre hommes et femmes est bien un principe dont la validité a été reconnue par tous les États membres de l'OIT, cette *égalité* ne doit pas s'entendre comme une *identité* des conditions. Ce qui signifie par exemple que les systèmes de sécurité sociale doivent être respectueux des droits des femmes qui ont consacré tout ou partie de leur vie à un travail dans la sphère familiale plutôt que dans la sphère marchande (§.8, 9 et 10). La diversité est aussi de règle s'agissant de la définition des risques et besoins prioritaires. La question des pensions de vieillesse est centrale dans des sociétés vieillissantes (§.11) tandis qu'elle est presque irréaliste dans des pays où l'espérance de vie demeure très basse, notamment ceux qui doivent affronter de graves pandémies (SIDA : §.12, mais aussi paludisme) sans pouvoir disposer d'un système de prévention et de soins satisfaisant ni accéder aux médicaments appropriés. D'où l'importance du principe déjà évoqué de représentation des populations concernées, qui sont seules à même de juger quels sont leurs besoins les plus pressants (§.15).

Ni la Résolution ni les conclusions ainsi adoptées par la Conférence internationale du travail ne se prononcent sur la dimension normative de l'extension de la sécurité sociale. Elles donnent mandat au BIT de mener une campagne de promotion (§.17) et de coopération technique (§.19) dans le domaine de la sécurité sociale et aussi d'engager des recherches sur les voies et moyens de réaliser son extension (§.18). Le tout dans le but d'inciter les États membres à définir une « stratégie nationale pour atteindre l'objectif de la sécurité sociale pour tous » (§.16). Le travail de notre groupe se situait dans le cadre de ce mandat. Suivant la démarche intellectuelle qui avait été celle de la Conférence, nous avons tenté de concevoir un dispositif juridique susceptible d'inciter les États membres à définir une stratégie nationale de sécurité sociale. Cette stratégie doit tout à la fois s'ancrer dans les principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils se dégagent des normes existantes, et procéder de la situation propre de chaque pays. C'est pourquoi notre groupe de travail recommande l'adoption par la Conférence internationale du travail d'un accord-cadre sur la sécurité sociale, qui pourrait être ensuite décliné sous la forme d'accords nationaux négociés avec les États membres.

- II -

Esquisse d'un accord-cadre relatif aux stratégies nationales de sécurité sociale

1. Pourquoi un accord-cadre ?

Selon les conclusions adoptées en 2001 par la Conférence internationale du travail, « les activités de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale devraient s'ancrer dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes pertinentes de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale » (§.17). Deux directives fortes se dégagent de cette formule. Elle signifie en premier lieu que l'OIT n'entend pas revenir sur l'acquis normatif international dans le domaine de la sécurité sociale, et en second lieu que cet acquis doit être revisité à la lumière du concept de travail décent.

1.1. L'action normative en matière de sécurité sociale doit donc tout d'abord prendre appui sur les normes pertinentes pour étendre la protection sociale aux nombreuses populations qui n'en bénéficient pas encore. Ceci vaut en particulier pour la convention 102, qui doit demeurer la convention de base en la matière. Sans doute cette convention reflète par maints aspects la situation socio-économique qui prévalait en 1952 dans les pays industriels. Il faut donc tenir compte du fait que certaines de ses dispositions visent un modèle industriel, qui ne correspond plus ni à celui des pays dits « développés », ni à celui des pays dits « en voie de développement ». Dans les premiers, ce modèle « fordiste », qui était indexé sur la situation du travailleur masculin, soutien de famille et salarié à temps plein, a laissé place à une situation beaucoup plus hétérogène, marquée par la montée du chômage ou des emplois précaires et mal payés, par l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, ainsi que par la diversification et l'instabilité des situations familiales. Dans les pays dits « en développement », le modèle salarial a certes gagné du terrain, mais il n'a pas partout connu l'extension à laquelle on s'attendait ; dans certains d'entre eux, c'est surtout l'économie dite informelle qui s'y est développée. Il s'agit en fait d'une économie de la misère, qui est le lot d'une partie importante, voire d'une majorité de la population, et qui échappe aux classifications juridiques habituelles du monde du travail. Malgré ses mérites incontestables, la convention 102 ne prend pas en compte cette situation, commune dans de nombreux pays du sud, ce qui explique (entre autres facteurs) pourquoi de grands États, comme l'Inde par exemple, ne l'aient pas ratifiée. Ceci ne doit pas conduire cependant à la remettre en question, car si certaines dispositions techniques de la convention 102 ne sont pas adaptées aux problèmes posés aujourd'hui par la protection sociale, les principes juridiques qu'elles exprime n'ont quant à eux rien perdu de leur valeur, et les clauses de souplesse qu'elle contient laissent de grandes marges de libertés dans sa mise en œuvre. Le problème n'est donc pas de démanteler cet acquis normatif, mais bien plutôt de le considérer comme un socle sur lequel édifier des stratégies nationales de sécurité sociale qui répondent aux temps présents.

1.2. L'action normative doit en second lieu s'inscrire dans l'objectif du travail décent pour tous. En se référant au concept de travail décent après la Déclaration de Philadelphie, mais avant les normes de sécurité sociale, la Conférence internationale du travail invite clairement à interpréter ces normes à la lumière de ce concept, qui résume et actualise l'esprit de Philadelphie. Le concept de travail décent n'est pas, on le sait, une catégorie juridique opératoire, mais plutôt un guide que l'OIT s'est donné depuis 1999 pour orienter son action : « le but fondamental de l'OIT est aujourd'hui que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et

de dignité » (Cf. *Un travail décent*, Rapport du directeur général à la 87^e session de la Conférence internationale du travail Genève, 1999, p.3). La référence au travail décent oblige tout à la fois à revenir aux principes fondateurs de l'OIT, à adopter une vue compréhensive du travail, et à tenir compte de la diversité des situations et des modèles socio-économiques de par le monde. D'où le besoin d' « explorer de nouvelles méthodes d'action normative » (Rapport préc. p.18) susceptibles de compléter le système des déclarations, conventions et recommandations. Ce besoin de nouvelles méthodes normatives est particulièrement urgent dans le cas de l'extension de la protection sociale et de la sécurité sociale, qui est l'un des quatre programmes prioritaires définis dans le cadre de l'objectif de travail décent (aux côtés de la mise en œuvre de la Déclaration de 1998 et de l'application des normes internationales du travail, de la promotion du volume et de la qualité de l'emploi et du renforcement du dialogue social : cf. Rapport préc. p.13 et suiv.). La protection des hommes contre les risques de l'existence est sans doute le domaine où la diversité des sociétés, des modèles culturels et des degrés de richesse matérielle se font le plus intensément sentir. Mais c'est aussi l'expression d'un besoin — le besoin de tout homme de pouvoir disposer pour vivre et agir d'un minimum de sécurité matérielle — dont le caractère universel n'est contesté par personne.

1.3. Se dessinent ainsi les grands traits d'une nouvelle méthode d'action normative, qui exprimerait sur le plan juridique le nouveau consensus établi en 2001 sur la sécurité sociale. Cette méthode doit remplir au moins les quatre conditions suivantes :

- ne pas doubler ou édulcorer les normes pertinentes existantes, mais faciliter l'extension de leur champ d'application ;
- mettre en œuvre les principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils résultent de ces normes et de la Déclaration de Philadelphie ;
- permettre la prise en considération des situations concrètes des populations visées par l'extension ;
- être doté d'une réelle force juridique et mettre ainsi un coup d'arrêt à l'amollissement des normes sociales face aux normes économiques.

Se situant dans le cadre ainsi tracé, notre groupe de travail a fait sienne la proposition émise par l'un de ses membres (le professeur Goldin, de l'Université de Buenos Aires), de concevoir un dispositif contractuel qui donnerait une base juridique à la définition des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale. Ce contrat comporterait d'une part une partie inflexible emportant adhésion aux principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils se dégagent des normes internationales existantes, et d'autre part une partie négociée où seraient déterminés la méthode d'élaboration du plan national de sécurité sociale, ainsi que les moyens que l'OIT et d'autres contributeurs éventuels mobiliseraient pour aider à l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan. A la différence de la ratification d'une convention de l'OIT, ce contrat ne ferait pas peser sur l'État qui s'y engagerait une obligation de résultat, mais une obligation de moyens, dont l'objet serait d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'extension de la sécurité sociale adapté à la situation du pays et aux objectifs qu'il se fixe lui-même en ce domaine. De nature synallagmatique, cet engagement aurait pour contrepartie une aide technique et financière à la réalisation de ces objectifs.

