

Presque personne n'est trop pauvre pour partager

Une protection sociale de base est à la portée de presque tous les pays

Michael Cichon



PHOTO - MISE GRACEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR MICHAEL CICHON

« LE MONDE NE MANQUE PAS de ressources pour éradiquer la pauvreté ; ce sont les véritables priorités qui font défaut », disait en 1999 Juan Somavía, ancien directeur général de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Nous avons peut-être fait des progrès au cours des dernières décennies, mais le monde demeure un lieu ingrat pour plus de la moitié de sa population. Dans cette majorité, chaque individu souffre d'au moins un des trois fléaux sociétaux attribuables, ou du moins tolérés par l'Homme : inégalités flagrantes, insécurité débilante et pauvreté inhumaine. Nous savons depuis plus d'un siècle ce que nous pouvons faire pour améliorer la situation. La protection sociale réduit efficacement et rapidement les inégalités et la pauvreté grâce à des transferts en espèces et en nature. Une solide protection sociale de base est abordable et peut être mise en œuvre presque partout, maintenant ou assez rapidement, du moins après quelques investissements dans la gouvernance.

Cela fait des décennies que la communauté des nations propose une politique d'éthique à l'échelle mondiale en matière de protection sociale. Depuis les recommandations de l'OIT en 1944 sur la sécurité du revenu et les soins médicaux (et depuis la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948), la protection sociale est reconnue comme un droit humain. Plus récemment, la recommandation R202 de l'OIT formulée en 2012 concernant les

seuils nationaux de protection sociale et les objectifs de développement durable (ODD), adoptés lors d'un sommet des Nations Unies en 2015, ont donné un contenu concret au droit à la protection sociale.

La recommandation R202 contient des conseils sur la mise en place d'une protection sociale de base, en définissant le double objectif de la sécurité du revenu et de la santé comme la capacité d'accéder à tous les biens et services essentiels. Pour ce faire, il faut atteindre un équilibre entre le financement comptant et la prestation directe de services. L'objectif primordial est d'offrir une protection universelle à tous ceux qui en ont besoin.

De même, les ODD poursuivent un vaste programme comprenant des transferts sociaux, des soins de santé, l'éducation et d'autres services essentiels. Les principaux objectifs de la protection sociale sont « la mise en œuvre, pour tous, de systèmes et mesures de protection sociale appropriés au niveau national » et « une couverture sanitaire universelle, qui comprend une protection contre les risques financiers ».

Qu'est-ce qui nous a empêchés de faire de plus grands progrès vers la justice sociale ?

Les transferts de protection sociale financés par l'État sont souvent présentés comme non viables et préjudiciables au développement économique. Dans de nombreux pays et gouvernements, les stratégies économiques et de développement sont fondées sur des mythes — parmi lesquels le prétendu compromis entre la performance économique et la redistribution, et la théorie selon laquelle les retombées économiques réduiraient automatiquement la pauvreté et les inégalités, grâce au développement. La réalité et les études montrent qu'il ne s'agit là que d'illusions. Presque tous les pays avancés ont un bon système de protection sociale, financé par des dépenses de 20 % à 27 % du PIB et plus. Rien ne prouve qu'ils doivent réduire considérablement leur croissance pour combattre la pauvreté, l'inégalité et l'insécurité. Si le mythe des retombées était vrai, nous ne verrions pas de grandes variations dans la pauvreté et les inégalités entre les pays ayant un PIB semblable par habitant. Laissés à eux-mêmes, les marchés ne développent pas de mécanismes de redistribution autres que les transferts de richesse ou le partage de revenus au sein de groupes familiaux ou de parenté.

Cependant, un mythe destructeur a souvent freiné les progrès en matière de protection sociale, en faisant croire qu'elle n'est ni abordable ni durable. Cette ligne de pensée prétend que de nombreux pays n'ont, ni ne peuvent, mobiliser les ressources nécessaires pour financer une protection

sociale même élémentaire. Cette idée est remise en question par une étude exhaustive de la Coalition mondiale pour les socles de protection sociale, un réseau mondial de près de 100 organisations syndicales et non gouvernementales, et par des études similaires d'autres groupes.

