

# LES HORS-SÉRIE DE POLITIQUE

revue de débats

| numéro HS24 | octobre 2015 | 4€ |

## PROTECTION SOCIALE : QU'ELLE SOIT MONDIALE !

La 93<sup>e</sup> Semaine sociale  
du Mouvement  
ouvrier chrétien

# PROTECTION SOCIALE : QU'ELLE SOIT MONDIALE!

La 93<sup>e</sup> Semaine sociale  
du Mouvement ouvrier chrétien

## SOMMAIRE

- 3 Quelles solidarités pour quels développements? – *Pierre Georis*
- 8 L'État social : une perspective internationale – *François-Xavier Merrien*
- 12 Comment financer la protection mondiale – *Olivier De Schutter*
- 18 La protection sociale comme pilier du travail décent – *Claire Courteille*
- 20 Comment développer l'économie sociale et solidaire en Afrique – *Frédéric Thomas*
- 24 Comment assurer la protection de la santé au Congo – *Luc Dusoulier*

### Stratégies Sud : cela peut changer!

- 32 Pour construire le cadre commun – *Bart Verstraeten*
- 32 **République dominicaine** Une mutuelle pour une conscience solidaire – *Gabriel A. Del Rio*
- 34 **Bénin** Une fédération de 32 mutuelles – *Gkoto Yérima Aboubakar*
- 37 **Sénégal** Une personne sur quatre sans Sécu – *Seyni Kane*
  
- 39 Pour un agenda politique Nord-Sud partagé – *Table-ronde avec Marc Becker, Jean Hermesse, Franck Moinil, Christine Steinbach et Arnaud Zacharie*
- 43 « Protection sociale pour tous! » – *Jennifer Van Driessche*
- 46 La protection sociale reste un projet d'avenir – *Christian Kunsch*

### Commentaires d'actualité politique

- 49 Pour plus de solidarités, d'égalité, de justice – *Christian Kunsch*

**POLITIQUE** paraît 5 fois par an

Abonnement annuel : 40€

Abonnement électronique : 25€

Tarif réduit (étudiants, chômeurs, Bim/Omnio) : 20€. Si une facture est souhaitée : 45€

Compte bancaire 210-0327119-87 au nom de POLITIQUE asbl

**Administration et rédaction** POLITIQUE, rue du Faucon 9, B-1000 Bruxelles

téléphone : +32 (0)2 538 69 96

courriel : [secretariat@politique.eu.org](mailto:secretariat@politique.eu.org) – <http://politique.eu.org>

**Mise en page** ZINC

POLITIQUE est éditée par l'asbl POLITIQUE avec l'aide de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ce numéro hors série de la revue POLITIQUE a été réalisé sous la responsabilité du Mouvement ouvrier chrétien. Les textes provenant des différents intervenants n'expriment pas forcément l'opinion du MOC.





# Quelles solidarités pour quels développements ?

**« Nord-Sud » est une manière générique de désigner une réalité internationale d'inégalité. En quelque sorte un constat, qui ne dit encore rien de l'approche analytique ni des conséquences politiques qu'on en tire. Or, il y a pluralité d'analyses et, conséquemment, pluralité de projets politiques, et donc espaces de conflits. Nous voulons nous inscrire dans un ambitieux mouvement de promotion de la protection sociale au niveau mondial. Cette approche ne sort pas de nulle part : elle est le résultat d'une trajectoire historique non linéaire. Les analystes<sup>1</sup> tendent à converger dans l'identification d'au moins deux grandes « périodes ». En dire quelques mots permet d'utilement éclairer le projet dans lequel nous<sup>2</sup> nous inscrivons aujourd'hui.**

**PIERRE GEORIS**

secrétaire général du MOC

**D'**abord une clarification sur la notion « Nord-Sud ». Contrairement à ce que peut laisser croire une compréhension spontanée, la notion ne se réfère pas à un facteur géographique mais à un facteur de développement économique et social. Le Nord est constitué des pays à hauts revenus et dont les économies ont bénéficié de la révolution industrielle : ils sont majoritairement localisés dans l'hémisphère Nord mais sans exclusivité (car certains se situent dans l'hémisphère Sud : par exemple l'Australie). À l'inverse, le Sud est constitué des pays à faibles revenus et dont les économies n'ont pas bénéficié de la révolution industrielle : ils sont majoritairement localisés dans l'hémisphère Sud, mais là non plus sans exclusivité (car certains se situent dans l'hémisphère Nord : Chine, Inde)<sup>3</sup>.

Pour l'analyse de cette situation d'inégalité et l'élaboration de projets politiques, deux grandes époques se dégagent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

## L'ÉPOQUE « TIERS-MONDE »

L'époque « Tiers-Monde » est celle du temps de la guerre froide. Le développement y est alors majoritairement conçu comme le stade final d'un processus linéaire de *modernisation par étapes* successives : la conception est clairement évolutionniste, l'indicateur du développement est le Produit national brut (PNB). Le conflit existe entre les approches, occidentale d'une part, communiste d'autre part, mais il ne se joue que vis-à-vis du « point d'arrivée » visé : dans l'optique communiste, on ajoute une étape : après la révolution bourgeoise, la révolution prolétarienne. Ce qui signifie concrètement pour eux : dès lors qu'ils sont confrontés à une société qualifiée de « féodale », le travail consiste d'abord à réussir l'industrialisation et la révolution bourgeoise. Occident et bloc communiste sont en conflits pas seulement idéologiques<sup>4</sup>,

1 Les principales sources qui ont elles-mêmes éclairé le présent texte : Arnaud Zacharie, *Mondialisation : qui gagne et qui perd ? Essai sur l'économie politique du développement*, Ed. Le bord de l'eau, coll. La Mulette, Lormond (F) – Bruxelles (B), 2013 ; Jean Copens, *Sociologie du développement*, Paris, Armand Colin, 2e édition, 2010.

2 « Nous » = bien entendu l'organisateur de la Semaine sociale, le Mouvement ouvrier chrétien et ses organisations. Mais pas tout seul : la campagne est à l'initiative des plateformes associatives de coopération au développement tant francophone que flamande (CNCD, 11.11.11.), avec les mutualités chrétiennes et socialistes et les trois syndicats.

3 Cette clarification est reprise d'Arnaud Zacharie, déjà cité.

4 La théorie de la modernisation dans son versant occidental a été exposée la plus complètement par Walt Rostow dans *Les étapes de la croissance économique* (1960). La version française est significativement sous-titrée *Un manifeste non communiste* (Paris, Seuil, 1963).

► mais aussi pour capter les « régions sous-développées » dans leurs sphères d'influence respectives – les conflits n'ont pas toujours été aussi « froids » que ce que peut laisser entendre la notion « guerre froide ». Comme les régions sous-développées ont vocation à être mises sur la voie du développement, le vocabulaire se modifie progressivement : le « pays sous-développé » devient « pays en voie de développement ».

Moments clés pour un basculement dans les relations internationales : les conférences successives de Bandung (1955) et de Belgrade (1961) : avant même la grande vague de décolonisation<sup>5</sup> de la décennie 60, une série de pays du Sud se constituent en « mouvement des non-alignés » et s'approprient la nou-

velle notion de « Tiers-Monde »<sup>6</sup>, pour soutenir une volonté de mener des politiques de développement en indépendance de celles des deux mondes antagonistes de la guerre froide.

Le mouvement est soutenu par une approche intellectuelle très

pays, qui vont dès lors articuler une revendication de changements structurels dans le système international à des politiques nationales volontaristes en matière de développement industriel et agricole (pour s'affranchir de la spécialisation)<sup>8</sup>.

Mais cela n'a eu qu'un temps. Les raisons sont diverses.

D'une part, d'un point de vue intellectuel, la théorie de la dépendance expose incontestablement des choses justes,

Avant même la grande vague de décolonisation de la décennie 60, une série de pays du Sud se constituent en « mouvement des non-alignés » et s'approprient la nouvelle notion de « Tiers-Monde ».

différente de l'évolutionnisme : le sous-développement n'est plus une question de retard dans l'évolution naturelle des sociétés mais le résultat de l'Histoire économique : l'intégration des pays en voie de développement (la *périphérie*) au marché mondial les rend dépendants de capitaux et de technologies des pays développés (le *centre*) et les condamne à l'échange inégal : le Tiers-Monde n'étant spécialisé que dans l'exportation de matières premières, il se retrouve condamné au sous-développement.

Approche radicalement critique de la théorie de la modernisation, cette *théorie de la dépendance*<sup>7</sup> va inspirer de nombreux

mais – cela établi – on ne distingue pas trop ce qu'il y a à faire concrètement ici et maintenant ni ce qu'il peut y avoir comme marge de manœuvre, tant l'image est celle d'une force déterministe, un rouleau compresseur qui s'impose quoi qu'il arrive. Il n'y aurait d'issue que dans le radicalisme d'une révolution mondiale, dont en réalité on ne voit ni le chemin ni le point d'aboutissement souhaitable.

D'autre part, « Tiers-Monde » est une notion très « englobante » derrière laquelle se cache une énorme diversité de situations concrètes, ce qui fragilise d'emblée la capacité de rapport de force : l'Arabie Saoudite, le Burundi, le Paraguay, la Chine... sont tous « pays du Tiers-Monde » : on peut concevoir que si des alliances se nouent entre eux, ce n'est pas forcément « pour toujours ».

Finalement, la « révolution

5 La décolonisation a été fortement encouragée par les États-Unis dans le cadre d'une compétition intra-occidentale : il s'agissait de briser les situations de monopole des Européens dans le Sud. Pour autant, la froideur du constat ne doit pas conduire à regretter le temps des colonies européennes !

6 La première apparition de la notion de « Tiers-Monde » est observée dans un article d'Alfred Sauvy livré à *L'Observateur* du 14 août 1952.

7 Parmi les auteurs de ce courant, par exemple : Samir Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale. Critique de la théorie du sous-développement*, Paris, Anthropos/IFAN, 1970 ; André-Gunder Frank, *Le développement du sous-développement. L'Amérique latine*, Paris, F. Maspero, 1972 ; Celso Furtado, *Théorie du développement économique*, Paris, PUF, 1970 ; Pierre Jalée, *Le pillage du Tiers-Monde*, Paris, F. Maspero, 1965.

8 Les stratégies concrètes sont diverses : planification centralisée (en pays influencés par le marxisme), substitution aux importations (plusieurs cas en Amérique latine), promotion des exportations (essentiellement en pays asiatiques).





conservatrice» des années 80 va atteindre la capacité des États du Sud à faire ledit rapport de force puisqu'il s'est agi d'abandonner l'intervention publique au profit du secteur privé, au terme d'une libéralisation effectuée au pas de charge.

### L'ÉPOQUE « CONSENSUS DE WASHINGTON »

Le moment symbolique du basculement est la chute du Mur de Berlin (1989). Brusquement, le monde devient unipolaire. S'ensuivent 10 années d'hyperpuissance américaine sous l'égide du « *nouvel ordre mondial* »<sup>9</sup>, repris aussi sous la dénomination de *consensus de Washington* : la libéralisation des marchés est consacrée sous l'argument qu'elle serait seule à permettre l'allocation optimale des ressources internationales. Il y a officiellement « *consensus* » parce que le cadre de référence pour les politiques de développement devient unique, quelle que soit la grande institution internationale<sup>10</sup> qui la met en œuvre : FMI<sup>11</sup>, Banque mondiale<sup>12</sup>, OMC<sup>13</sup>.

En matière d'aide au développement, la grande affaire de l'époque devient la gestion de la crise de la dette. Le FMI s'y fait l'intermédiaire entre les pays endettés et les banques créancières : il prête à son tour, sous conditions. D'une part, les

banques doivent accepter le rééchelonnement de la dette, d'autre part, les pays doivent recommencer à rembourser tout en menant des réformes marquées du sceau de l'austérité et de la libéralisation.