Combinant l'hétéronomie des principes reconnus par la société internationale et l'autonomie des États dans la manière de les mettre en œuvre, ces contrats prendraient la forme d'*accords nationaux* d'extension de la sécurité sociale, conclus entre l'OIT et l'État concerné, et auxquels pourraient éventuellement se joindre d'autres organisations internationales

susceptibles d'aider à cette extension dans le cadre de leurs propres compétences. La négociation de tels accords avec les États se ferait en effet sur la base d'un *accord-cadre* adopté par la Conférence internationale du travail, mais dont la mise en œuvre par les accords nationaux pourrait impliquer d'autres partenaires. Cette possibilité d'élargir le cercle des parties aux accords nationaux répond notamment au vœu exprimé en 2001 par la Conférence internationale du travail, de voir d'autres organisations internationales, dont le FMI et la Banque mondiale, coopérer avec l'OIT dans son action d'extension de la protection sociale (Conclusions préc. concernant la sécurité sociale, §.21). Il est clair en effet, que l'efficacité de ce dispositif dépendra de l'ampleur des moyens mobilisés pour inciter les États à s'y engager et que les seules ressources de l'OIT risquent de n'être pas suffisantes à cette fin. Cet élargissement du cercle des parties aurait aussi le mérite de valoir adhésion explicite de ces autres organisations aux principes directeurs de la sécurité sociale.

2. L'adhésion aux principes directeurs de la sécurité sociale

Conformément aux conclusions déjà citées de la Conférence internationale du travail, l'accord-cadre relatif à la sécurité sociale devrait « s'ancrer dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes pertinentes de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale » (§.17). Cet ancrage nécessite de faire figurer dans cet accord-cadre une partie fixe récapitulant les principes directeurs de la sécurité sociale. Selon les conclusions de la Conférence « tous les systèmes devraient se conformer à certains principes de base » (§.4). Certains de ces principes, tels celui d'égalité de traitement, ont déjà été formulés en tant que tels dans les normes existantes, tandis que d'autres, sans avoir fait été proclamés en tant que tels, se dégagent clairement de ces normes ou du concept de travail décent. Ainsi en va-t-il de la dignité, de la solidarité et de la participation. La rédaction d'un accord-cadre au sein de la Conférence internationale du travail serait donc l'occasion d'une utile récapitulation de ces principes, dont la liste que nous avons dressée n'est qu'une première esquisse. Cette liste devrait comporter en tout état de cause quatre principes dont il convient de rappeler brièvement le sens et la portée juridiques au regard du droit de la sécurité sociale : la dignité, la solidarité, l'égalité et la participation.

2.1. Le principe de dignité

La dignité de l'être humain n'était pas évoquée dans les premières déclarations des droits adoptées par les Etats-Unis et la France à la fin du XVIII^{ème} siècle. "L'Homme" de ces premières déclarations des droits était un pur être de raison dont l'existence physique n'était envisagée que du point de vue du droit des peines. Or l'histoire a montré que les droits civils et politiques proclamés par ces premières déclarations étaient privés de sens et menacés de disparition là où des masses humaines entières se trouvaient livrées à la misère et à la peur. Pour se soucier de la défense de la démocratie ou du droit de propriété, il faut d'abord être assuré d'un minimum de sécurité physique et économique et ne pas être en proie aux agressions, à la faim, au froid ou à la maladie. C'était l'une des leçons des années trente que la misère et le chômage de masse font le lit des dictatures et qu'il ne peut y avoir de liberté là où règne l'insécurité physique et économique, et ce fut la raison de la proclamation des droits sociaux dans l'après-guerre.

C'est donc à l'appui de la proclamation des droits économiques et sociaux, dits droits de l'homme de seconde génération, que la notion de dignité est apparue après-guerre en droit international. La Déclaration de Philadelphie est la première à l'employer. Se référant à l'expérience tragique de la seconde guerre mondiale, qui venait de démontrer qu'une paix

durable ne pouvait être établie que sur la base de la justice sociale, elle affirme que « tous les êtres humains, quels que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales » (§. II-a). La réalisation de ce droit doit constituer le « but central de toute politique nationale et internationale » (6. II-b). Le même lien entre la dignité et les droits sociaux se retrouve dans la Déclaration universelle des droits de l'homme qui, après s'y être référée en termes généraux de façon liminaire⁷, évoque à deux reprises la dignité humaine : à l'appui de la proclamation du droit à la sécurité sociale (art.22) et du droit au travail (art.23). Dans la période récente la dignité humaine a été érigée au rang de principe, d'abord dans les textes relatifs à la bioéthique, puis dans la Charte européenne des droits fondamentaux, où elle figure au premier rang, avant les libertés, l'égalité et la solidarité, pour fonder les droits à l'intégrité de la personne humaine (résultant notamment de l'interdiction de la peine de mort, de l'expérimentation ou des traitements médicaux non consentis, de la torture, du clonage, du travail forcé, de l'esclavage et du trafic d'êtres humains).

Le fait que la dignité ait été invoquée d'abord pour fonder les droits au travail et à la protection sociale, et ensuite les droits à l'intégrité physique et mentale n'a rien qui doive surprendre. Il s'agit dans les deux cas de reconnaître que la valeur de l'humanité se trouve en jeu dans l'existence matérielle de chaque être humain et que nul ne doit porter atteinte à cette valeur, pas même celui qui en est investi. Employée sous ce sens par les premiers humanistes de la Renaissance occidentale⁸, elle l'a gardé dans ses usages modernes. La dignité de l'homme signifie que chaque être humain incarne le principe d'humanité, et oblige donc à le traiter, de son vivant et même après sa mort, comme une fin en soi et jamais comme un pur moyen (ce qui devrait conduire à proscrire du vocabulaire juridique des expressions telles que « matériel humain » ou « capital humain »).

Si la sécurité sociale est apparue dès l'origine comme une manifestation du principe de dignité, c'est parce qu'elle investit les êtres humains du droit de mener une vie décente quelles que soient les vicissitudes physiques et matérielles de cette vie. A la différence de l'aumône, ou de l'aide apportée unilatéralement à celui qui est dans la misère, la sécurité sociale inscrit les individus dans un mécanisme collectif d'échange, où *recevoir est un droit correspondant à une obligation de donner ou de rendre*. C'est pourquoi les dispositions communes de la convention 102, garantissent le droit d'agir en justice pour les faire respecter (art.70-1). C'est aussi la raison pour laquelle le rapport Beveridge avait écarté l'idée de subordonner la reconnaissance des droits sociaux à une condition de ressources. Un système de prestations fondé sur une telle condition divise la société entre deux types de membres — les créanciers et les débiteurs — alors que tous doivent pouvoir être à la fois créancier et débiteur et participer pleinement au jeu des échanges. Attribuer à chaque membre de la société des droits fondés sur ce qu'il lui apporte, c'est reconnaître pleinement sa dignité

⁷ Premier considérant : « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». Art. 1^{er} : « Tous les êtres humains naissent égaux en dignité et en droit »).

⁸ La Dignité désignait dans le vocabulaire du Moyen-Âge occidental une corporation par succession, qui ne se déployait pas dans l'espace, mais dans le temps. Réalisant l'unicité fictive des prédécesseurs et des successeurs potentiels, qui sont tous présents dans et incorporés à son titulaire du moment, la Dignité, par définition ne meurt jamais. D'abord utilisé pour la fonction royale, le concept a commencé de se "démocratiser" chez les premiers humanistes de la Renaissance, pour qui chaque homme, être mortel, incarne la dignité immortelle de l'*humanitas*. Cf. E. Kantorowicz, *Les deux corps du Roi*, op. cit., p. 278 et suiv. Pic de la Mirandole *Oratio de hominis Dignitat*, - *De la dignité de l'Homme* éd. bilingue par Y. Hersant, Combas, Éd. de l'éclat, 1993)

propre. Dénier à un être humain la capacité d'apporter quelque chose à ses semblables est au contraire une atteinte à sa dignité.

Faire de chaque individu le titulaire de véritables droits est donc une manière de reconnaître les *capacités* qui sont les siennes, mais aussi de contribuer à maintenir et accroître ces capacités. Dans son sens juridique, la capacité désigne l'aptitude des individus et des organisations à passer des contrats et, plus largement, de gérer eux-mêmes leurs affaires. En ce sens, la capacité légale permet d'accéder au jeu des échanges dans une économie de marché. Dans la pensée juridique libérale, la capacité tend à n'apparaître que négativement, c'est-à-dire par son absence : les personnes très jeunes, très vieilles, ou très malades, peuvent se trouver privées de la capacité de passer des contrats ayant force obligatoire. Elles sont en effet considérées comme incapables d'évaluer leur intérêt personnel de façon rationnelle. La sécurité sociale permet de passer de cette approche négative à une approche positive et dynamique, plus conforme au principe de dignité : au lieu de sanctionner l'incapacité, elle tend à préserver la capacité des personnes, en leur donnant les moyens de faire face aux risques d'incapacité. C'est en ce sens qu'elle est un puissant facteur de dynamisme économique, et une pièce essentielle d'une économie du développement durable, telle que dessinée notamment dans l'œuvre d'Amartya Sen.