La coalition a composé un indice couvrant 150 pays qui sert à calculer les ressources nécessaires pour combler leurs lacunes en matière de protection sociale, afin d'atteindre le minimum de revenu et de sécurité sanitaire préconisé par la recommandation R202. Environ la moitié des 150 pays pourraient combler l'écart en affectant moins de 2 % de leur PIB à la protection sociale (voir le graphique). Quarante pour cent pourraient y arriver avec moins de 5 % de leur PIB. Seuls une douzaine de pays auraient besoin d'une aide internationale pour financer une protection sociale minimale. Un fonds mondial qui financerait environ 50 % des dépenses de protection sociale de ces pays nécessiterait un budget de 10 à 15 milliards de dollars par an, ce qui représente environ 0,09 % des presque 1.700 milliards de dollars de dépenses militaires mondiales annuelles, selon les calculs de l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm. C'est même une part minime d'un millièmè du coût budgétaire mondial issu de la crise financière mondiale — un degré de solidarité que nous devrions pouvoir nous permettre.

Le graphique calcule le coût d'un système de protection sociale parfaitement ciblé ou assujéti aux ressources. En fait, il n'y a pas de cible parfaite et, par conséquent, de nombreux pays adoptent des prestations plus universelles ou devraient y recourir. Ces avantages pourraient être combinés à des régimes fiscaux qui récupèrent une partie des ressources redistribuées aux personnes dont les besoins sont moins urgents. Des régimes fiscaux équitables et efficaces permettent de percevoir beaucoup plus de ressources supplémentaires que des mécanismes tout aussi complexes d'évaluation sous conditions de ressources ne pourraient jamais économiser.

Non seulement la plupart des pays peuvent se permettre d'assurer une protection sociale : ils ne peuvent pas se permettre de la négliger. Aucun pays ne pourra réaliser pleinement son potentiel économique sans investir dans la santé, l'éducation et la sécurité matérielle de sa population.

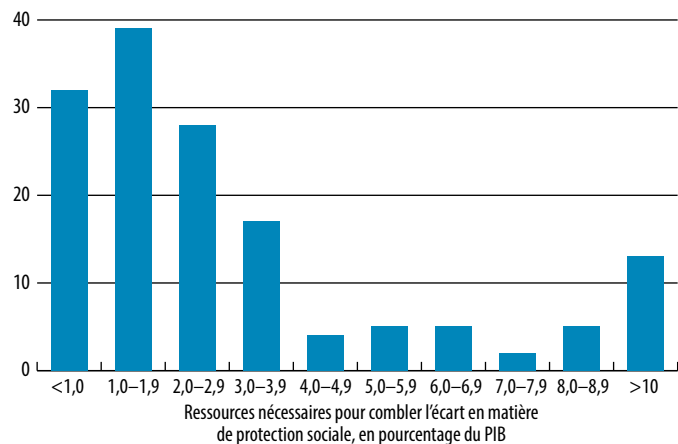
Christine Lagarde, directrice générale du FMI, a déclaré récemment que la poursuite des objectifs de développement durable était une priorité mondiale. Lorsqu'il s'agit de réduire les inégalités, a-t-elle dit, l'investissement public occupe une place importante dans des domaines tels que la santé, l'éducation et les systèmes de protection sociale.

Que faut-il faire pour organiser des progrès rapides vers une protection sociale pour tous ? Il faut une volonté politique

Objectif réalisable

Environ 80 % des pays étudiés pourraient combler leur lacune en matière de protection sociale en affectant moins de 5 % de leur PIB à la réalisation de cet objectif.

(nombre de pays)



Source : Bierbaum, M., A. Opiel, S. Tromp, et M. Cichon. 2016. *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*. Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT discussion paper, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC.

Note : sur la base d'une étude de 150 pays.

et le courage d'aligner notre développement et notre gouvernance sur notre sens moral accepté à l'échelle mondiale. Il faut avoir le courage de réfuter les objections et de mobiliser des ressources budgétaires pour financer les investissements dans la protection sociale. Un État riche doit payer pour des systèmes de transferts sociaux efficaces et efficients. En d'autres termes, nous avons besoin de régimes fiscaux efficaces, équitables et progressifs, de bons mécanismes de perception et d'une bonne gouvernance financière.

Surtout, il faut faire preuve de volonté politique pour considérer la protection sociale comme une priorité absolue. Nous ne pouvons pas compter sur l'élite dirigeante pour mener à bien un tel changement. La société civile peut cependant compter sur son sens moral et les données de base pour démontrer que presque aucun pays n'est trop pauvre pour partager.

La stratégie du FMI à venir en matière de protection sociale pourrait changer la vie de millions de personnes. La conscience de la communauté des nations, plutôt que la promotion inconditionnelle d'une viabilité budgétaire souvent mal définie, devrait guider cette stratégie. **FD**

MICHAEL CICHON est membre du Conseil international de l'action sociale, dont il est le président sortant. Il est également ancien professeur de protection sociale à la Maastricht Graduate School of Governance de l'université des Nations Unies à Maastricht (Pays-Bas).