Le consensus de Washington a rapidement perdu en légitimité : ses recettes aveuglément mises en œuvre ont provoqué des catastrophes sociales. Par ailleurs, durant la décennie, une série de sommets se réunissent qui prennent actes de toutes sortes de problèmes (exemples : sommet de la Terre à Rio en 1992 ; sommet de Pékin en 1995 contre les discriminations de genre...). Dès 2000, le contexte était mûr pour au moins aménager le principe du consensus de Washington. C'est le sens de l'adoption de la *Déclaration du Millénaire* par l'assemblée générale des Nations Unies.

La déclaration contient huit objectifs<sup>14</sup>. Analytiquement, son projet est assez... « pauvre » : il vise à atténuer les symptômes de la pauvreté plutôt que lutter contre ses causes. Il a néanmoins permis, dans la foulée, de produire successivement les *consensus de Monterrey*<sup>15</sup> (2002) et de *Sao Paulo* (2005) qui ont apporté quelques adaptations : celles-ci sont plus dans l'aménagement que dans le bouleversement. En l'occurrence, un cadre national d'action redevient légitime pourvu qu'il continue à contribuer à la création d'un contexte favorable au développement du commerce. Dès lors que les engagements internationaux sont respectés, il est admis que puissent subsister

des marges de manœuvre nationales. Les conditions de l'aide au développement prennent désormais la forme de la *bonne gouvernance*<sup>16</sup>, les dépenses d'éducation et de santé sont revalorisées.

Détail piquant : les objectifs du millénaire étaient réputés être atteints non pas d'ici la fin du millénaire, mais... en 2015 ! Autant mettre immédiatement fin au suspens : c'est raté ! Certes, une statistique pourra montrer que le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a diminué, mais elle est essentiellement imputable aux résultats de la Chine : dans d'autres régions,

**En matière d'aide au développement, la grande affaire de l'époque devient la gestion de la crise de la dette. Le FMI s'y fait l'intermédiaire entre les pays endettés et les banques créancières...**

le nombre de personnes pauvres s'est accru, ce dont témoigne la nouvelle qualification de *Pays moins avancés* dont 49 États se retrouvent qualifiés. Si on reprend les cadres de la théorie de la dépendance, on dira qu'une réorganisation s'est opérée : il faut désormais prendre en compte aussi une *semi-périphérie* accrochée au centre, tandis que la périphérie décroche plus radicalement que jamais.

### PROTECTION SOCIALE

En définitive, la trajectoire brièvement retracée n'est pas

9 L'expression est de Georges Bush.

10 On trouve un panorama des institutions internationales dans Jean Coppens, déjà cité, pages 45 à 52.

11 FMI = Fonds monétaire international.

12 Partage des tâches : le FMI s'occupe des réformes macro-économiques, la Banque mondiale des réformes sectorielles.

13 OMC = Organisation mondiale du commerce.

14 PNUD, « Les objectifs du millénaire pour le développement », Rapport mondial sur le développement humain, Paris, Economica, 2003.

15 Monterrey est au Mexique.

16 Pour l'auteur de la présente, que le principe « bonne gouvernance » soit, globalement, un terme lié aux options néolibérales ne fait pas pour autant de la mauvaise gouvernance une politique à promouvoir comme progressiste !



► réellement enthousiasmante.

Et nous, où en sommes-nous? Le projet de la gauche « *n'est pas de s'adapter à l'injustice du monde, mais de se donner les moyens théoriques et pratiques de la faire reculer* »<sup>17</sup>.

Une large coalition s'est organisée en Belgique, réunissant les plateformes francophones et flamandes d'ONG de coopération au développement, les deux grandes mutuelles (chrétienne et socialiste) et les trois syndicats en vue d'organiser une campagne de deux ans sur le thème de la protection sociale, vue dans une optique mondiale. Il faut prendre la mesure de l'audace que cela représente dans le contexte politique, économique et social morose de notre pays, en particulier dans le contexte de manœuvres systématiques d'affaiblissement de notre propre système de sécurité sociale.

Il y a beaucoup de raisons pour plaider en faveur de la protection sociale. Elle n'est pas entrave à la compétitivité mais facteur de développement économique. Elle n'intervient pas charitablement sur la pauvreté : elle contribue à lui donner une solution structurelle. Et puis, « tout simplement », elle est un droit inscrit dans la Déclaration universelle des droits humains depuis 1948.

Notre système est mis sous pression. Il le sera d'autant plus s'il est isolé. Les intérêts du Sud et du Nord se rejoignent. Qui sait? Peut-être après les époques « Tiers-Monde » et « consensus de Washington » les commentateurs trouveront-ils dans le futur de

bonnes raisons pour qualifier une nouvelle époque comme celle de la *protection sociale*...

Nous sommes heureux et fiers, par l'intermédiaire de nos journées d'étude « Semaine sociale », de pouvoir apporter notre modeste contribution à ce travail collectif.

Travail qui n'est pas terminé par son simple énoncé. Car, force est de constater la grande diversité des acteurs qui, aujourd'hui, se disent convaincus de l'importance de la protection sociale :

*Le projet de la gauche « n'est pas de s'adapter à l'injustice du monde, mais de se donner les moyens théoriques et pratiques de la faire reculer ».*

la Banque mondiale autant que les gouvernements progressistes d'Amérique du Sud, les organisations onusiennes autant que la société civile internationale. D'évidence, des conflits se préparent autour des arbitrages<sup>18</sup> : quelle couverture vise-t-on? Simplement les soins de santé, une sécurité sociale « à l'européenne », un cadre plus large comprenant le droit à l'éducation? Imagine-t-on des droits universels ou se place-t-on dans la protection des plus faibles? Quel taux de financement? Bismarck (un principe d'assurance lié au travail et financé par des cotisations) ou Beve-

ridge (une solidarité nationale financée par l'impôt)<sup>19</sup>? Comment fait-on pour financer la protection sociale des immenses populations qui ne sont pas dans l'emploi formel? Comment avancer en évitant la « trialisation » des sociétés : une couverture minimale pour tous, une couverture meilleure pour les personnes intégrées dans l'emploi formel, une couverture encore meilleure pour la minorité qui a les moyens de se l'offrir? En tout état de cause, il est vraisemblable qu'on ne

puisse « plaquer » tels quels nos systèmes européens sur le reste de la planète.

Derrière toutes ces questions réside un enjeu que Francine Mestrum

nomme de « politiques transformatrices » qui « *s'attaquent aux racines de la pauvreté, des inégalités, du chômage, des mauvaises conditions de travail et du changement climatique. De plus, une politique participative, indispensable si l'on veut des protections qui répondent aux priorités définies par les personnes, aura une influence déterminante sur la démocratie* »<sup>20</sup>.

19 Lorsqu'il s'agit de la Belgique, nous sommes résolument « Bismarck », parce que le système implique les partenaires sociaux. À ce titre, il protège mieux les bénéficiaires de décisions abruptes qui peuvent être prises dans les systèmes « Beveridge » : comme c'est l'impôt seul qui finance, l'État décide seul.

20 Francine Mestrum, « La protection sociale : nouveau cheval de Troie du néolibéralisme? », *Alternatives Sud*, « Protection sociale au Sud. Les défis d'un nouvel élan », déjà cité.

17 Expression reprise d'Alain Supiot, dans *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010.

18 François Polet, « Étendre la protection sociale au Sud : défis et dérives d'un nouvel élan », *Alternatives Sud*, « Protection sociale au Sud. Les défis d'un nouvel élan », coédition Centre Tricontinental, CNCD 11.11.11, Syllepse, Paris, Louvain-la-Neuve, 2014.

PROTECTION SOCIALE  
POUR TOUS

PROTECTION SOCIALE  
POUR TOUS

**P**our nous aider à voir plus clair dans tout cela, nous allons d'abord poser l'État social dans une perspective internationale, avec l'aide de **François-Xavier Merrien**, auteur de travaux de référence sur la question. Ensuite, nous aurons une série de contributions visant à répondre à la question générique : « Que faire ? ». **Olivier De Schutter** nous parlera du financement d'une protection sociale au niveau mondial. À sa suite, et sans prétendre faire un tour complet d'un domaine particulièrement touffu, nous nous pencherons sur trois entrées thématiques, liées aux cœurs de métier et aux cœurs militants de nombreux acteurs de la solidarité : l'emploi, avec **Claire Courteille**, l'économie sociale et solidaire dans le Sud, avec **Frédéric Thomas**, et la santé, avec **Luc Dusoulier**.

La discussion sera prolongée sur les stratégies de terrain Sud avec **Koto Yerima Abouba** (Bénin), **Gabriel A. Del Rio** (République dominicaine), **Seyni Kane** (Sénégal) et **Bart Verstraeten**.

En suite des paroles d'acteurs Sud, on fait s'exprimer quelques responsables acteurs engagés en Belgique. Pour faire du lien entre ce que vivent les militants d'ici et ceux de là-bas. La lutte passe par la construction d'alliances autour de la défense d'un agenda politique partagé. Avec **Marc Becker**, **Jean Hermesse**, **Franck Moinil**, **Christine Steinbach** et **Arnaud Zacharie**.

La campagne proprement dite, « protection sociale pour tous » est présentée par **Jennifer Van**

**Driessche**, avant que les conclusions soient tirées par **Christian Kunsch**. Le président du Mouvement ouvrier chrétien évoque par ailleurs aussi quelques-uns des grands dossiers politiques du moment. ■



Pour 3/4 de l'humanité  
ceci n'est pas une fiction

Faisons de la protection sociale une réalité pour tous

CNCB  
11.11.11  
UN COMBAT DE PLEINS DROITS

PROTECTIONSOCIALE.BE





# L'État social : une perspective internationale

**FRANÇOIS-XAVIER MERRIEN**

Université de Lausanne

*Texte établi par tiers, à partir de la conférence.*

**À la charnière des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles, la protection sociale a été minimisée, voire combattue comme contraire aux intérêts économiques. La protection sociale était un obstacle à lever au profit d'une plus grande flexibilité économique et sociale.**

**Mais depuis la crise économique de 2008-2009, le vent a tourné, on a vu surgir des discours en faveur de la protection sociale dont le rapport de Michelle Bachelet<sup>1</sup>.**

**Alors, allons-nous vraiment vers une reconnaissance universelle de la protection sociale ?**

**L'**idée que la protection sociale est fondamentale est assez récente, elle ne l'était pas pour les grands-parents des actuels soixanténaires. Elle est étroitement liée à la crise du milieu du XX<sup>e</sup> siècle, la grande dépression, la pauvreté et le chômage de masse, la montée du fascisme puis la Seconde Guerre mondiale. Les années 40 ont constitué une période où s'est forgé un très grand consensus international, sous l'influence de réformateurs qui ont pensé que si

on ne réformait pas le capitalisme, on allait soit vers le système communiste, soit vers un capitalisme sauvage qui allait rapidement faire renaître crises et guerres.

En quelque sorte, la réflexion était de « troisième voie », en faveur d'un capitalisme qu'on n'ira pas jusqu'à qualifier de « social » mais au moins de relativement civilisé, permettant aux travailleurs de faire face aux risques de l'existence – la santé, la vieillesse, la naissance des enfants...

On parle beaucoup des pères fondateurs, tel Beveridge, en occultant la Charte de l'Atlantique de 1941, qui reflète pourtant bien le consensus des pays en lutte, dont les propos auraient tout simplement été inaudibles vingt années plus tôt : il faut libérer l'homme du besoin – à comprendre au sens le plus primitif du terme, améliorer les conditions de travail, créer de la sécurité économique et de la sécurité sociale. Ainsi, en 1941, de grands chefs d'État reconnaissent-ils que le capitalisme ultralibéral est une impasse et posent-ils un acte extrêmement fondateur.