Ancrer l'extension de la sécurité sociale dans le principe de dignité permettrait donc de lui donner de nouveaux prolongements en l'étendant, au-delà de la protection contre les risques visés par la convention 102, au soutien des capacités des personnes dans un monde divers et évolutif. De ces possibles prolongements on peut donner de nombreux et bien différents exemples. Tel est le cas des frais funéraires, qui grèvent lourdement le budget des personnes dans des pays très pauvres comme le Mali, qui ne sont en revanche malheureusement guère concernés par le risque vieillesse. Tel est le cas aussi, déjà évoqué dans la Déclaration de Philadelphie et mentionné par la Conférence internationale du travail dans ses conclusions de 2001 sur la sécurité sociale (§.7), du droit d'accéder à des dispositifs d'éducation et de formation tout au long de la vie. Tel est le cas plus généralement des « droits de tirage sociaux », qui visent, non pas à faire face à la survenance d'un risque, mais à soutenir l'exercice concret d'une liberté⁹. La référence à la dignité conduit ainsi à situer la sécurité sociale dans le cadre plus général d'une *politique des capacités* qui, à la différence des politiques d'employabilité, n'envisage pas l'être humain comme un moyen qu'il faut adapter aux besoins des entreprises (de ce point de vue le concept d'employabilité n'est guère compatible avec le principe de dignité), mais bien plutôt comme le but ultime et la source vive de toute entreprise.

Le principe de dignité oblige ainsi à mettre l'économie au service de l'homme, ce qui a des conséquences normatives très concrètes que la Déclaration de Philadelphie exprime en des termes suffisamment nets pour qu'on se contente ici de les rappeler plutôt que de les paraphraser. Après avoir proclamé le droit de tous les êtres humains « de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales », elle affirme que « tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental » (6. II-c) et donne pour mission à l'Organisation Internationale du Travail « d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine

⁹ Cf. A.Supiot (dir.) *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, (Rapport pour la commission européenne) Paris, Flammarion, 1999, p.90 et suiv.

international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier » (§. II-d). On ne peut qu'être frappé par le complet renversement de perspective à l'œuvre aujourd'hui dans le cadre de la libéralisation des échanges, et par la manière dont certaines normes internationales récentes envisagent l'homme comme un moyen au service de fins économiques. Tel est le cas par exemple des dispositions du traité de l'Union européenne, reprises dans le projet de traité constitutionnel, qui fixent à l'Union l'objectif d'adapter la main d'œuvre aux besoins des marchés (art. III-203). L'OIT elle-même n'a pas toujours échappé à cette tendance dans un passé récent. Pris à la lettre l'article 5 de sa Déclaration de 1998, selon lequel « l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi » paraît difficilement compatible avec les directives à valeur constitutionnelle de la Déclaration de Philadelphie qui viennent d'être rappelées¹⁰. La négociation de plans nationaux de sécurité sociale sur la base de l'accord-cadre proposé ici, pourrait être l'occasion de mettre ces directives en œuvre. D'une part en évaluant l'impact des programmes d'action économique et financier (notamment les plans d'ajustement structurels, mais aussi les plans de lutte contre la pauvreté) sur la sécurité économique et la capacité des personnes. D'autre part en donnant un cadre juridique propice à une coopération de l'OIT avec les organisations internationales économiques et financières, et en plaçant d'emblée cette coopération sous l'égide des principes directeurs de la sécurité sociale.

2.2. Le principe de solidarité

Comme la dignité, la solidarité est demeurée pendant longtemps une notion philosophique et politique et c'est seulement de manière récente qu'elle a été élevée au rang de principe juridique. Cette consécration a d'abord été le fait de certains ordres juridiques nationaux, qui ont fait du principe de solidarité la base de leur système de sécurité sociale. Héritée du droit romain, la solidarité a d'abord désigné une technique juridique destinée à régler les hypothèses de pluralité de créanciers (solidarité active) ou de débiteurs (solidarité passive) d'une même obligation. Alors que le droit civil n'appréhendait généralement le rapport d'obligation que sur un plan individuel, la solidarité permettait de le penser sur un plan collectif (collectivité de créanciers et de débiteurs), en l'absence de tout lien communautaire et de tout consentement individuel (ce qui permettra à la solidarité sociale de s'émanciper du contrat d'assurance). On comprend dès lors pourquoi ce concept a pu s'épanouir en droit social. Mise en avant par la sociologie et par la théorie politique à la fin du XIX^{ème} siècle, la solidarité offrait une base satisfaisante à ceux qui entendaient remédier aux excès de l'individualisme sans ressusciter les communautés paroissiales, religieuses ou corporatives de l'ère préindustrielle. Le grand mérite de la solidarité était en effet d'asseoir les montages du droit social sur le droit des obligations et de préserver ainsi les principes d'égalité et de liberté individuelle que toute référence affichée à ces "communautés naturelles" aurait mis en péril. Transplantée en droit social, la notion s'est développée et transformée, jusqu'à devenir dans certains pays le seul principe général auquel est référée la sécurité sociale¹¹. Cette évolution des solidarités de proximité fondées sur l'appartenance à des communautés traditionnelles vers des systèmes larges de solidarité placés sous l'égide de l'État est une constante de l'histoire des systèmes de sécurité sociale, aussi divers que soient par ailleurs ces systèmes.

¹⁰ C'est pourquoi cet article 5 doit s'interpréter comme un simple rappel de l'obligation d'exécution de bonne foi.

¹¹ Cf. le premier article du code français de la sécurité sociale : "L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale" (C. séc. soc. art. L.111-1).

Bien qu'il ne s'y trouve pas explicitement formulé, le principe de solidarité se dégage clairement de la convention 102. Dans sa partie XIII, consacrée à des dispositions communes qui ne peuvent être écartées par les États qui la ratifie, cette convention prévoit que le financement de la sécurité sociale doit être assuré "par voie de cotisations ou d'impôts (...) selon des modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et qui tiennent compte de la situation économique du Membre et de celle des catégories de personnes protégées" (art.71-1). Cette disposition exprime l'essence de la solidarité, qui est d'instituer au sein d'une collectivité humaine un pot commun dans lequel chacun doit verser selon ses capacités et peut puiser selon ses besoins, dans des limites fixées par l'administration du système. L'obligation qu'elle fait peser sur chacun de contribuer à la protection de tous relève certainement des devoirs de l'homme, implicitement ou explicitement reconnus par les déclarations des droits fondamentaux. Cette mutualisation substitue au calcul d'utilité individuelle un calcul d'utilité collective. Elle constitue du point de vue économique une entente qui fait prévaloir l'intérêt de ses membres sur celui des tiers et l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel. Cette mutualisation soustrait à la libre concurrence les services sur lesquels elle porte et elle limite la liberté individuelle. C'est pourquoi dans un univers juridique régi par le libre échange, elle ne peut être reconnue et se développer que sur une base juridique propre. Et c'est parce qu'elle fournit une telle base que la solidarité a progressivement acquis la valeur d'un principe juridique sur la scène internationale. Il y a là au fond la traduction juridique de l'idée fort simple selon laquelle toute société humaine a également besoin de coopération et de compétition et qu'un monde qui prétendrait ignorer l'une ou l'autre de ces valeurs court à sa perte.

C'est de la collision du droit social et du droit de la concurrence qu'est ainsi sortie en 1993 la consécration du principe de solidarité dans l'ordre juridique européen, qui mérite ici une attention spéciale dans la mesure où il est dans le monde le seul espace normatif transnational au sein duquel on ait cherché à combiner les principes du commerce international et ceux de la protection sociale. Cette collision est intervenue lorsque la libre concurrence a été invoquée par des assurés pour échapper à l'obligation de cotiser à des régimes de protection sociale déterminés, ou encore par des employeurs pour échapper à la force normative des conventions collectives. L'argument consistait à dire que ces régimes ou ces conventions constituaient des ententes prohibées, contraires aux principes de la libre concurrence. C'est ce qui a conduit la Cour de Justice à juger que la solidarité à l'œuvre dans les organismes de sécurité sociale constituait une exception licite, mais d'interprétation restrictive, aux principes de libre concurrence (*Poucet et Pistre, 1993 ; Coreva, 1995 ; Garcia, 1996*). Les régimes de solidarité visent, selon cette jurisprudence, « à assurer à l'ensemble des personnes qui en relèvent une couverture des risques (...) indépendamment de leur condition de fortune et de leur état de santé lors de l'affiliation » (*Poucet et Pistre, 1993*). De même le juge européen a analysé les conventions collectives comme une restriction de la concurrence entre les entreprises signataires, et les fait échapper à l'interdiction des ententes économiques, dans la mesure où elles poursuivent un objectif de politique sociale (*Albany, 1999*). Le même raisonnement a été mis en œuvre à propos des monopoles des entreprises de service public. Ce monopole est toléré dans la mesure où il est nécessaire à "une compensation entre les secteurs d'activités rentables et les secteurs moins rentables (ce qui) justifie, dès lors, une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables" (*Corbeau, 1993*).