Une grande limite cependant : le projet vaut pour les pays développés tandis que le Sud est totalement ignoré : au moment de la création des institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale), on a surtout parlé de reconstruction et de financement de la paix, assez peu du développement. Pour être juste, il faut cependant introduire un peu de nuance dans le

propos : à l'époque, le lien entre paix et développement a bel et bien été débattu, y compris dans la délégation américaine : « Nous sommes interdépendants : nous serons dans un monde instable tant qu'il y aura de la pauvreté et de la misère ». C'est rapidement après que l'impératif sera oublié.

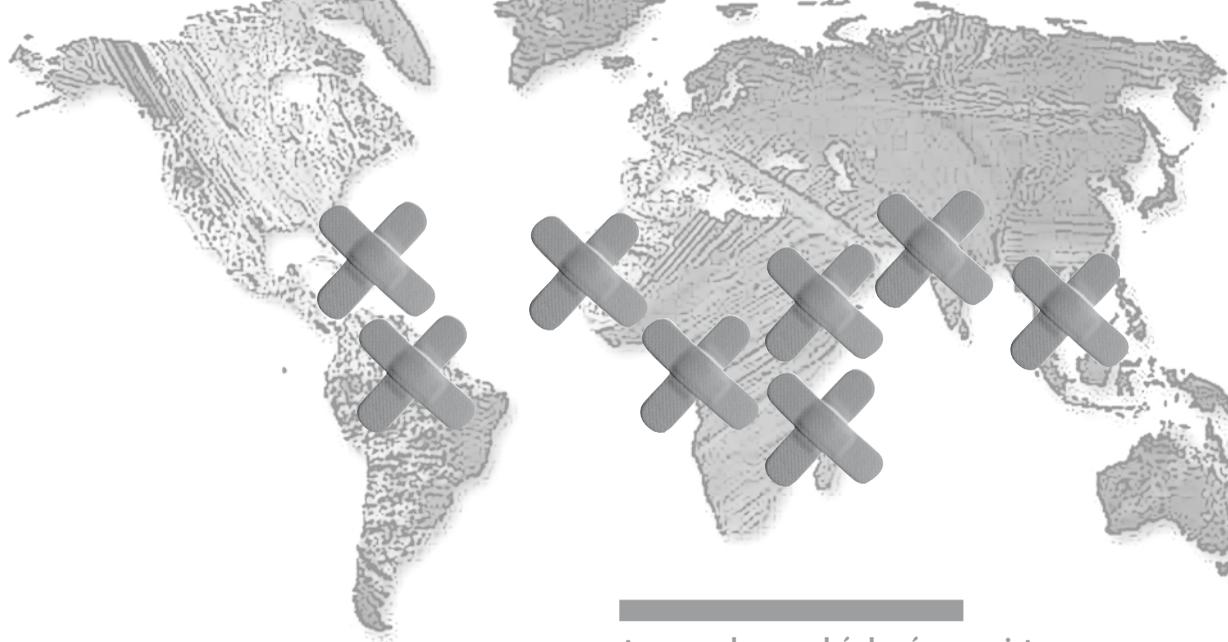
## **TRAJECTOIRE POSITIVE**

Durant les années 50 et 60, la réflexion sur la protection sociale s'ancre au salariat. L'avenir de la planète est pensé autour de l'industrialisation, de la modernisation, du passage de l'indigénat ou du petit agriculteur vers la figure moderne du salarié. En d'autres termes, on pense que tous les pays du monde vont suivre la trajectoire européenne.

Incontestablement, cela a un côté positif : le capitalisme connaît une forme d'« âge d'or ». Trente ans de croissance économique forte permettent des progrès sociaux incroyables : quasi-plein emploi, quasi-assurance de pouvoir bénéficier d'une pension de retraite, d'être soigné. La protection sociale dans les pays riches couvre de plus en plus de personnes et est de plus en plus approfondie ; l'apogée est atteint au début des années 70. À l'époque, le système était fortement contesté. Il n'en reste pas moins que chacun avait un statut et que le niveau d'inégalités sociales était deux fois moindre qu'actuellement.

La médaille avait son revers : la protection sociale est restée un enjeu des pays du Nord. Les

<sup>1</sup> Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS : « Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive », Organisation internationale du travail, Genève, 2011.



seuls à en bénéficier dans les pays du Sud ont été ceux – minoritaires – qui sont entrés dans le secteur formel. Tous les autres ont continué à dépendre des systèmes de solidarité familiale. Le rêve que le secteur formel allait englober la totalité de la population ne s’est pas réalisé – avec cependant une certaine exception latino-américaine : l’Argentine, le Brésil, l’Uruguay sont des pays où, avant la crise, 40% de la population avaient une couverture sociale, certes moins bonne que la nôtre. Dans les pays d’Asie et d’Afrique, on n’en était qu’entre 5 et 10%. Aux yeux des réformateurs, la situation est surtout devenue préoccupante le jour où a été compris que la modernisation n’allait pas se réaliser, que le secteur formel n’allait pas avoir la capacité d’absorber la totalité des populations. Malheureusement, le moment de cette prise de conscience a aussi été celui où d’autres idées ont commencé à triompher – l’Histoire est aussi faite de luttes d’idées.

## BASCULEMENT

Ainsi, au nom du marché, les économistes néolibéraux et les penseurs conservateurs anti-collectivistes vont lancer une attaque frontale. Ils vont d’autant mieux réussir qu’ils n’ont pas rencontré beaucoup de résistance. Par exemple, en Bulgarie, après la chute du Mur de Berlin, d’un seul coup et malgré l’opposition des syndicats, on a basculé dans un système de protection sociale de marché, pire que le modèle amé-

ricain, avec des pensions privées, la destruction du système de santé et rien pour le remplacer. La protection sociale comme grand projet de citoyenneté s’est effondrée dans tous les pays de la transition. Avec des conséquences effroyables. L’Union européenne a été totalement absente dans la défense de son modèle social.

Depuis cette phase extrêmement dure, les choses ont bougé. L’idée à présent est celle de précaution, de sécurité : on veut éviter les effets trop négatifs de l’absence de système de sécurité sociale. La Banque mondiale a été une des premières à réagir en ce sens. Alors qu’en 1993 son rapport montrait qu’elle était une des institutions les plus acharnées contre la protection sociale, elle en défend à présent une nouvelle forme, par laquelle chaque individu est l’entrepreneur de sa propre vie. Il ne faut pas se tromper : l’approche n’est pas vraiment en phase avec le sous-jacent de la protection sociale, le principe collectif. Le jeune qui n’a pas assez de revenus ne sait évidemment pas penser à l’épargne pour sa pension dans 40 ans : c’est cela qui justifie des systèmes de protection basés sur des solidarités, principe largement nié par la Banque mondiale. En même temps, elle va défendre un concept de minima sociaux, à vraiment comprendre comme « le strict minimum » à accorder, faute de quoi il y a vraiment trop de misère, de guerres civiles, de risques de génocides... Aussi la Banque va-t-elle défendre un modèle de

---

**Au nom du marché, les économistes néolibéraux et les penseurs conservateurs anti-collectivistes vont lancer une attaque frontale. Ils vont d’autant mieux réussir qu’ils n’ont pas rencontré beaucoup de résistance.**

---

management, d’efficacité, de filet de sécurité, de dernier recours. On est bien d’accord : ce n’est pas brillant. Mais cela a néanmoins eu l’intérêt de relancer le débat. D’autres organisations, d’autres experts vont revenir sur un terrain où la Banque était devenue d’autant plus hégémonique que c’est elle qui avait l’argent à distribuer!

Ces autres organisations (Pnud<sup>2</sup>, BIT, Unicef) ont défendu une vision plus large de la protection sociale, ne se contentant pas d’un système purement privatisé pour les salariés, et de minima pour les pauvres ; pour eux au contraire, il convient d’avancer résolument vers une conception de la protection sociale comme droit universel. Dans ce débat, la Banque mondiale a souvent dû reculer ; elle était beaucoup moins en position de force que dans la période précédente : les plans d’ajustement n’avaient pas marché et tout le monde s’en rendait fort bien compte ; l’optimisme béat du libéralisme des années 80 – on va détruire les protections, tout le monde va devenir son petit entrepreneur – n’était plus de mise. On parle à ce sujet d’un « consensus post-Washington ». C’est jusqu’à l’intérieur même de l’institution que régnait ►

---

<sup>2</sup> Pnud = Programme des Nations Unies pour le développement.



► la contestation, par la voix de Joseph Stiglitz, son vice-président.

## TRANSFERTS MONÉTAIRES CONDITIONNELS

Ceci écrit, si la Banque mondiale avait tort dans les réponses qu'elle apportait, les questions qu'elle posait n'étaient pas pour autant dénuées de sens, notamment : « Que faisons-nous pour les personnes qui ne sont pas sur le marché du travail formel ? ». C'est ainsi qu'à peu près à la même époque, diverses innovations sont apparues dans les pays du Sud. Ambiguës mais importantes. L'exemple le plus souvent cité est celui des transferts monétaires conditionnels. Deux idées sont à la base de tels mécanismes. D'abord, on ne croit plus tellement aux mécanismes de création d'emploi, c'est pourquoi il faut aider les personnes sous le seuil de pauvreté, en donnant des allocations aux familles pauvres. Ensuite, idée éminemment ambiguë car très inspirée par le néolibéralisme : on ne va pas donner sans contrepartie : « Si on donne de l'argent aux pauvres, on ne sait pas ce qu'ils vont en faire. Ils ne vont plus chercher du travail ; ils vont dépenser leur allocation dans la boisson ».

Énorme succès de cette combinaison d'idées !

1. On donne de l'argent à des familles pauvres en dessous d'un certain seuil de revenus. Il existe deux versions de mise en œuvre. La version mexicaine (1997) ne vise que les pauvres des pauvres, et l'allocation est très basse. La version brésilienne (2002) vise quant à elle beaucoup plus haut.

2. On demande des contreparties. Le concept est très international. Dans le cas de la Belgique, il s'est traduit par le passage de « l'État social passif » à « l'État social actif ». Dans le cas du Mexique et du Brésil, l'obligation liée à l'al-

location est surtout scolaire. On peut faire une lecture positive de la contrainte : l'État n'investit pas seulement pour compenser l'absence de revenus ; il investit aussi sur l'avenir.

3. La question du genre traverse la conditionnalité : tout le système, qui a essaimé sous toutes les latitudes (Philippines, Turquie, Pakistan...) repose sur les femmes. C'est à elles qu'on donne l'argent. C'est évidemment

« Si on donne de l'argent aux pauvres, on ne sait pas ce qu'ils vont en faire. Ils ne vont plus chercher du travail ; ils vont dépenser leur allocation dans la boisson ».

lié à l'image et aux discours autour de la femme « par définition » altruiste et de l'homme « par définition » égoïste. En pratique, c'est souvent positif. Mais au Brésil, mes études montrent des effets pervers : on donne l'allocation à la femme donc c'est à elle qu'il revient de s'occuper de ses enfants ; à l'homme par contre on ne demande rien. En quelque sorte, on « maternalise » la protection sociale.

Tout cela contribue à la diffusion d'une conscience sociale dans les gouvernements des pays du Sud. Ainsi les pensions sociales sont-elles créées en Afrique du Sud, au Brésil, avec des influences sur le Lesotho... Les personnes âgées pauvres ont droit à une pension de retraite minimale pour pouvoir vivre sans travailler. Désormais, la Banque mondiale soutient toutes ces initiatives que pourtant elle combattait jadis.