Le principe de solidarité s'exprime ainsi sous des formes différentes selon les objets auxquels il s'applique. Dans le domaine de la sécurité sociale il implique toujours une affiliation obligatoire, (i.e. une obligation de contribuer, sous forme de cotisation ou d'impôts au

financement du système dont on est bénéficiaire), mais ses manifestations varient selon les éventualités auxquelles la solidarité permet de faire face. En matière de santé, la solidarité se concrétise par des contributions obligatoires proportionnelles aux revenus et des prestations identiques pour tous les bénéficiaires (*Poucet et Pistre, 1993*). En matière de vieillesse par le fait que ce sont les cotisations versées par les travailleurs en activité qui permettent de financer les pensions des travailleurs retraités et par l'existence de droits à pension non proportionnels aux cotisations versées (*Poucet et Pistre, 1993*). Dans les rapports entre régimes de sécurité sociale, la solidarité se manifeste par la participation des régimes excédentaires au financement des régimes qui ont des difficultés structurelles (*Poucet et Pistre, 1993*). Ce n'est pas le lieu de discuter ici des insuffisances techniques de la définition de la solidarité ainsi adoptée par la Cour Européenne. Il suffit de relever qu'un double mouvement de réaffirmation et de réinterprétation du principe de solidarité est déjà engagé en Europe, et que ce mouvement est né de l'ouverture des frontières à la libre concurrence.

La première déclaration internationale à avoir expressément consacré le principe de solidarité est la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981¹². Comme son nom le laisse entendre, cette Charte, tout en reprenant à son compte les droits individuels figurant dans les déclarations occidentales, les insère dans une conception de l'Homme qui n'est pas celle de l'individu sujet insulaire, mais celle d'un être lié à ses semblables. Tandis que dans la Déclaration universelle de 1948, le principe de solidarité ne se manifeste (implicitement) que sous la forme de *droits* individuels (droits à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à la sécurité contre les risques de perte de ses moyens de subsistance, v. art. 22 et 25), dans la Charte africaine au contraire il trouve place au titre des *devoirs* (art. 29-4 : "l'individu a le devoir de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale"). Dans un cas donc la solidarité s'exprime par une créance de l'individu sur la société, et dans l'autre comme une dette. En réalité, dans les deux cas, créance et dette sont liées. Aux *droits* à... proclamés au Nord a partout correspondu le devoir de contribuer à la solidarité en s'acquittant de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales)¹³. Ces prélèvements obligatoires, dont on sait le poids fort lourd dans le modèle social de la "vieille Europe", sont l'équivalent structurel du devoir de solidarité qui pèse sur tout Africain ayant des ressources. Mais tandis que cette solidarité traditionnelle se manifeste dans le cadre de liens personnels, le prix de la solidarité "moderne" est payé à des organismes anonymes, qu'il s'agisse de l'État pour les services publics ou des régimes de sécurité sociale.

Vingt ans après la déclaration africaine, la Charte européenne des droits fondamentaux adoptée à Nice en 2000 et intégrée au texte du Traité constitutionnel de l'Union (en cours de ratification), a consacré à son tour le principe de solidarité, tout en lui donnant de nouveaux prolongements. La solidarité recouvre ainsi dans cette Charte (chapitre 4, art. 27 et suiv.), non seulement les droits sociaux déjà visés par la Déclaration universelle, mais aussi de nouveaux droits fondamentaux (droit à l'information des travailleurs, droit de négociation et d'action collective, droit d'accès aux services publics), ainsi que certains principes qui s'imposent aux pouvoirs publics et aux entreprises (conciliation de la vie familiale et professionnelle, protection de l'environnement, protection des consommateurs). Ainsi définie, la solidarité

¹² V. texte reproduit in Ph. Ardant, *Les textes sur les droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2^{ème} éd. 1993, p. 92 ; présentation sommaire in F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, PUF, 5^{ème} éd. 2001, n° 76 et suiv.

¹³ Ce devoir est explicitement formulé par la déclaration panaméricaine des droits et devoirs de l'Homme (1948), aux termes de laquelle toute personne "est obligée de collaborer avec l'État et la communauté pour l'entraide et la sécurité sociales, selon les possibilités et les circonstances" (art. 35), et "a le devoir de payer les impôts fixés par la loi pour le soutien des services publics de son pays" (art. 36).

pourrait servir à contenir de deux manières les effets de délitement social liés à la mondialisation. D'une part elle conduit à reconnaître à ceux dont les conditions de vie et de travail sont concernées par la libéralisation des échanges internationaux le droit de s'organiser, d'agir et de négocier sur un plan international. La solidarité cesse ici d'être envisagée seulement comme un mode de protection des hommes contre les risques de l'existence, mais permet aussi de leur donner les moyens concrets d'exercer certaines libertés, à l'instar de bien des formes traditionnelles de solidarité pratiquées hors de l'Occident, telles la tontine africaine, qui apparaît ainsi étonnamment moderne. D'autre part cette définition du principe de solidarité permet de lutter contre la fuite des charges et responsabilités sociales, rendue possible par l'organisation réticulaire de l'économie contemporaine. Ce sont tous ceux qui bénéficient d'une opération économique qui doivent être considérés comme solidairement responsables des dommages qui en résultent pour l'environnement les travailleurs et les consommateurs, quels que soient les montages juridiques empruntés par l'entreprise¹⁴.

Le sens premier de la solidarité, celui du droit civil, longtemps éclipsé en matière sociale par les techniques venues de l'assurance, refait alors surface, étrangement semblable aux formes de la solidarité "traditionnelle" encore vivaces hors de l'Occident, qui engagent la responsabilité personnelle de ceux qu'elle lie. La responsabilité sociale des entreprises opérant à l'échelon international supposerait qu'une solidarité de ce type puisse exister entre les diverses entités d'une filière ou d'un réseau transnational. Sur cette base il deviendrait notamment possible de poursuivre en responsabilité dans les pays où elles ont leur siège les entités « en mesure d'exercer une grande influence sur les activités des autres »¹⁵, et de les obliger à répondre des manquements à ces principes observés dans les « pays d'accueil » par des entités appartenant au même réseau ou à la même filière. Cette obligation encouragerait les bonnes pratiques de sous-traitance et découragerait les mauvaises. De telles actions en responsabilité pourraient être elles-mêmes conduites de façon coordonnée par les syndicats du réseau ou de la filière.

L'inscription du principe de solidarité dans un accord-cadre sur la sécurité sociale devrait tenir compte de ces évolutions récentes du concept. En premier lieu il convient d'en retenir une conception assez large, pour embrasser à la fois les mécanismes de solidarité anonymes de l'État providence et les solidarités fondés sur des liens personnels ou de proximité, qu'on pensait propres aux sociétés traditionnelles mais qui font retour dans l'ultra modernité avec la globalisation des échanges. Cette conception large s'étend naturellement aux services publics qu'un État peut décider de mettre en œuvre dans le cadre de la solidarité nationale, pour assurer l'égalité d'accès à certains bien fondamentaux, comme la prévention et les soins médicaux ou la formation professionnelle. Mais elle conduit aussi à ne pas opposer les solidarités à l'œuvre en droit du travail (organisation, négociation et action collective) et celles qui s'expriment dans les systèmes de sécurité sociale (mutuelles, régimes à base professionnelle, systèmes publics financés par l'impôt), ou dans les solidarités de proximité, mais au contraire à établir entre les unes et les autres des liens propres à garantir l'universalité et la cohérence des systèmes de protection. Cette définition large répond aux vœux de la Conférence internationale du travail, qui dans son nouveau consensus sur la sécurité sociale,

¹⁴ C'est la solution retenue par la directive européenne du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux. Cette solution a aussi été utilisée avec grande efficacité par les États-Unis, à la suite de la marée noire de l'*Exxon Valdes*, la loi américaine permettant désormais de poursuivre en responsabilité tous ceux qui de près ou de loin ont pris part à l'opération de transport.

¹⁵ Formule empruntée aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (1976, révisés en 2000).

observe qu' "il n'y a pas en matière de sécurité sociale de modèle unique exemplaire. Celle-ci croît et évolue avec le temps" (§.4).

En second lieu, il conviendrait de rappeler dans cet accord-cadre que les États doivent demeurer les garants de la mise en œuvre du principe de solidarité, ce qui ne veut pas dire qu'ils en soient nécessairement les gérants. Ce rôle de garant est indispensable à la viabilité financière des systèmes sur le long terme. Il se justifie aussi par le fait que toutes les institutions qui reposent sur le principe de solidarité font prévaloir l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel, et l'intérêt des membres du groupe sur celui des étrangers au groupe. Seul l'État est en mesure d'assurer que ces institutions concourent à l'intérêt général et ne portent pas une atteinte excessive à la liberté individuelle. Lui seul peut aussi organiser la solidarité entre les différents systèmes professionnels, mutualiste ou communautaire existant à l'intérieur du pays. Ces systèmes, s'ils ne sont pas inscrits dans un cadre national cohérent, peuvent favoriser la fragmentation de la société en groupes repliés sur eux-mêmes et l'exclusion de ceux qui ne relèvent d'aucun d'entre eux. La fonction de garant implique que l'État respecte l'autonomie de ces systèmes et mette en œuvre le principe de participation des personnes protégées qui est une condition essentielle de leur légitimité et de leur efficacité (v. infra, §.2.4.).