L'évaluation qu'on peut faire des expériences de transferts conditionnels est relative. À titre personnel, j'y suis favorable, mais

avec des réserves. Tout dépend de comment on pense le système. Si, comme au Brésil, on le conçoit de manière universelle, cela coûte relativement cher, mais c'est quand même intéressant car une série de programmes municipaux accompagnent la conditionnalité, par exemple en termes de formation des chômeurs. C'est positif et encourageant, à condition cependant d'éviter le clientélisme : les bases de la distribution doivent être clairement établies comme universelles. De ce point de vue, par exemple aux Philippines ou au Mexique, il y a lieu d'être beaucoup plus critique : on y sélectionne des territoires, officiellement pour des raisons statistiques, mais en réalité les critères sont manipulés en sorte que le développement profite à certains partis politiques plutôt qu'à d'autres.

Là où c'est le plus difficile à mettre en œuvre, c'est en Afrique. Plusieurs expériences y ont été tentées : Éthiopie, Mozambique, Malawi. Deux inconvénients sont à relever.

D'abord, souvent les programmes africains sont trop ciblés, pour des raisons financières ou politiques. Or, faire du ciblage en Afrique est un non-sens : on crée des incompréhensions. Faire des différences entre qui est pauvre et qui ne l'est pas est difficile à établir, du coup, les gens sont poussés à tricher. Ensuite, il faut parvenir à vaincre les réticences des gouvernements : à l'heure actuelle, les programmes en Afrique sont essentiellement ceux des donateurs, soit les agences de l'ONU appuyées par des ONG. Exemple au Mozambique : une association interna-

## QU'EST-CE QUE LE MOC ?

tionale finance un programme pilote dans une région, avec l'idée de procéder à l'évaluation après 2 ou 3 ans. Si ça marche, le gouvernement est supposé prendre le relais. Mais en fait, cela ne se passe pas comme prévu. Le gouvernement ne prend pas la suite et le programme disparaît. Il faut recommencer, et recommencer encore. C'est sans fin.

### QU'ATTENDRE ?

En définitive, que pouvons-nous espérer ? Deux points de vue coexistent. Le très optimiste : on fait miroiter le rapport Bachelet, les déclarations des Nations Unies, le fait que la Banque mondiale se soit ralliée à l'objectif. Incontestablement, l'idée d'un socle partout a sensiblement progressé, au moins au niveau des discours. Malheureusement, on ne peut pas pour autant être totalement optimiste. Car le conflit d'idée n'est pas terminé. La conception du monde des experts de la Banque mondiale reste problématique : elle n'a tout simplement pas l'image d'un monde solidaire. Pour elle, deux politiques doivent être menées. La libération des marchés au profit des innovateurs et les filets de sécurité pour les autres. Le consensus est très mou, les déclarations très floues. « Cela doit se discuter pays par pays ». Certes. Mais cela veut dire quoi, concrètement ? Qu'on accepte de fixer des socles extrêmement bas ? Évidemment, c'est mieux que rien. Mais peut-on considérer que cela suffit et « qu'on est arrivé » ?

Dès lors, la conclusion n'est pas très optimiste : l'avenir reste indéterminé. Continuons le débat d'idées ! En ayant conscience que, dans le peuple, malheureusement beaucoup ne partagent pas les idéaux de la protection sociale et ne nous donneront pas les soutiens dont nous avons besoin pour aller plus loin. ■

Le Mouvement ouvrier chrétien est un mouvement social, ouvert et pluraliste, qui développe un projet politique de solidarité et d'égalité

→ par l'éducation permanente (la démocratie culturelle, la démocratie économique et la démocratie sociale)

→ par l'action collective et la citoyenneté participative

→ par la lutte contre les exclusions de toute nature.

Le MOC s'investit par ailleurs dans de nombreux partenariats de réseaux, qui agissent sur diverses thématiques, entre autres : le droit au logement, l'accès à l'énergie, le développement durable, l'accueil des réfugiés, la solidarité internationale, l'égalité entre hommes et femmes, l'enseignement, la formation et l'emploi, la culture, la santé.

Le MOC est présent et agit en Wallonie et à Bruxelles. Il rassemble et est le porte-parole politique de cinq organisations sociales qui trouvent leur origine dans l'histoire ouvrière et le monde sociologique chrétien. « *Beweging.net* » est son homologue en Flandre. Ses organisations constitutives :

→ L'alliance des Mutualités chrétiennes

→ La Confédération des syndicats chrétiens (CSC)

→ Vie féminine, mouvement féministe d'éducation permanente

→ Les Équipes populaires, mouvement d'éducation permanente en milieu populaire

→ Les Jeunes organisés combattifs (JOC), organisation de jeunesse.

Les options fondamentales défendues par le MOC et ses organisations peuvent être résumées autour de quatre grands thèmes :

→ assurer l'égalité de toutes et de tous en défendant et renforçant les droits humains fondamentaux ;

→ développer la solidarité par une sécurité sociale forte et durable et par un impôt juste qui finance valablement les fonctions collectives ;

→ approfondir la démocratie par le renforcement du rôle régulateur de l'État et la reconnaissance des mouvements et des associations volontaires ;

→ promouvoir le développement durable et rechercher un nouvel équilibre mondial basé sur la paix et la justice.

Le MOC présente trois caractéristiques majeures :

→ un mouvement progressiste, adhérant aux valeurs de gauche basées sur l'égalité et la solidarité et porteuses de changement social ;

→ un mouvement pluraliste, soutenant un projet politique qui présente des dimensions s'inspirant aussi bien de la social-démocratie que de l'écologie politique et du courant personaliste et humaniste ;

→ un mouvement indépendant, qui n'est lié à aucun parti politique et qui n'est redevable de son action que vis-à-vis des organisations qui le composent et de leurs membres.

Pour remplir ses missions, le MOC s'est doté de différents services, dont les principaux sont :

→ le CIEP, Centre d'information et d'éducation populaire, pour l'éducation permanente et la formation

→ l'association pour une Fondation Travail-Université (FTU), interface entre les organisations sociales et les universités (voir par ailleurs)

→ les AID, Actions intégrées de développement, réseau d'associations pour la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi faiblement scolarisés

→ Syneco, agence-conseil en économie sociale

→ Solidarité mondiale, ONG de coopération au développement.

[www.moc.be](http://www.moc.be)

# Comment financer la protection mondiale

**Nous sommes en plein « passage » des « objectifs du millénaire pour le développement » adoptés en 2000 aux « objectifs du développement durable » formellement proclamés en septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce passage comporte deux évolutions extrêmement importantes : l'inscription à l'agenda de la réduction des inégalités et la description de la protection sociale comme centrale pour le développement.**

**L**es « objectifs du millénaire » avaient pour projet de réduire la pauvreté extrême. Cela se retrouve dans les objectifs du développement durable, par la généralisation de la protection sociale pour tous d'ici 2030<sup>1</sup>, mais – et c'est en ceci que réside la nouveauté – en y intégrant la réduction des inégalités. Celle-ci est évoquée, d'une part, par le biais de politiques fiscales, salariales et de protection sociale adéquates<sup>2</sup> dans chacun des pays. D'autre part les inégalités entre pays sont elles-mêmes vues comme un problème. Deux raisons expliquent l'entrée du thème de la réduction des inégalités dans le débat international.

1. Les objectifs de développement durable tentent de penser la

1 Objectif 1.3.

2 Objectif 10.4.

**OLIVIER DE SCHUTTER**

Université Catholique de Louvain, Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme à l'ONU de 2008 à 2014.

transition sociale en même temps que la transition écologique : avec la réduction des inégalités, il faudra moins de croissance pour réduire la pauvreté. En effet, dans une société fortement inégale, il faut beaucoup de croissance pour que les pauvres finissent par en bénéficier, tandis que dans les sociétés plus inclusives, le dilemme est réduit – et par conséquent plus facile à aborder – entre d'une part la croissance comme moyen de réduire la pauvreté et d'autre part la nécessité de lutter contre l'augmentation de l'empreinte écologique et la dégradation de l'environnement.

2. On a pris conscience du fait que la pauvreté n'était pas une notion absolue correspondant à des besoins vitaux à satisfaire. Au contraire, elle est un concept relatif : les personnes se vivent en victimes de la pauvreté en fonction de leur place dans la société comparativement à d'autres auxquelles elles se mesurent. Dans une telle configuration, il devient normal que la réduction des inégalités soit vue comme complémentaire de la lutte contre la pauvreté extrême, celle de la privation matérielle.

Complémentairement, la protection sociale est réellement devenue centrale dans l'agenda pour le développement qui se met en place pour la période 2015-2030. L'OIT y a joué un rôle très important, d'abord avec le rapport

Bachelet en 2011<sup>3</sup>, ensuite avec l'adoption d'une résolution qui évoque des socles de protection sociale, à l'occasion de la Conférence internationale du travail en juin 2012<sup>4</sup>. À nouveau, deux raisons expliquent le changement.

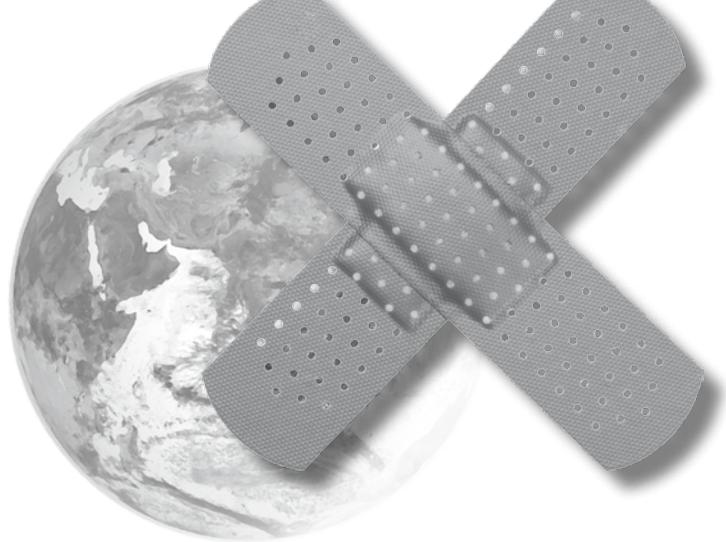
1. Le consensus aujourd'hui est que davantage de protection sociale favorise le développement économique, et ce d'autant plus que les plus pauvres ont une plus grande propension marginale à consommer<sup>5</sup>.

2. On est désormais conscient de l'impact important que peut avoir la protection sociale si on veut travailler sur les causes structurelles de la pauvreté dans les pays les plus pauvres. En particulier si, dans de tels pays, on a un taux de fertilité important, des familles très nombreuses, c'est notamment parce que les parents veulent se protéger du

3 Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS : « Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive », Organisation internationale du travail, Genève, 2011.

4 Recommandation 202, sur les socles nationaux de protection sociale, adoptée par un vote tripartite (gouvernements, employeurs, travailleurs) par 452 voix pour, 0 voix contre, et une abstention.

5 J. Maynard Keynes l'avait déjà noté en 1936 dans sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* ; avant lui, l'argument était formulé par Simon Patten dans un ouvrage de 1902, *The Theory of Prosperity*.



risque de n'avoir pas de revenus suffisants au cours de leur vieillesse. Avoir un très grand nombre d'enfants est comme une manière de s'assurer leurs vieux jours. Si une protection sociale peut leur être garantie, la tentation de recourir à cette stratégie deviendra moins grande. Le pari est que la protection sociale est de nature à favoriser un développement plus soutenable.

La recommandation adoptée prévoit que, dans l'ensemble des pays, l'on va s'engager à mettre sur pied des socles de protection sociale comprenant des pensions de vieillesse, une assurance maladie-invalidité pour tous, une aide sociale de base permettant de protéger contre l'extrême pauvreté, des allocations familiales. Les Objectifs de développement durable fixent 2030 comme horizon.

### OBSTACLES

L'ambition ne sera cependant pas facile à atteindre. L'on fait en effet face à quatre obstacles.

1. Dans beaucoup de pays, en particulier les 48 moins avancés, la capacité des États à mettre sur pied une sécurité sociale performante est extrêmement réduite, en raison de l'absence de données, de difficultés pour l'administration de mettre en œuvre des programmes, et de ce qu'une part très importante – en fait la plus importante de l'économie – est dans le secteur informel<sup>6</sup>.