La Conférence internationale du travail a rappelé en 2001 dans ses conclusions relatives à la sécurité sociale (§.4) ce rôle nodal de l'État, qui se dégageait déjà des dispositions communes de la convention 102. Selon l'article 71 de cette convention, qui pose implicitement (v.supra) le principe de solidarité, l'État doit assurer une "responsabilité générale en ce qui concerne le service des prestations" et prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre ce but. Cette responsabilité porte au premier chef sur l'équilibre financier des systèmes de protection sociale, et la convention prescrit aux États de "s'assurer que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis périodiquement et en tout cas préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations ou des impôts affectés à la couverture". Cet impératif de "bonne gouvernance", et plus généralement de ce que la convention 102 appelle la "bonne administration" (art.72-2) des institutions en charge de la sécurité sociale, est ainsi une composante essentielle de la mise en œuvre du principe de solidarité. La responsabilité générale de l'État en ce domaine devrait donc être rappelée à ce titre dans un accord-cadre le liant à l'OIT.

2.3. Le principe d'égalité

Au sens juridique le principe d'égalité désigne tantôt une égalité devant la loi, qui doit s'appliquer de la même manière à tous et ouvrir les mêmes droits aux personnes placées dans des conditions semblables, tantôt une égalité dans la loi, qui interdit en certains cas au législateur lui-même de prendre en considération certaines différences réelles ou supposées, telles que la race, le sexe, la religion, la nationalité, l'appartenance syndicale, etc.

En matière de sécurité sociale, il n'a pas été possible de s'en tenir à la conception purement formelle et abstraite de l'égalité qui prévaut en matière de droits civils et politiques. C'est ainsi que la Déclaration de Philadelphie mentionne l'*égalité des chances* dans la poursuite du progrès matériel et du développement spirituel (§. II-a préc.). L'égalité des chances n'est pas seulement un droit, mais c'est aussi un but, un "objectif fondamental" que cette Déclaration assigne à l'OIT, aux États membres, ainsi qu'aux programmes économiques et financiers adoptés à l'échelle internationale (cf. §. II- b, c, d). Autrement dit, il ne suffit pas de proclamer

l'égalité des chances pour qu'elle existe, car elle est la source de ce que les juristes appellent une obligation de moyens, c'est-à-dire une obligation d'œuvrer à sa réalisation.

Les dispositions communes de la convention 102 posent quant à elles le principe d'*égalité de traitement* des résidents non nationaux (art.68). Comme l'égalité des chances, cette égalité de traitement des étrangers exige pour être mise en œuvre en matière de sécurité sociale des dispositifs institutionnels appropriés, en l'espèce des instruments de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale. C'est pourquoi elle a fait l'objet d'une convention *ad hoc* : la convention 118 [1962], qui est l'une des rares conventions de l'OIT à soumettre la force obligatoire de certaines de ses dispositions à une condition de réciprocité entre les États (v. sur cet effet synallagmatique ses articles 3, 5, 6,7 ; en sont exemptés les réfugiés et apatrides : art. 10). L'égalité de traitement des nationaux et des étrangers implique donc l'établissement d'une certaine solidarité entre les systèmes nationaux de sécurité sociale. C'est particulièrement vrai au sein des espaces économiques régionaux, du type de l'Union européenne ou de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA).

Le principe d'égalité est aussi abordé dans le « nouveau consensus » sur la sécurité sociale intervenu en 2001 au sein de la Conférence internationale du travail. Dans ses conclusions, la Conférence traite de l'égalité entre hommes et femmes, que n'évoque pas la convention 102. Selon ces conclusions, la sécurité sociale doit se fonder sur le principe de l'égalité entre hommes et femmes et le promouvoir. Ce qui suppose « non seulement l'égalité de traitement des hommes et des femmes se trouvant dans des situations identiques ou similaires, mais aussi *des mesures qui garantissent des résultats équitables pour les femmes* » (§.8). Il convient notamment de tenir compte « du grand bénéfice que la société tire des soins non rémunérés que les femmes dispensent aux membres de leur famille ». Selon les directives de la Conférence internationale du travail « les femmes ne doivent pas être ultérieurement pénalisées pour cette contribution faite à l'âge actif » (§.8). Autrement dit, la Conférence, bien qu'elle se situe dans la perspective normative d'un sens de l'histoire conduisant à la disparition du « modèle de l'homme soutien de famille », prescrit d' « assurer la protection des femmes dont la vie et les attentes ont été fondées sur les modèles du passé (sic) » (§.9). L'attention ainsi portée à la diversité des modes de vie et des rapports entre les sexes dans le monde, interdit ici encore de s'en tenir à une conception purement formelle et abstraite de l'égalité. Une telle conception abstraite de l'égalité conduit en effet à ne pas prendre en considération la diversité des conditions réelles d'existence des femmes dans le monde. L'appliquer à la sécurité sociale ferait de cette dernière l'instrument d'imposition d'un modèle familial plutôt qu'un autre, discriminerait les hommes ou les femmes qui, volontairement ou non, n'obéiraient pas à ce modèle.

En matière de sécurité sociale, le principe d'égalité impose d'accorder les mêmes droits aux personnes qui, quels que soient leur sexe ou leur nationalité, ont les mêmes charges et sont exposés aux mêmes risques, mais de ne pas soumettre en revanche aux mêmes obligations ceux dont les ressources sont inégales. Cette interprétation est la seule conforme à l'objectif du travail décent, dans la mesure où elle oblige à tenir compte, au-delà du travail accompli dans la sphère marchande, de tout travail dont bénéficie la collectivité, y compris le travail accompli dans la sphère familiale. Fonder ainsi les droits et devoirs des individus sur leur ressources et leurs charges objectives plutôt que sur leur sexe conduit par exemple à admettre que « celui des deux parents qui s'occupe des enfants devrait bénéficier des prestations sociales correspondantes » (§.10). Cette interprétation de l'égalité est aussi la seule qui corresponde au principe de solidarité. L'un des effets du principe de solidarité est en effet

d'interdire que l'accès à certains biens fondamentaux soit soumis à la seule discrimination que légitime le droit de la concurrence : la discrimination fondée sur l'argent.

2.4. Le principe de participation des personnes protégées

Le principe de participation des personnes protégées résulte tout d'abord de la Déclaration de Philadelphie, qui prescrit « la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique » (§. III – e). Cet impératif se retrouve dans le « nouveau consensus » établi au sein de la Conférence internationale du travail en 2001, selon lequel « le dialogue social est nécessaire pour l'efficacité des initiatives visant à instituer ou à étendre la sécurité sociale » (§.16) et qui donne mission au BIT d'aider les partenaires sociaux « à participer à l'élaboration des politiques et à exercer avec efficacité leur mandat au sein des conseils d'administration des institutions de sécurité sociale » (§. 19). Il se dégage aussi des dispositions communes de la convention 102, selon lesquelles lorsque l'administration de la sécurité sociale n'est pas assurée directement par l'État « des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associées avec pouvoir consultatif dans des conditions prescrites ; la législation nationale peut aussi prévoir la participation des employeurs et des autorités publiques » (art. 72). Plusieurs précisions utiles se dégagent de cet ensemble de dispositions.

Concernant son champ d'application matériel, ces dispositions conduisent à distinguer les deux registres différents sur lesquels s'exerce le principe de participation : d'une part celui de l'élaboration et de l'évolution de la politique sociale, et d'autre part celui de la gestion des institutions de sécurité sociale. Lorsqu'il s'agit d'élaborer, d'analyser ou de réformer la sécurité sociale, le principe de participation a une portée générale, tandis que son application à la gestion dépend de la nature, publique, privée ou mixte des institutions de solidarité.

Concernant le champ d'application personnel du principe, la convention 102 invite à distinguer la participation des personnes protégées, qui est obligatoire, et celle des employeurs, qui est facultative. La notion de « personne protégée » employée par cette convention doit s'entendre de toute personne tenue par les liens de solidarité que tisse le système de sécurité sociale, c'est-à-dire toute personne qui y contribue et a vocation à en bénéficier directement (les prestataires) ou indirectement (leurs employeurs). Cette précision est capitale car elle conduit à distinguer nettement dans la mise en œuvre du principe de participation d'une part les organisations basées sur l'affiliation, qui peuvent se prévaloir du droit à participation de leurs membres et ont donc vocation à les représenter dans l'exercice de ce droit, et d'autre part les organisations caritatives non gouvernementales, qui n'ont pas de titre pour exercer cette fonction représentative. Ce droit à participation des personnes protégées est une pièce essentielle de développement des capacités collectives, notamment celles des travailleurs de l'économie informelle.

Concernant enfin sa mise en œuvre, le principe de participation suppose que les représentants des personnes protégées soient associés étroitement à la définition des plans nationaux de sécurité sociale. Les conclusions de la Conférence internationale indiquent clairement que ces représentants doivent être aidés dans l'exercice de leur mandat. Ce qui implique une attitude active de la part des pouvoirs publics, qui doivent faire en sorte que ces représentants reçoivent la formation et les informations nécessaires pour participer effectivement et utilement à la définition des politiques de sécurité sociale et à la gestion de leurs institutions. Les modalités de cette aide, à laquelle le BIT doit concourir, devraient être envisagées dans l'accord-cadre et précisées dans les accords passés avec les États.