2. Il s'agit aussi de pays où les besoins sont considérables. L'aide y coûtera d'autant plus cher en pourcentage du PIB. Or, les budgets dont ils disposent ne sont pas toujours suffisants. Les flux financiers illicites y sont très importants, les activités sur le territoire sont difficiles à taxer, en particulier celles des sociétés transnationales qui rapatrient

leurs revenus dans des paradis fiscaux.

3. Il s'agit de pays qui ont une faible résilience face aux risques liés aux catastrophes naturelles qu'engendre le changement climatique – c'est particulièrement problématique pour les pays à dominante agricole – et face aux risques économiques liés à

**Avoir un très grand nombre d'enfants est comme une manière de s'assurer leurs vieux jours. Si une protection sociale peut leur être garantie, la tentation de recourir à cette stratégie deviendra moins grande.**

la mondialisation et à l'interdépendance lorsque surviennent des chocs économiques. Les pays pauvres ont été très affectés par la succession des crises depuis 2008 en raison de la chute de la demande pour leurs productions à destination de l'exportation, alors qu'ils n'avaient rien à se reprocher dans leur déclenchement. Ces pays sont d'autant moins résilients face aux chocs qu'avec la financiarisation de l'économie la volatilité des cours des matières premières, notamment agricoles, s'est accrue. Ces pays sont généralement faiblement diversifiés. Ils dépendent pour une part importante de leur budget d'exportation d'un nombre relativement réduit de ressources naturelles : cela accentue leur sensibilité aux risques. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les pays en développement qui ont fait le plus en matière de protection sociale sont des pays suffisamment grands : ▶

<sup>6</sup> D'où l'importance de la Recommandation n°204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, adoptée par la Conférence internationale du travail à sa 104e session le 12 juin 2015.





► les catastrophes naturelles n'y affectent jamais qu'une partie du territoire en sorte que les autres régions puissent venir au secours de celles qui sont affectées. Ces pays sont aussi ceux dont l'économie s'est progressivement diversifiée, notamment par des programmes de substitution aux importations. Parmi eux figurent notamment le Mexique (programmes « Progresa » puis « Oportunidades »<sup>7</sup>), le Brésil (programme « Bolsa Familia »<sup>8</sup>), l'Inde (garantie de 100 jours de travail rémunéré par des travaux publics à tous les ménages pauvres dans les campagnes) et l'Afrique du Sud (important programme d'allocations familiales). De tels pays ne sont cependant pas représentatifs de la situation classique des pays les moins avancés.

4. La concurrence internationale dans des secteurs à haute intensité de main-d'œuvre fait aussi obstacle, là où l'investissement que les pays peuvent attirer à eux dépend de la capacité pour l'investisseur de produire à des coûts faibles grâce à de faibles charges sociales et à des salaires très bas. Pour les pays concernés, il est tentant de ralentir le rythme auquel les salaires vont augmenter, l'adoption d'une législation sur le salaire minimum ou sur une

protection sociale renforcée : ils craignent de se retrouver en situation concurrentielle défavorable. Il faut cependant relativiser cet argument. Beaucoup d'investissements vont aussi vers certains pays simplement parce que de nouveaux marchés y émergent que les investisseurs veulent capter en étant sur place : c'est par exemple le cas de la Chine et de l'Inde. Il y a aussi beaucoup d'investisseurs présents pour exploiter les ressources naturelles, en

**Pour les pays concernés, il est tentant de ralentir le rythme auquel les salaires vont augmenter, l'adoption d'une législation sur le salaire minimum ou sur une protection sociale renforcée : ils craignent de se retrouver en situation concurrentielle défavorable.**

particulier minières. Il y a donc beaucoup d'autres raisons que le coût du travail pour motiver les investisseurs, même si cela peut jouer un rôle dans quelques activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre (par exemple le textile) dans des pays qui, du coup, peuvent parfois être réticents à augmenter la protection sociale.

Voilà donc le contexte. Des promesses sont faites. Un consensus relatif existe sur la centralité de la protection sociale. Et, en même temps, l'on affronte quatre obstacles importants, qui sont autant de défis pour la mise en œuvre. Dans ce contexte, deux propositions sont faites.

## FONDS MONDIAL DE LA PROTECTION SOCIALE

La résolution de la Conférence internationale du travail de juin 2012, déjà citée, contenait entre autres le propos suivant : *« Les socles de protection sociale devraient être financés par les ressources nationales ; les États dont les capacités économiques et fiscales sont insuffisantes peuvent solliciter la coopération internationale afin de soutenir leurs efforts propres »*. Cela ouvre clairement la voie pour un mécanisme international : Magdalena Sepulveda<sup>9</sup> et moi-même avons alors proposé la création d'un

fonds mondial de la protection sociale, qui a obtenu d'importants soutiens, dont celui du Parlement européen<sup>10</sup>. La proposition a été explicitement débattue à l'occasion de la conférence d'Addis Abeba consacrée au financement du développement en juillet 2015. Le projet comporte deux volets.

1. Les pays riches doivent s'engager à soutenir les efforts des pays pauvres par des fonds complémentaires. Chaque fois qu'un pays pauvre investirait un mon-

7 Programme d'aide aux pauvres lié à l'investissement dans le développement humain, en particulier la nutrition, la santé des enfants et l'éducation. Ainsi les familles reçoivent-elles des bourses pour l'éducation de leurs enfants, complétées par des sommes supplémentaires si nécessaire pour améliorer la nutrition.

8 Programme social (« bourses familiales ») conditionné à des obligations en matière d'éducation.

9 Rapporteur spécial des Nations-Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme entre 2008 et 2014.

10 Résolution du 18 avril 2013 sur les impacts de la crise économique et financière sur les droits de l'homme (rapp. I. Vaidere), para. 26.

## Grèce : le Sud est chez nous

En avril dernier, j'étais en Grèce comme membre d'un comité d'experts internationaux qui devaient examiner la question de la dette grecque, en particulier du point de vue des impacts sur la population des plans d'austérité que la Grèce met en œuvre à la demande de ses créanciers internationaux et les conditions dans lesquelles elle a été « renflouée » successivement par les pays membres de l'eurozone, le FMI et le mécanisme européen de stabilité. Je suis revenu bouleversé de ce voyage. Si le taux de chômage parmi la population active est déjà affolant (25%), il monte à 51% pour les jeunes de moins de 25 ans, et plus encore pour les femmes que pour les hommes. De 2010 à nos jours, le revenu des familles a chuté d'un tiers, on a enregistré 5000 suicides liés à la crise, des écoles se ferment en très grand nombre avec un ratio professeurs/étudiants qui s'est réduit de manière très considérable. Ayons conscience de ceci : le Sud est tout proche de nous, au sein même de l'Union européenne. C'est aussi chez nous qu'est ouvert le front de la protection sociale! ■ ODS

tant donné dans la protection sociale, les pays souhaitant participer au fonds y contribueraient par un montant proportionné, en sorte que les efforts soient partagés. Les financements nationaux devraient progressivement prendre le relais du financement international : il s'agit de stimuler les pays pauvres par un incitant financier. Avec l'OIT, nous considérons que c'est quelque chose d'abordable. Le coût d'une généralisation à l'échelle mondiale de la protection sociale est calculé selon différentes méthodologies, mais ça tourne entre 2 et 6% du PIB mondial. L'estimation la plus récente (mars 2015) pour 90 pays en développement constate que pour financer la protection sociale de base le coût serait de 2,9% du PIB desdits pays. Les pourcentages varient cependant assez fortement de pays à pays. Pour les pays moins avancés, on est en moyenne à 10,7% du PIB, ce qui est quand même plus considérable – cela monte même à 28% pour la République démocratique du Congo, malheureusement championne du monde en ce domaine. Pour des pays à revenus intermédiaires comme l'Azerbaïdjan ou la Malaisie, on tourne entre 2,2 et 5,4% du PIB. Cela donne une idée du type d'effort qui serait requis et qu'il faudrait

aider à financer. Un *think tank*, « Overseas Development Institute », propose pour sa part une « Bolsa familia »<sup>11</sup> mondiale. Le projet ne diffère pas fondamentalement du nôtre. Il confirme la faisabilité du mécanisme tout en évoquant une responsabilité mutuelle des pays riches qui doivent soutenir et des pays pauvres qui doivent placer la protection sociale au centre de leur stratégie de développement. La proposition contractualise très explicitement les rapports entre les deux familles de pays : en même temps que les pays riches s'engagent de manière prévisible sur plusieurs années, les pays aidés s'engagent à progressivement prendre le relais à l'aide de ressources locales et à opérer un suivi très strict de façon telle que leur protection sociale soit viable. L'OIT contribue également à la promotion de l'idée à la conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement, en proposant un fonds vertical, afin tout à la fois de renforcer la capacité des pays en développement et d'étendre les systèmes de protection sociale existants<sup>12</sup>.

11 En référence donc au modèle brésilien.

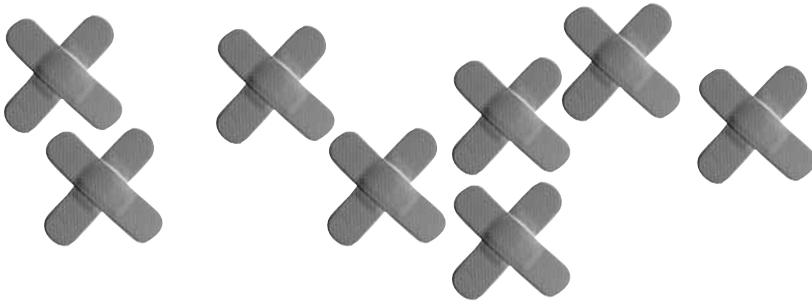
12 La Belgique est traditionnellement très réservée vis-à-vis de fonds verticaux qui ai-

2. Nous proposons que ce soit complété par un mécanisme de réassurance afin de permettre aux pays qui le souhaitent d'avancer sans devoir craindre que le système ne soit pas finançable. En Inde par exemple, un État pourra venir au secours d'un autre si une catastrophe s'y déclenche. Par contre, une des raisons pour lesquelles les petits pays, tels le Malawi, le Bénin, le Burkina Faso, le Laos... hésitent est la crainte de ne pouvoir faire face aux financements requis en périodes de choc. Dès lors, il faut permettre à ces pays de prendre une assurance contre le risque de non-finança-

**Les socles de protection sociale devraient être financés par les ressources nationales; les États dont les capacités économiques et fiscales sont insuffisantes peuvent solliciter la coopération internationale afin de soutenir leurs efforts propres.**

bilité de leur système de protection sociale. Comment? Simple- ment en demandant à des assureurs – dont c'est, après tout, le métier – de calculer le coût d'une prime permettant de garantir une intervention au secours d'un pays si, par exemple, il est affecté régulièrement par la sécheresse, ou par la chute des cours des produits qu'il exporte. Le calcul étant fait, la prime d'assurance pourrait

dent les pays pauvres parce qu'elle craint que la dépendance n'amène pas les réformes pourtant nécessaires dans les pays en développement. La solution pourrait cependant résider dans une forme de contractualisation à discuter. ▶



- être financée par les pays riches de manière à encourager les pays pauvres à aller vers une protection sociale.