En matière de sécurité sociale, la démocratie peut donc s'exercer concurremment de trois manières différentes : par la représentation de type politique pour tout ce qui concerne les prérogatives de l'État ; par la représentation de type syndical pour ce qui concerne la protection sociale des travailleurs salariés ; et par une représentation de type mutualiste, pour ce qui concerne les systèmes de solidarité à base communautaire¹⁶. Le principe de participation concerne ces deux derniers types. L'expérience des pays industriels montre que ces deux formes de représentation ne s'opposent pas mais bien au contraire se complètent. Les sociétés de secours mutuels qui se sont développées à l'aube de la première révolution industrielle ont été le creuset du développement du mouvement syndical et les syndicats ont pu jouer en retour un rôle important dans l'institution de systèmes modernes de solidarité, comme les mutuelles ou les régimes paritaires d'assurance sociale, qui ne dépendent ni du marché ni de l'État. Le principe de participation prolonge ainsi la liberté d'association, telle que l'a rappelée en termes généraux la Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux du travail de 1998 (art. 2-a). Cette liberté d'association peut s'exercer aussi bien dans le cadre des relations de travail (liberté syndicale) que dans celui de la sécurité sociale (liberté mutualiste). Conférer aux représentants de ces associations le droit de participer à la détermination des politiques sociales ne permet pas seulement de donner un contenu concret à cette liberté, cela est aussi un moyen d'intégrer ces associations dans un cadre national cohérent et d'éviter qu'elle ne cultive l'égoïsme catégoriel. Autrement dit c'est un moyen de concilier la liberté d'association avec le principe de solidarité.

Les différents principes directeurs de la sécurité sociale sont donc étroitement liés et doivent être interprétés à la lumière les uns des autres. En fournissant la base juridique indispensable à l'extension de la sécurité sociale dans un ordre juridique mondial dominé par la libre concurrence et la propriété individuelle, ils obligent à concevoir cet univers, non pas seulement comme un espace de compétition, mais aussi comme un espace de coopération. Leur inscription dans l'accord-cadre fournirait un socle commun sur la base duquel les accords nationaux devraient définir des stratégies nationales d'extension.

3. La définition d'une stratégie nationale d'extension de la sécurité sociale

Compte tenu des principes qui viennent d'être rappelés, et notamment du principe de participation, les accords nationaux conclus sur la base de l'accord-cadre n'auraient pas pour objet de déterminer le contenu des plans nationaux d'extension de la sécurité sociale, mais plutôt de définir la méthode selon laquelle ces plans seraient élaborés dans chaque pays concerné et les moyens qui seraient affectés à leur élaboration et leur réalisation. L'accord-cadre devrait donc prévoir une liste de clauses relative à ces questions de méthode et de moyens, clauses dont le contenu ferait l'objet d'une négociation dans le cadre des accords nationaux d'extension.

3.1. Questions de méthode

L'expérience cinquantenaire des politiques de développement montre que toute projection mécanique sur les pays du sud de concepts et de modèles venus du nord est vouée au mieux à l'échec, au pire à l'aggravation des maux auxquels on prétend vouloir porter remède. Pour au moins deux raisons, ce risque est particulièrement grand dans le domaine de la sécurité sociale. La première est qu'il n'existe pas en ce domaine de système exemplaire qui puisse être

¹⁶ Le traité constitutionnel de l'Union européenne (en cours de ratification) distingue clairement ces trois formes de la démocratie : v. art. I-46, I-47 et I-48.

donné en modèle achevé. Dans tous les pays où elle a connu un grand développement, la sécurité sociale ne cesse d'évoluer avec la société et doit être perpétuellement réinventée pour faire face aux évolutions de la démographie, de la médecine, de l'économie et des modes de vie. La seconde raison est que la sécurité sociale, plus que tout autre technique, est étroitement liée à la culture propre de chaque pays et ne prend racine que si elle procède de cette culture. Le problème n'est donc pas pour les pays dont les populations sont exposées à l'insécurité économique et sociale de "rattraper" la situation d'autres pays qui pourraient leur être donnés en exemple, mais de définir leur propre voie, c'est-à-dire de s'appuyer sur leurs valeurs et savoirs propres pour mettre en œuvre des systèmes de solidarité qui leurs soient adaptés et correspondent aux priorités qu'ils se sont eux-mêmes fixés. Cet impératif doit guider toute la partie méthodologique de l'accord-cadre, qui devrait aborder au moins quatre questions : la mobilisation du savoir local, les modalités de mise en œuvre du principe de participation, la fixation de priorités, et l'élaboration d'indicateurs ad hoc susceptibles de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces priorités.

3.1.1. La mobilisation du savoir local est une condition *sine qua non* du succès des politiques d'extension de la protection sociale, qui doivent procéder d'une connaissance réelle des sociétés concernées par les plans d'extension de la sécurité sociale. La connaissance des sociétés désigne ici à la fois les savoirs que les sociétés ont sur elles-mêmes et la mise en lumière de ces savoirs. Cette connaissance ne peut procéder que des pays eux-mêmes, c'est-à-dire de chercheurs de terrain (field research workers) capables de maîtriser les savoirs locaux. Trop souvent en effet les gouvernements font appel pour les besoins de leur développement à des experts ignorants des situations locales qui se contentent de décliner dans leurs recommandations des recettes venues d'ailleurs, dont la mise en œuvre est vouée à l'échec.

Les pays pauvres ont un besoin vital de se doter de leurs propres moyens d'expertise, c'est-à-dire de *dispositifs de connaissance* de la situation réelle des populations concernées. Pour être pertinent, un plan d'extension de la sécurité sociale, doit pouvoir s'appuyer sur la connaissance des problèmes réellement affrontés par ces populations, de la manière dont elles parviennent à y faire face, des solidarités qu'elles mettent en œuvre et du fonctionnement des systèmes de sécurité sociale déjà existant. Or dans de nombreux pays soumis aux impératifs d'ajustement structurel, l'affaiblissement des systèmes de sécurité sociale est allé de pair avec celui des capacités de recherche. La faiblesse des ressources publiques et l'absence de moyens alloués aux universités contraignent les chercheurs à la reconversion, à l'exil, ou à la soumission à des problématiques dictées de l'étranger. Faute d'avoir pu ou su mobiliser les capacités intellectuelles de leurs élites ces pays sont engagés dans un cercle vicieux où la dépendance à l'égard de l'expertise extérieure accroît leur incapacité à tirer parti de leur culture propre pour sortir de l'insécurité économique et sociale.

L'OIT aurait elle-même besoin pour conduire ses missions à bien en coopération avec les institutions internationales économiques et financières, de pouvoir s'appuyer sur un réseau de centres de recherche réellement en prise avec les réalités de terrain, qu'elle aiderait financièrement et dont l'indépendance intellectuelle serait garantie par elle, moyennant des modalités d'accréditation à définir dans l'accord-cadre. L'accréditation ou la création de tels centres de recherches sur le travail et la protection sociale pourrait alors être décidée à l'échelle nationale ou régionale dans les accords nationaux d'extension de la sécurité sociale.

Ces dispositifs de connaissance doivent donner la priorité à la *promotion du savoir local* plutôt qu'à la recherche universitaire traditionnelle. Il s'agit de mettre en lumière le savoir concret des personnes actives sur le terrain. Le travail des chercheurs s'apparente ici à celui

d'ingénieurs sociaux, au sens historique premier du mot "ingénieur", c'est-à-dire d'esprits capables de conceptualiser les savoirs à l'œuvre dans les pratiques locales et non pas de soumettre ces pratiques à des modes de pensée qui leur sont étrangers.

3.1.2. Les modalités de mise en œuvre du principe de participation dans l'élaboration des plans d'extension devront être précisées dans les accords nationaux. Cette participation est une condition de légitimité et d'efficacité de ces plans, qui doivent faire l'objet d'un véritable consensus entre toutes les parties impliquées par leur mise en œuvre. Elle devrait s'étendre, au-delà des représentants de l'État, des employeurs et des travailleurs, à ceux des organisations solidaires qui, dans le pays considéré, répondent aux principes directeurs de la sécurité sociale, tels qu'ils auront été formulés dans l'accord-cadre.

De ce point de vue, il convient de distinguer deux grands groupes de pratiques de solidarité : les formes communautaires spontanées et les formes sociétales organisées. Dans la première catégorie, on peut ranger pêle-mêle toutes les manifestations spontanées d'entraide, qui sont généralement fondées sur des liens familiaux, l'appartenance religieuse ou ethnique ou des activités ancestrales, telles que la gestion de terres collectives, les travaux en commun ou la résolution de situations de crise. Ces manifestations, qui sont caractéristiques de toute société, ont acquis une visibilité, car elles sont les seules formes de solidarité existantes dans certaines régions du monde et, par conséquent, elles doivent être valorisées et considérées comme un patrimoine précieux en matière de couverture sociale. Mais de par leur nature même, elles ne se prêtent guère à une représentation organisée, susceptible de participer à la discussion des plans d'extension.

Les formes sociétales organisées se distinguent des formes spontanées en ce qu'elles sont fondées sur une libre adhésion et confèrent des droits aux titulaires. Elles sont gérées par les membres et sont sans but lucratif. Elles sont à base personnelle ou territoriale, comme les tontines, ou à base professionnelle, comme les coopératives et les mutuelles. Elles couvrent divers domaines, qui vont des soins de santé à la micro-assurance, et ont une série d'avantages : elles ont une légitimité, elles permettent, face à la désintégration sociale, de satisfaire des besoins nouveaux que l'État ne prend pas en charge, et elles confortent les capacités individuelles et collectives de leurs membres. Leurs atouts sont notamment la souplesse, la gratuité de la gestion et l'encouragement des initiatives privées. En revanche, elles ont des limites du fait qu'elles n'obtiennent qu'une faible reconnaissance de la part de la société et de l'État et qu'elles ne participent pas au dialogue entre les partenaires sociaux et sont souvent désavantagées dans les structures commerciales. En outre, elles ne communiquent pas assez entre elles, étant donné qu'elles ne sont pas organisées en réseaux, et n'ont qu'une pérennité relative, ce qui fait que leur impact est faible. Elles ne sont pas une alternative aux systèmes de sécurité sociale proprement dits, mais doivent être conçues en complémentarité avec eux.

Dès lors que ces sociétés de secours mutuels adhèrent aux principes directeurs de la sécurité sociale, leurs représentants ont vocation à participer à la discussion des plans nationaux d'extension. L'un des objets de ces plans devrait être de les conforter et les promouvoir. Il faut renforcer ces systèmes par la législation et les garanties de l'État et améliorer leur accès aux services publics. Ces plans doivent viser l'inscription dans un cadre national cohérent de toutes ces institutions spontanées, qui sont appelées à compléter, et non à remplacer des régimes ouverts et impersonnels susceptibles de couvrir le plus grand nombre de personnes.

3.1.3. La fixation des priorités en matière d'extension de la sécurité sociale relève évidemment de la souveraineté des États, et l'accord national conclu avec l'OIT devrait se borner à prévoir selon quelles modalités les représentants des personnes protégées, ainsi le cas échéant que les entreprises appelées à contribuer au financement du plan d'extension, seront appelées à participer à la fixation de ces priorités.

La grande liberté ainsi laissée aux États devrait leur permettre d'adopter une conception large de la sécurité sociale, qui ne se limite pas à la liste des risques énumérés par la convention 102, mais englobe tout ce qui concourt à l'objectif de sécurité économique fixé par la Déclaration de Philadelphie (§.II-a). Cette conception large est la seule qui permette de développer une véritable politique de capacité individuelle et collective des personnes, telle qu'évoquée précédemment (supra §. 2.1). Elle est de nature à contribuer à une extension des objectifs initialement fixés à la sécurité sociale, et notamment à ne pas se borner à *protéger* les personnes contre des risques (dont la liste ne doit pas être close), mais aussi à les *soutenir* dans l'exercice de certaines libertés, telles la liberté du travail, en garantissant leur accès à des ressources essentielles ou en leur permettant d'accéder à des systèmes de formation. Ainsi que la Déclaration de Philadelphie (§. III-c) et le nouveau consensus de 2001 (§.15) l'ont souligné, cet accès à la formation professionnelle est capital si l'on veut faire de la sécurité sociale un instrument de "développement durable".

Permettre cet élargissement des objectifs est indispensable si l'on veut améliorer le sort des travailleurs de l'économie informelle, dont la situation cadre mal avec la conception du travail qui a présidé à l'adoption de la convention 102. L'amélioration du sort de ces travailleurs est une priorité au regard de l'objectif du travail décent, ce qui oblige à penser la sécurité sociale en fonction de leurs conditions réelles d'existence, telles qu'elles ressortent des études de terrain visées au §. 3.1.1 et telles qu'elles s'expriment par la voix de leurs représentants.

3.1.4. La méthode d'élaboration des indicateurs susceptibles d'évaluer les effets réels des politiques d'extension de la sécurité sociale est la troisième question méthodologique à devoir être abordée dans les accords nationaux d'extension. Ces accords faisant naître une obligation de moyens et non de résultat, il est indispensable en effet que les parties à ces accords puissent évaluer les résultats des efforts qu'ils engagent et tenir compte de cette évaluation pour poursuivre ou réorienter ces efforts. L'analyse des indicateurs déjà utilisés par certaines organisations internationales (tels ceux de l'Union européenne dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination, de l'OCDE en matière de politique éducative ou des Nations Unies dans le cadre des objectifs du Millénaire) montre qu'ils peuvent être conçus sur deux modes très différents.

Une première *conception, causaliste et instrumentale*, postule la possibilité de mesurer des résultats qui seraient les effets directs d'une décision donnée. Cette conception est à l'œuvre dans les méthodes d'étalonnage (*benchmarking*) utilisés dans le management des entreprises. Sa transposition aux politiques publiques a été promue notamment par l'école du *New Public Management*. Cette transposition ne va pas de soi car les indicateurs sont conçus par les entreprises pour mesurer la performance à des fins de mise en concurrence. Toute mesure sera alors jugée bonne du moment qu'elle accroît la performance affichée à coût constant. Il s'agit donc moins dans ce cas d'évaluer (au sens de se référer à des valeurs) que de mesurer. Si, pour une firme, un accord peut être assez facilement obtenu sur les objectifs (profit, croissance, réduction des coûts, valeur de l'action, productivité, etc.) et leur quantification, la question est autrement ardue pour des politiques publiques. Leurs buts sont multiples et contradictoires. Un même problème peut être identifié et résolu de plusieurs manières selon les pays.

L'écheveau des interactions qui conduit de la performance quantitative à l'identification des « bonnes pratiques », bien souvent ne peut être démêlé. L'usage des indicateurs risque alors d'être détourné vers la découverte de moyens instrumentaux pour améliorer, non pas la performance réelle, mais directement le score en terme d'étalonnage statistique. La détermination des indicateurs pertinents peut peut-être se passer d'une délibération au sein de l'entreprise. En revanche, la délibération politique et sociale, la plus large et la plus approfondie possible, semble nécessaire (à condition qu'elle soit possible) pour obtenir un accord, ou un compromis minimum, sur les valeurs et les normes au principe des décisions publiques.

Appliquée aux politiques publiques, cette conception instrumentale des indicateurs incite donc les États à conduire une politique qui améliore leur score, indépendamment de la situation réelle des personnes visées par ces politiques. Les indicateurs des politiques d'activation utilisées pour les chômeurs en sont un exemple. Le but affiché de ces politiques est de mettre les personnes sur le marché du travail, ce qui est une bonne idée en soi. Le problème est que la performance des agences ou des politiques est évaluée sur le taux de retour à l'emploi. Cela incite les États à considérer n'importe quel travail comme un véritable emploi, qui va compter pour améliorer l'indicateur statistique. On assiste alors à un divorce entre d'une part l'amélioration des performances statistiques et d'autre part l'insertion professionnelle véritable, de qualité, et durable, qui elle ne s'améliore pas, voire se dégrade. Un écart progressif se creuse alors entre le discours politique (assis sur des chiffres comme la progression du taux d'emploi, la diminution du taux de chômage) et la situation réelle des personnes.

La Méthode ouverte de coordination (MOC) des politiques de l'emploi au sein de l'Union européenne offre de nombreux exemples de la normativité cachée des indicateurs ainsi conçus, qui véhiculent des choix de politiques sociales qui n'ont pas fait l'objet d'une véritable délibération démocratique. Ces exemples méritent qu'on s'y arrête, non en raison d'un européocentrisme qui n'est vraiment plus d'actualité, mais parce que, comme il a déjà été noté, le droit communautaire est le seul laboratoire juridique où puissent s'observer en vraie grandeur les problèmes soulevés par la promotion de normes sociales communes à un espace transnational. L'accent mis par les indicateurs de la MOC sur l'amélioration du taux de retour à l'emploi instantané suppose de tenir pour négligeable l'impact de la précarisation de l'emploi sur le marché du travail. Fondés sur le concept d'employabilité, et non celui de capacité des personnes, ces indicateurs ne tiennent pas davantage compte de la vulnérabilité des travailleurs exposés à un fort risque de perte de leur emploi. Ils ne s'intéressent pas au devenir des travailleurs qui retrouvent un emploi ni à la qualité de ces emplois. Enfin ils ne s'intéressent aux personnes qu'une fois qu'elles sont arrivées sur le marché du travail et sont aveugles à tout ce qui, en amont, permet de prévenir le chômage.