## NORMES SOCIALES

La deuxième proposition sur la table est plus difficile parce que moins consensuelle : il s'agirait d'intégrer des considérations sociales liées au travail décent et au respect des normes dans le commerce international. Je crois non seulement possible de raffermir le lien avec le respect des normes internationales, mais également qu'il s'agit là d'une question urgente<sup>13</sup>. Ce n'est pas tout à fait inédit. Par exemple, l'Union européenne a déjà un mécanisme, le « système de préférence généralisée + », qui donne des avantages supplémentaires aux pays en développement qui veulent avoir accès au marché européen dès lors qu'ils respectent un ensemble de conventions dans les domaines des droits de l'Homme, des droits du travail, de l'environnement, de la bonne gouvernance, de la lutte contre le trafic de drogues. Ils doivent par ailleurs accepter d'être suivis dans la mise en œuvre des dites conventions, notamment celles de l'OIT. Ainsi, dans beaucoup d'accords de libre-échange que négocie l'Union européenne, y a-t-il un chapitre « développement durable », qui est une manière de lier, de façon encore timide et insatisfaisante, le commerce au respect des normes du travail.

13 Un rapport établi sur cette question en 2014 à la demande de Jean-Marc Nollet, ministre wallon du développement durable, paraît à présent sous forme d'ouvrage : O. De Schutter, *Trade in the Service of Sustainable Development*, Oxford, Hart Publ., 2015.

Trois pistes existent pour encourager cette liaison.

1. Pour les pays où les normes du travail sont bafouées de manière systématique, ce que devraient constater des experts indépendants de l'OIT – parce qu'il faut éviter une constatation qui ne serait qu'unilatérale par l'Union européenne – il est possible de prévoir que les produits exportés de ces pays vers l'Union subissent une taxe à l'importation renchérissant leur coût pour

**Un cycle vertueux sera créé : le non-respect des normes du travail décent sera sanctionné de manière positive par l'encouragement des pays à en faire davantage pour se mettre en conformité à ces normes.**

les consommateurs chez nous. Ceci serait compatible avec le droit de l'Organisation mondiale du commerce, pourvu que ce soit appliqué de manière non discriminatoire. Si les revenus collectés grâce à ces taxes vont dans un fonds qui finance la protection sociale et le respect des normes de travail dans les pays du Sud, on ne pourra pas accuser l'UE de protectionnisme. C'est au contraire un cycle vertueux qui sera créé : le non-respect des normes du travail décent sera sanctionné de manière positive par l'encouragement des pays à en faire davantage pour se mettre en conformité à ces normes.

2. Utiliser systématiquement les clauses sociales dans les marchés publics. Le débat est déjà long au sein de l'Union quant à savoir si les contrats publics peuvent servir à intégrer des ob-

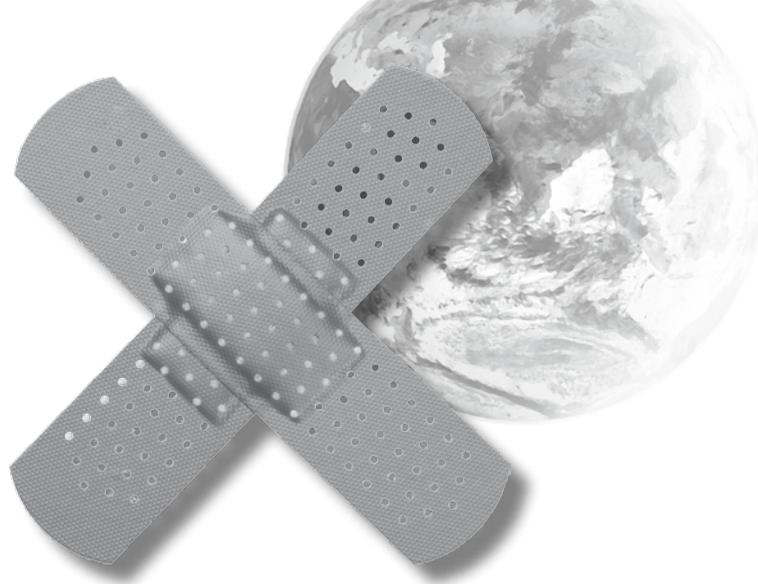
jectifs sociaux et environnementaux : peut-on réserver des marchés à des entreprises qui respectent certains objectifs, par exemple en matière de droit du travail, d'intégration des chômeurs de longue durée, ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre? La Cour de Justice de l'UE a eu à se prononcer à ce sujet à plusieurs reprises. Le législateur européen a confirmé le point de vue de la Cour : une directive de 2014<sup>14</sup> rend très clairement licite l'introduction de clauses sociales et environnementales et la récente révision de l'Accord sur les marchés publics au sein de l'OMC confirme le consensus international sur ce

point<sup>15</sup>. Enfin, l'OIT, dans sa contribution à la conférence d'Addis Abeba, mentionne également les marchés publics comme outil susceptible d'encourager les employeurs à mieux respecter les droits des travailleurs et peut-être aussi d'encourager les pays à mettre sur pied un système de protection sociale plus robuste.

3. Il est possible d'encourager les sociétés transnationales à surveiller leurs chaînes d'approvisionnement en imposant à leurs co-contractants, leurs sous-traitants et leurs fournisseurs, qu'ils respectent certaines obligations en correspondance avec les normes du travail décent. Là

14 Directive 2014/24 du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

15 Accord sur les marchés publics. Revu en 2012, il est entré en vigueur en avril 2014.



encore, l'idée fait son chemin. En 2011, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a adopté des principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'Homme : ils suggèrent que les entreprises soient tenues à une obligation de surveillance du respect des droits de l'homme dans leur sphère d'activité ; cela suppose notamment la surveillance de leur chaîne d'approvisionnement afin d'éviter que précisément elles ne bénéficient de violations des droits de l'Homme, notamment des droits des travailleurs, par leurs sous-traitants ou par leurs fournisseurs.

À cet égard, il importe de rappeler que, bien que dans les négociations climatiques ou commerciales l'on parle d'un conflit entre la Chine et l'UE ou entre l'Inde et les États-Unis, en réalité, les vrais acteurs du commerce international sont les sociétés transnationales. L'essentiel des importations de la Chine, par exemple, sont le fait de sociétés qui contrôlent le commerce international, généralement des sociétés de pays de l'OCDE. C'est plus vers ces sociétés-là que vers la Chine ou l'Inde que la pression doit se faire si on veut éviter que la mondialisation ne désincite les pays qui en bénéficient à augmenter les revenus minima, à respecter les normes du travail ou à créer des systèmes de protection sociale en dépit du renchérissement que celui-ci peut entraîner.

## UN MOMENT RÉVOLUTIONNAIRE

L'approche de la protection sociale dans le monde en développement subit une forte évolution. On peut même parler d'une triple révolution qui s'engage.

1. D'abord, s'opère la transition

de filets sociaux temporaires dictés par l'urgence pour faire face à la crise et protéger la population de privations matérielles extrêmes à une réflexion véritablement sérieuse sur les conditions de création d'un système de protection sociale. Aujourd'hui, selon les calculs de l'OIT, 73% des familles dans les pays en développement n'ont accès à aucune sécurité sociale. On est désormais convaincu que c'est un problème et qu'il faut s'attacher à le résoudre. Ce qui se dessine est une sécurité sociale fondée sur les droits, c'est-à-dire qui identifie les bénéficiaires dans la loi, leur permettant de se plaindre devant des organismes de recours indépendants si les avantages qui devraient leur être accordés leur sont refusés. Cela permet d'éviter toute discrimination, tout arbitraire dans l'octroi des avantages sociaux, ou toute forme de traitement préférentiel fondé sur des bases ethniques ou religieuses.

Par une approche fondée sur les droits, la population recouvre sa dignité ; l'administration fait l'objet de contrôle en sorte d'éviter la corruption et les détournements de fonds. Certes, des questions restent ouvertes, entre autres celle des conditionnalités qui pourraient être attachées à cette sécurité sociale, ainsi que la question du genre : comment ces outils peuvent-ils être utilisés pour donner plus de pouvoir aux femmes dans l'utilisation du budget des ménages et lutter contre les stéréotypes de genre ?

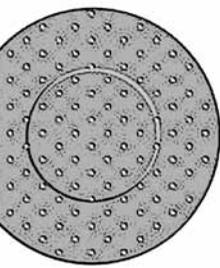
2. Deuxième évolution : l'on comprend aujourd'hui que la compétitivité des pays ne peut plus passer seulement par une réduction des coûts. Au contraire, elle doit passer prioritairement

par l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre, la meilleure formation des personnes. Les pays n'opérant pas ces transformations vont être enfermés dans une position défavorable dans la division internationale du travail. Leur avantage comparatif risque

**La compétitivité des pays ne peut plus passer seulement par une réduction des coûts. Au contraire, elle doit passer prioritairement par l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre, la meilleure formation des personnes.**

de ne résider que dans leur maintien dans la pauvreté, dans la production de matière première ou de produits manufacturés à très faible valeur ajoutée, avec une population peu qualifiée et mal rémunérée.

3. La troisième évolution concerne l'aide au développement. Longtemps, elle a relevé de l'économie palliative, c'est-à-dire une aide axée sur des projets de court terme, contournant parfois les structures étatiques pour travailler directement avec la société civile au risque de marginaliser encore plus l'administration publique d'État aux yeux de la population. Ceci doit cesser. Au contraire, l'aide doit être structurelle, axée sur le long terme et misant sur le renforcement des capacités locales pour réduire la dépendance à l'aide. Elle doit être prévisible sur une base pluriannuelle. Il faut prendre le chemin de l'élimination des causes structurelles de la pauvreté, ne pas seulement se limiter à une réponse adressée aux seuls symptômes. ■



# La protection sociale comme pilier du travail décent

**CLAIRE COURTEILLE**

directrice du Bureau international du travail à Bruxelles

**De nombreux pays à revenus élevés ou intermédiaires ont récemment mis en place des plans de relance dont environ un quart était consacré à des mesures de protection sociale. La Chine n'est ainsi pas loin d'assurer une couverture universelle des retraites.**

**Malheureusement, de nombreux pays ont changé de trajectoire à partir de 2010 en optant pour des mesures d'assainissement budgétaire.**

**L**a protection sociale est un des quatre piliers du travail décent tel que défini par le BIT avec la création d'emploi, les droits au travail et le dialogue social.

Le slogan « la protection sociale pour tous » est d'actualité. L'universalisation des droits à la sécurité sociale est bien un défi, sinon le défi majeur, au niveau mondial. Avec plus de 70% de la population mondiale qui n'est pas couverte de manière adéquate, il apparaît clairement que la promesse d'une protection sociale universelle ne s'est pas réalisée pour la grande majorité de la population mondiale.

Le Rapport mondial du BIT sur la protection sociale 2014/15, « Bâtir la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale », affirme en effet que seuls 27% de la population mondiale disposent d'un accès à une sécurité sociale complète.

Pourtant, la protection sociale est un outil politique essentiel pour réduire la pauvreté et les

inégalités tout en stimulant la croissance inclusive. En améliorant la santé et les capacités des segments vulnérables de la société, elle augmente la productivité et soutient la demande au niveau macroéconomique.

Il semble même que les bénéfices de la protection sociale sont encore plus évidents en période d'incertitude économique, de faible croissance et d'inégalités grandissantes. Le rapport du BIT met justement en avant l'extension de la protection sociale comme un moyen de sortie de crise et un facteur de développement et de justice sociale.

Les multiples fonctions qu'occupe la protection sociale dans les économies et les sociétés sont devenues particulièrement évidentes au cours de la crise économique et financière mondiale actuelle. Dans la première phase de la crise (2008-2009), au moins 48 pays à revenus élevés ou intermédiaires ont mis en place des plans de relance pour un montant total de 2400 milliards de dollars, dont environ un quart était consacré à des mesures de protection sociale. Ce soutien a agi comme un stabilisateur automatique qui a aidé les économies à retrouver leur équilibre et à protéger les chômeurs et les plus pauvres.

Mais dans la seconde phase de la crise, à partir de 2010, de nombreux gouvernements ont changé de trajectoire et se sont embarqués prématurément dans des mesures d'assainissement budgétaire, malgré le besoin de prolonger le soutien aux populations et de stabiliser la consommation.

Contrairement aux idées reçues, les mesures d'assainissement budgétaire ne sont pas cantonnées à l'Europe. En fait, pas moins de 122 gouvernements ont réduit leurs dépenses publiques en 2014, dont 82 pays en développement.

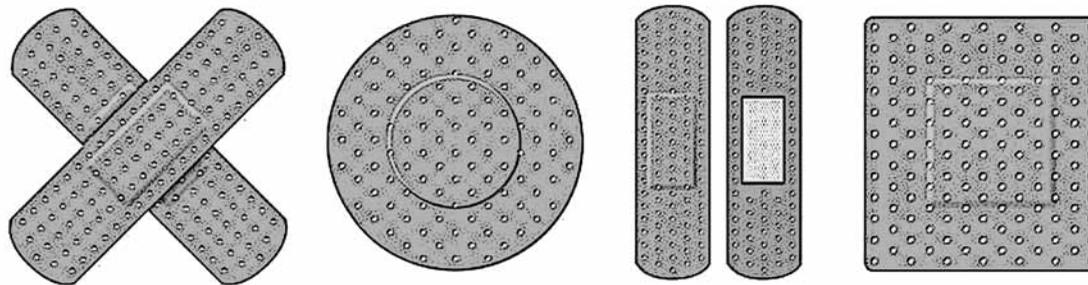
Cependant, depuis quelques décennies, et de manière globale, les pays à revenus intermédiaires ont eu tendance à étendre leurs systèmes de protection sociale et à soutenir les revenus des ménages favorisant ainsi une croissance tirée par la demande. La Chine, par exemple, est près de réussir la couverture universelle des retraites et a nettement augmenté les salaires minimaux, tout comme le Brésil qui a accéléré de manière remarquable l'extension de la couverture de protection sociale.

Certains pays à bas revenus, comme le Mozambique, ont aussi amplifié leur couverture, mais souvent par des filets de sécurité temporaires avec de faibles niveaux de prestation. Mais beaucoup de ces pays déploient dorénavant des efforts pour construire des socles de protection sociale dans le cadre de systèmes intégrés.

Malgré ces progrès positifs, la Campagne « la protection sociale pour tous » des organisations belges est importante sur le plan international car les défis restent immenses.

## COUVERTURE SANTÉ

Le Rapport de l'OIT conclut qu'environ 39% de la population mondiale est privée de toute affiliation à un système ou dispositif



de santé. Le nombre atteint plus de 90% dans les pays à bas revenu. L'OIT estime qu'il y a une pénurie de 10,3 millions d'agents de santé pour garantir des services de santé de qualité pour tous ceux et celles qui en ont besoin. Malgré ces difficultés, certains pays – notamment la Thaïlande et l'Afrique du Sud – sont parvenus à une couverture de santé universelle en quelques années seulement, démontrant que la volonté politique peut faire la différence.

### DROITS DES ENFANTS

Les politiques de protection sociale sont un élément essentiel de la réalisation effective des droits de l'enfant.

Malgré une extension considérable des régimes, les politiques de protection sociale existantes ne répondent pas suffisamment aux besoins des enfants et des familles en matière de sécurité du revenu, en particulier dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Près de 18 000 enfants meurent chaque jour, malgré le fait que bon nombre de ces décès pourraient être évités grâce à une protection sociale adéquate. La protection sociale joue aussi un rôle déterminant dans la lutte contre le travail des enfants puisqu'elle réduit la vulnérabilité économique des familles, permet aux enfants d'aller à l'école et les protège contre les risques d'exploitation.

Le rapport du BIT montre qu'à l'échelle mondiale les gouvernements allouent seulement 0,4% du PIB aux allocations familiales, avec des dépenses qui varient de 2,2% dans l'ouest de l'Europe à

0,2% en Afrique et dans l'Asie/Pacifique.

### PENSIONS

Près de la moitié (49%) des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite ne reçoivent aucune pension. Et pour beaucoup de bénéficiaires, le niveau des pensions allouées les laisse bien souvent en dessous du seuil de pauvreté.

### CHÔMAGE

Les dépenses de protection sociale pour les travailleurs pendant leur vie active (par exemple, en cas de chômage, de maternité, handicap ou accident du travail) varient considérablement d'une région à l'autre, passant de 0,5% en Afrique à 5,9% en Europe de l'Ouest. À l'échelle mondiale, seuls 12% des chômeurs perçoivent des allocations chômage, variant de 64% en Europe de l'Ouest à moins de 3% au Moyen-Orient et en Afrique.

### LES INSTRUMENTS DU BIT

La Convention phare est la Convention n°102<sup>1</sup> qui couvre neuf catégories de risques et définit les conditions et les niveaux des prestations (liste des 9 catégories de risques visés : soins médicaux, prestations de santé, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations d'accidents du travail, allocations familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants).

En 2012, cette Convention a

été renforcée par la Recommandation (n°202) sur les socles de protection sociale, qui porte essentiellement sur l'extension de la couverture de façon à ce que toutes les personnes dans le besoin puissent avoir accès aux soins essentiels de santé et à un revenu élémentaire défini au niveau national.

La rareté du travail décent rend urgent le besoin de concevoir des formes nouvelles de financement de la protection sociale. Les pays du Sud ont de riches expériences

**Certains pays – notamment la Thaïlande et l'Afrique du Sud – sont parvenus à une couverture de santé universelle en quelques années seulement, démontrant que la volonté politique peut faire la différence.**

dans la mise en place de systèmes contributifs et non contributifs innovants. Les études du BIT montrent que tous les pays peuvent mettre en place un système de protection sociale, de façon progressive et évidemment adapté aux revenus du pays et à la capacité contributive de la population.

La communauté internationale a un rôle important à jouer. Assurer qu'un plus grand nombre d'hommes et de femmes ait accès à la protection sociale, y compris au travers de socles, fait partie des ambitions du nouveau Programme de développement post-2015 adopté par l'Assemblée générale de Nations Unies en septembre 2015. ■

1 Convention OIT n°102 concernant la sécurité sociale, 1952.

# Comment développer l'économie sociale et solidaire en Afrique

FRÉDÉRIC THOMAS

politologue, chargé d'études au Centre tricontinental (Cetri)

**L'économie sociale est revenue en force ces dernières années dans les agendas de plusieurs gouvernements du Sud et institutions internationales (de l'Organisation internationale du travail à l'Union européenne). Au regard de la situation et des mobilisations sociales, elle revêt des enjeux particulièrement actuels en Afrique. Cependant, ce regain d'intérêt n'est pas dépourvu de contradictions ni d'arrière-pensées.**

**L'**économie sociale<sup>1</sup>, présentée comme le troisième secteur d'activités économiques, distinctes des secteurs privé et public, rassemble les sociétés coopératives et/ou à finalité sociale, les associations, les mutuelles et les fondations. Mais ce qui la définit tient moins à une forme organisationnelle qu'à l'adoption de quatre principes : la finalité sociale plutôt que le profit, l'autonomie de gestion, le fonctionnement démocratique (« un Homme, une voix »),

et la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. En Afrique, la crise de 2008, le Printemps arabe et, de manière générale, la contestation qui gronde sur le continent, constituent les catalyseurs immédiats de sa (re) découverte.

Les gouvernements africains ont pour la plupart appliqué à la lettre les préceptes néolibéraux, inscrits dans les Programmes d'ajustement structurel mis en avant par le FMI et la Banque mondiale depuis les années 1980. Mais, à l'heure des bilans, le résultat est décevant. Ainsi, ils jouissent certes d'une croissance (relativement) importante – environ 5% par an entre 2000 et 2012 – mais les promesses de celle-ci se sont évaporées : la pauvreté n'a que peu reculé alors que les inégalités, elles, se sont accentuées – à la fois entre et à l'intérieur des pays<sup>2</sup> – et que peu d'emplois ont été créés. De plus, l'économie de l'ensemble de ces pays demeure enclavée, très dépendante de l'exploita-

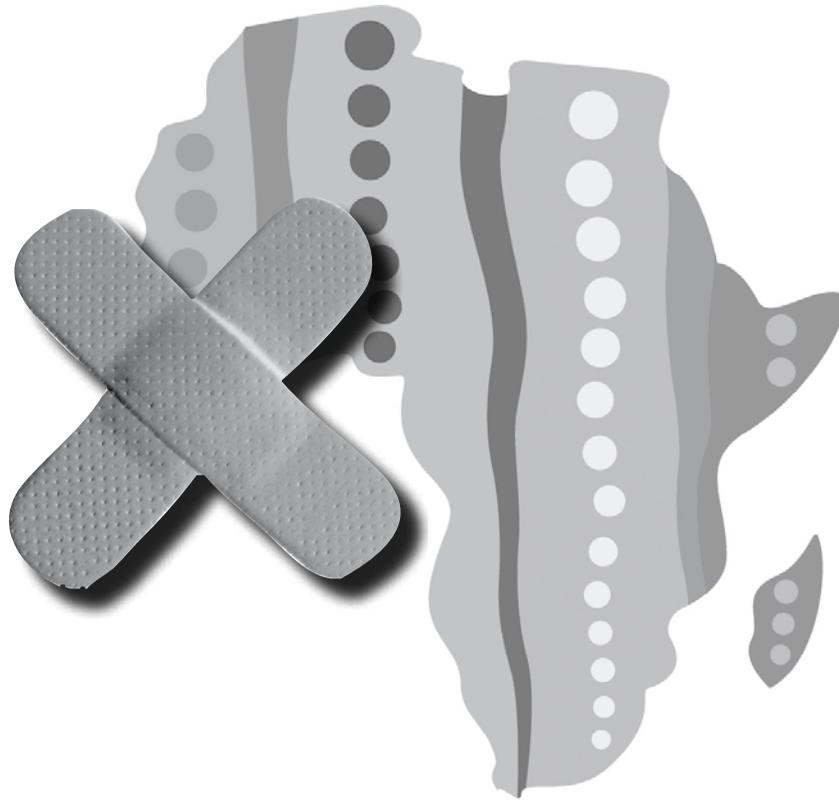
tion et de l'exportation des ressources naturelles, et, en conséquence, enfermée dans la matrice de rapports commerciaux néocoloniaux. Ce fut ainsi une croissance sans emploi ni redistribution ni, enfin, transformation de la structure productive de ces pays. La crise remettait donc en cause à la fois le dogme néolibéral – la théorie du « ruissellement », selon laquelle l'accumulation et la concentration des richesses doivent, à terme, s'écouler et bénéficier à l'ensemble de la société – et les conceptions mêmes du travail.

## REDÉCOUVERTE

L'idée que l'économie informelle – définie par l'OIT comme l'ensemble des activités non ou imparfaitement couvertes par des dispositions formelles – était un vestige du passé, un résidu appelé à disparaître, s'est révélée fautive. En effet, si ce secteur représente moins de 15% dans les pays riches et près de 47% en Amérique latine, il couvre plus des 2/3 des emplois en Afrique subsaharienne et les 4/5 en Asie. Qui plus est, la grande majorité des emplois créés en Afrique ces dernières années relève de l'économie informelle. Elle constitue dès lors l'une des données principales de l'équation à résoudre.

2 UNECA, Rapport OMD 2014, Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Analyse de la Position commune africaine sur le programme de développement pour l'après-2015.

1 Elle prend des noms différents : « entreprise sociale », « tiers secteur », « économie populaire (et solidaire) », « économie sociale et solidaire »...



L'économie informelle fut un amortisseur à la crise, mais sans pour autant pouvoir offrir une situation stable, durable ou solide aux travailleurs. Les emplois créés en son sein sont mal rémunérés et peu productifs, ne garantissant ni un travail décent<sup>3</sup> ni une protection sociale (suffisante ou adéquate). De plus, elle expose les travailleurs – dont une majorité de femmes et de jeunes – à une menace plus importante et systématique de violations de leurs droits fondamentaux, droits de toute façon plus difficiles à défendre dans l'économie informelle<sup>4</sup>.