Il existe cependant un bon usage des indicateurs, qui consiste à ne pas les soustraire, au nom d'une prétendue neutralité de la technique statistique, à tout débat démocratique et à tenir au contraire pleinement compte de leur dimension normative. On est alors conduit à adopter une *conception éthique* des indicateurs qui, prenant acte de leur dimension normative, accorde toute sa place à l'idée d'évaluation, c'est-à-dire qui réfère explicitement toute mesure aux valeurs que cette mesure doit aider à mettre effectivement en œuvre. L'objectif fixé aux États par la Déclaration de Philadelphie n'est pas de réaliser des scores mesurables, mais de mettre effectivement en œuvre les principes et les droits fondamentaux qu'elle énonce. Les indicateurs ne doivent plus alors viser à mesurer des performances à l'aune de critères universels et abstraits (du type : taux d'affiliation, taux de ratification, taux d'emploi, taux de

syndicalisation, etc.), mais à évaluer le processus de mise en œuvre et d'apprentissage qui conditionne les résultats réels d'une politique publique visant la réalisation de ces droits et principes fondamentaux. L'évaluation des résultats ne peut être alors isolée du développement des connaissances et des capacités d'action et d'initiative de chacun des participants (individus, administrations, organisations) à ce processus de mise en œuvre.

La mise en œuvre des droits et principes fondamentaux est toujours un processus singulier qui mobilise les ressources et la culture propre de chaque pays et ne peut donc être évalué que par des indicateurs qui tiennent pleinement compte de cette singularité. La conception éthique des indicateurs tient compte de cette diversité des trajectoires institutionnelles nationales. Mieux même, elle les prend comme une ressource sur lesquelles s'appuyer pour aller de l'avant. Car rien ne se fera, au-delà des apparences, sans l'initiative autonome des participants. Que ce soit cette initiative qu'il faille déclencher doit être la prémisse de toute action attachée à l'universalité de ses objectifs. Il s'agit moins pour un pays d'importer de l'extérieur des routines toutes faites que d'apprendre par soi-même (par réflexivité) à évoluer en toute autonomie vers plus de réalisations. Le BIT doit se considérer comme un membre, parmi d'autres, de ce processus d'apprentissage et de mise en œuvre des normes fondamentales. La construction d'indicateurs et leur usage participent de ce processus, et doivent être conçus de manière à le favoriser.

C'est donc cette conception éthique des indicateurs qui devrait être mise en œuvre pour évaluer les effets réels des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale. Prenant acte de la dimension normative de ces indicateurs, elle conduit à soumettre leur élaboration à un processus discursif impliquant les parties intéressées par l'évaluation. Il ne saurait donc être question d'inscrire dans l'accord-cadre des batteries d'indicateurs élaborés *ex ante* dont on postulerait la validité universelle. Il importe en revanche que cet accord-cadre prévoit l'évaluation des politiques d'extension et soumette au principe de participation l'élaboration et la mise en œuvre des indicateurs utilisés pour cette évaluation. Les modalités de cette participation et la procédure d'élaboration des indicateurs devraient être précisées dans les accords nationaux d'extension, au regard de la situation spécifique du pays concerné. Quant à cette élaboration proprement dite, elle serait partie intégrante de la mise en œuvre de ces accords nationaux. Loin de marginaliser le rôle des statisticiens, cette méthode permettrait de les intégrer pleinement au travail de connaissance de soi engagé par chaque pays signataire.

3.2. *Questions de moyens*

L'un des aspects innovants du dispositif contractuel esquissé ici est d'engager les États dans un véritable échange synallagmatique au lieu de leur demander de s'imposer de nouvelles contraintes sans contrepartie. La crédibilité de ce dispositif est donc suspendue à l'importance des moyens susceptibles d'être affectés aux plans d'extension que les États s'engageraient à mettre en œuvre. Ces moyens sont de deux types, qui soulèvent des questions différentes.

Le premier type de moyens, qui devrait être en tout état de cause prévu par les accords nationaux, relève de ce que l'on a coutume d'appeler l'assistance technique. Mais cette assistance devrait être conçue à la lumière de ce qui vient d'être dit de la nécessaire mobilisation du savoir local et de la participation des personnes concernées à la définition des méthodes de suivi. Autrement dit l'assistance technique ne doit pas s'entendre ici principalement de l'application locale de techniques exogènes, mais du financement de dispositifs permettant d'acclimater ces techniques aux besoins révélés par la mobilisation des savoirs locaux. Les accords devraient donc prévoir un partenariat dans la création et le

fonctionnement des dispositifs de connaissance visés au §.3.1.2. ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans nationaux d'extension de la sécurité sociale.

Un second type de moyens concerne le fonctionnement même des systèmes de sécurité sociale. En vertu du principe de solidarité, ce financement doit être essentiellement assuré sous forme de cotisations ou d'impôts par les personnes intéressées à leur fonctionnement, c'est-à-dire les personnes protégées et ceux qui les emploient. Mais il faut tenir compte de la situation spécifique des travailleurs de l'économie informelle. La modicité et la précarité de leurs revenus, ajoutés à l'absence fréquente d'un employeur identifiable, entrave leur inscription durable dans des systèmes de solidarité financièrement viables. Cette difficulté, qu'avaient rencontrée déjà les premières sociétés de secours mutuels à l'aube de l'industrialisation, ne peut être résolue que par l'adossement de leurs systèmes de solidarité sur des garanties financières publiques, moyennant le respect par ces systèmes de règles de bonne gestion. Mais cette solution peut se révéler insuffisante dans certains des pays où sévit l'économie informelle, compte tenu de l'état des finances publiques et de la faiblesse de l'administration ou de la corruption de ses agents. Notre groupe de travail a donc envisagé sur ce point la création d'un fonds social international, qui pourrait apporter une garantie de second rang, et mobiliser à cette fin le concours des organisations financières internationales (not. la Banque mondiale), ainsi que celui des firmes multinationales soucieuses de leurs responsabilités sociales et intéressées à l'essor économique d'un pays en raison des perspectives de développement qu'il leur offre.

C'est justement l'un des intérêts du dispositif contractuel recommandé par notre groupe, que de se prêter à l'association de partenaires publics et privés susceptibles de coopérer avec le BIT et les États, dans un commun effort de mise en œuvre de droits et principes fondamentaux proclamés depuis longtemps par la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais qui restent lettre morte pour une majorité de la population de la planète.

Alain Supiot

le 30 janvier 2005

ANNEXE

Liste des experts ayant participé aux travaux du groupe¹⁷

- M. Mamadou Diawara, Prof. d'Histoire et d'Anthropologie, Mali (I et II)
- M. Phil Fishman, Assistant Director, International Affairs, AFL-CIO, USA (I)
- M. Florentino Feliciano, Juge, Philippines (I)
- M. Mark Freedland, Prof. de Droit du Travail, Grande Bretagne (II)
- M. Simon Deakin, Prof. de Droit du Travail, Grande Bretagne (II)
- M. Adrián O. Goldin, Prof. de Droit du travail et de la sécurité sociale, Argentine (I et II)
- M. Orhan Guvenen, Prof. d'Economie, Turquie (I)
- M. Bob Hepple, Prof. De Droit du Travail, Grande Bretagne (I)
- Mme Renana Jhabvala, Self Employed Women's Association, Inde (I et II)
- M. Rachid Meknassi, Prof. de Droit du travail et de la sécurité sociale, Maroc (I et II)
- M. Ravindra Naidoo, Directeur du National Labour and Economic Development Institute, Afrique du Sud (II)
- M. Jean-Jacques Oechslin, Président d'Honneur de l'Organisation internationale des employeurs, France (I et II)
- M. Robert Salais, Chercheur en économie du travail et de la production, France (II)
- Mme Amsatou Sidibé, Prof. de Droit du travail et de la sécurité sociale, Sénégal (I et II)

¹⁷ Les chiffres entre parenthèses (I et II) indiquent les étapes du travail auxquelles l'expert mentionné a participé.

Sommaire

| | |
|--|----|
| I - Les données normatives du problème de l'extension de la sécurité sociale dans le monde.. | 1 |
| 1. La sécurité sociale dans l'histoire de l'OIT | 1 |
| 2. Le nouveau contexte normatif..... | 2 |
| 3. Le nouveau consensus sur la sécurité sociale..... | 5 |
| II - Esquisse d'un accord-cadre relatif aux stratégies nationales de sécurité sociale..... | 7 |
| 1. Pourquoi un accord-cadre ?..... | 7 |
| 2. L'adhésion aux principes directeurs de la sécurité sociale | 9 |
| 2.1. Le principe de dignité..... | 9 |
| 2.2. Le principe de solidarité..... | 12 |
| 2.3. Le principe d'égalité..... | 16 |
| 2.4. Le principe de participation des personnes protégées..... | 18 |
| 3. La définition d'une stratégie nationale d'extension de la sécurité sociale | 19 |
| 3.1. Questions de méthode | 19 |
| 3.1.1. La mobilisation du savoir local. | 20 |
| 3.1.2. Les modalités de mise en œuvre du principe de participation | 21 |
| 3.1.3. La fixation des priorités en matière d'extension..... | 22 |
| 3.1.4. La méthode d'élaboration des indicateurs | 22 |
| 3.2. Questions de moyens..... | 24 |