Le chômage et l'économie informelle constituent un fait majeur sur tout le continent africain, mais affectent tout particulièrement la jeunesse d'Afrique du Nord (en 2013, 27,2% de la jeunesse du continent était sans emploi, ce taux atteint 42% en Tunisie<sup>5</sup>). Le Printemps arabe

doit alors aussi être vu comme la conséquence d'une rupture du contrat social implicite de régimes corrompus, incapables de réduire les inégalités et d'offrir un revenu décent, exaspérant une population, qui, à un certain moment, a pris la rue et renversé des gouvernements, au nom de « l'emploi et la justice ».

C'est dans ce cadre que s'est opérée la mise en avant de l'économie sociale en Afrique. Il est apparu que les organisations d'économie sociale – principalement les coopératives (dont le nombre total de membres est estimé sur le continent à plus de 70 millions)<sup>6</sup> – avaient bien résisté à la crise de 2008, offraient de nombreux emplois – beaucoup plus d'ailleurs que les transnationales extractivistes (pétrole, minerais, gaz) actives en Afrique – et pouvaient potentiellement en créer davantage. Dès lors, aux yeux de beaucoup, l'économie sociale représente une triple réponse à la crise, au chômage et à l'informalisation du travail.

## ÉCONOMIE INFORMELLE

La Conférence régionale de l'OIT, « La réponse de l'Afrique à la crise à travers l'économie so-

**Le chômage et l'économie informelle constituent un fait majeur sur tout le continent africain, mais affectent tout particulièrement la jeunesse d'Afrique du Nord.**

ciale », tenue le 21 octobre 2009, a marqué la visibilité et la prise en compte explicite de l'économie sociale dans les stratégies en rapport avec le continent africain. Elle a été suivie du rapport du Comité économique et social européen, « Rôle et perspectives de l'économie sociale africaine dans la coopération au développement », en juillet 2010, reprenant largement les analyses et conclusions de la conférence de l'OIT. Dans la foulée, des réseaux nationaux d'économie sociale se sont créés ou renforcés en Afrique, et plusieurs pays, comme le Maroc, la Tunisie et le Mali par exemple, ont mis en œuvre des politiques nationales en la matière, alors que l'économie sociale a été désignée comme le principal moteur de la création d'emplois dans le

3 L'OIT définit le travail décent comme l'accès à un emploi et à une juste rémunération, aux droits et moyens d'expression, à la stabilité familiale, au développement personnel, à la justice et à l'égalité des sexes.

4 OIT, « Sortir du secteur informel : le rôle de l'économie sociale », Johannesburg, 11-14 octobre 2011 (a).

5 Source OIT, 2014.

6 Au niveau mondial, les coopératives et mutuelles regroupent 813,5 millions de membres (Unrisd, 2014). Au sein de l'UE, 11 millions de personnes (6% des travailleurs) ont un emploi dans des organisations d'économie sociale. À noter que 2012 fut déclarée « Année internationale des coopératives » par l'Assemblée générale des Nations Unies.

- cadre de la Stratégie de développement sud-africaine.

Ces conférences, rapports, stratégies et articulations correspondent cependant plus à une institutionnalisation de l'économie sociale qu'à son émergence proprement dite. En effet, le continent est riche de formes traditionnelles, de coutumes de travail collectif et d'entraide (tontines, twiza, sociétés funéraires...) – souvent sous-estimées d'ailleurs –, qui représentent le terreau de l'économie sociale. Ces formes furent dans le même temps et contradictoirement réactivées – étant obligées d'occuper le vide laissé par l'État, suite au démantèlement des services publics promu par les politiques néolibérales – et fragilisées par la précarisation, la déstructuration des liens et l'accroissement des inégalités induites par ces mêmes politiques.

Répondre à la crise en Afrique suppose de s'attaquer au problème d'un chômage de masse, structurel et croissant. Plus encore au vu de la poussée démographique sur ce continent où le nombre de jeunes (près de 200 millions) devrait doubler d'ici 2045. L'enjeu dès lors est double : créer et formaliser l'emploi. C'est dans cette perspective particulière que l'OIT s'intéresse à l'économie sociale, en tant que « mécanisme de promotion de la formalisation du secteur informel ». La question de la formalisation est d'ailleurs une priorité partagée par la Confédération syndicale internationale (CSI), qui regroupe plus de 176 millions de travailleurs, et a été discutée lors de la 104e session de la Confé-

rence internationale du travail, qui s'est réunie début juin afin d'adopter une recommandation

---

**L'OIT appréhende l'économie sociale comme une passerelle jetée entre l'économie informelle et l'économie formelle, un instrument pour accélérer et faciliter l'accès à la protection sociale et au travail décent.**

---

sur « la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle ». L'OIT appréhende dès lors l'économie sociale comme une passerelle jetée entre l'économie informelle et l'économie formelle, un instrument pour accélérer et faciliter l'accès à la protection sociale et au travail décent, par le biais de la formalisation.

## FONCTIONS

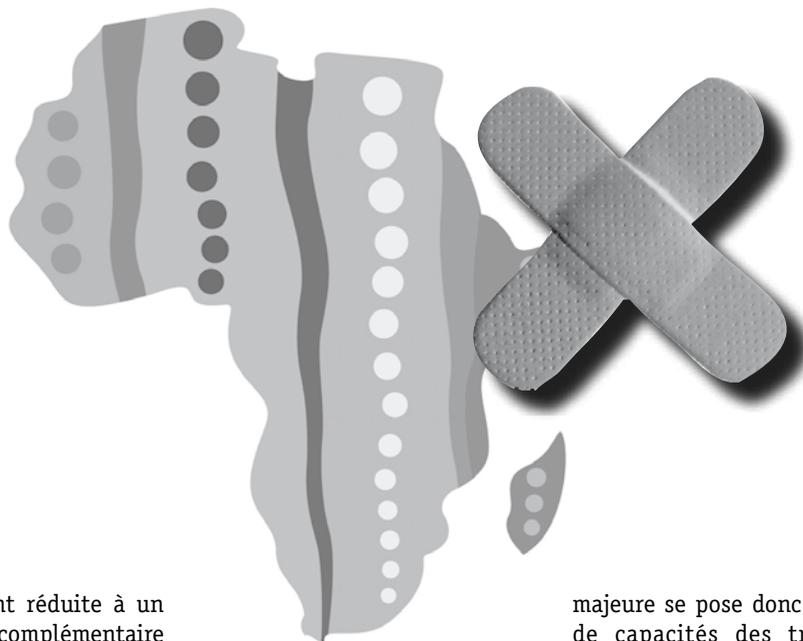
La place qui est accordée à l'économie sociale dans les diverses instances et politiques nationales n'est bien sûr pas neutre. Elle traduit une compréhension différente, et varie en fonction de stratégies divergentes. Cependant, d'une manière dominante, elle semble être circonscrite et instrumentalisée : au mieux, comme outil de lutte contre la pauvreté et le chômage, mécanisme de transition de l'informel vers le formel ; au pire, comme instrument de contrôle social aux mains d'États, soucieux avant tout de canaliser toute forme d'organisation autonome, et de se dégager d'une part de leurs responsabilités en termes de mise en place de ser-

vices sociaux. L'économie sociale est vue alors comme un *moyen* ; à la fois outil – ainsi, pour l'OIT, elle « n'est pas une fin en soi mais un moyen de favoriser la transition des travailleurs et/ou des entreprises de l'économie informelle vers l'économie formelle »<sup>7</sup> – et un entre-deux, un intermédiaire entre les économies informelle et formelle.

Certes, il convient de ne pas idéaliser la réalité de l'économie sociale aujourd'hui. Confrontée à de nombreuses limites et contradictions, en butte à un manque de ressources, de capacités et de vision, elle demeure le plus souvent fragile et fragmentaire. Cependant, elle mérite d'être prise au sérieux, y compris son potentiel et son ambition d'offrir une alternative globale au néolibéralisme. Cela suppose tout à la fois un changement d'échelle et un saut qualitatif, eux-mêmes déterminés par une réorientation générale des politiques publiques. Dès lors, à défaut d'interroger les conditions et contours de l'économie sociale – de sa marge de manœuvre comme de son efficacité –, ainsi que ses liens avec l'ensemble des politiques économiques et sociales mises en œuvre, la place qu'on entend lui accorder, de même que le rôle qu'on veut lui faire jouer, risquent d'être incohérents ou contradictoires.

---

7 OIT, 2011 (b), déjà cité.



Le plus souvent réduite à un rôle correcteur, complémentaire ou compensatoire du modèle actuel, l'économie sociale représenterait pour nombre de gouvernements et instances internationales la façon la plus commode de faire en sorte que la croissance soit « résiliente », « inclusive ». On feint ainsi de croire que la solution réside dans le rajout d'une annexe au programme de développement en cours plutôt que dans sa transformation. Comme si la crise résultait d'un dysfonctionnement du marché et non du fonctionnement normal des politiques économiques suivies depuis 30 ans. De même, il est tout aussi irréaliste de penser qu'à elle seule, l'économie sociale puisse régler la question du travail et de la pauvreté, sans remettre en cause les politiques de l'emploi et le cadre macro-économique, à l'origine de la crise. En fait, dans cette vision, l'économie sociale est recodifiée afin d'être fonctionnelle avec les politiques néolibérales, en servant d'auxiliaire ou de substitut des pouvoirs publics, et d'amortisseur aux chocs inévitables de la stratégie économique poursuivie.

Mais la question se pose également à un niveau plus organique, par rapport aux stratégies plus ambitieuses, telles celles de l'OIT, qui sont ancrées dans un processus de transition. En ce sens, le risque est de n'appréhender les acteurs de l'économie informelle que de manière négative et en termes déficitaires – « secteur du désespoir » selon la secrétaire générale de la CSI, Sharan Burrow –, de ne leur reconnaître aucun pouvoir d'action au-

tonome, et, finalement, de les subordonner – comme ceux de l'économie sociale – à leur (supposée) destination : l'économie formelle. Ce serait ainsi la formalisation qui seule donnerait sens – à la fois direction et signification – aussi bien à l'économie informelle qu'à l'économie sociale. Or, il s'agit moins de « transiter vers » que de « lutter avec » ; c'est-à-dire de penser et de partir de l'action (aussi fragile et fragmentaire soit-elle) des travailleurs de l'économie informelle eux-mêmes, ici et maintenant. L'erreur serait de faire dépendre l'accès à la protection sociale et au travail décemment de la formalisation de l'emploi, d'accentuer encore les divisions entre travailleurs, plutôt que de réaffirmer, comme l'OIT le fait d'ailleurs, les droits des travailleurs, qu'ils soient dans l'économie formelle ou non.

### RECONFIGURATION

En Afrique, la réalité et les stratégies du travail décent et de la protection sociale, de l'économie formelle comme de l'économie sociale, se posent principalement à partir de l'économie informelle. Dans cette perspective, le potentiel et les moyens de l'économie sociale doivent d'abord être compris en fonction d'enjeux politiques. C'est ce vers quoi tend le « solidaire », joint à l'expression plus consensuelle d'économie sociale – économie sociale et solidaire –, et qui explique en retour que l'expression marque un clivage plus prononcé. La question

majeure se pose donc en termes de capacités des travailleurs – de l'économie sociale comme de l'économie informelle – de se constituer en acteur politique, et de se forger en mouvement social, à même de défendre leurs droits,

**Il est irréaliste de penser qu'à elle seule, l'économie sociale puisse régler la question du travail et de la pauvreté, sans remettre en cause les politiques de l'emploi et le cadre macro-économique, à l'origine de la crise.**

de créer des alliances, entre eux et avec le secteur formel, et de renverser l'ordre néolibéral. En fin de compte, de cette double reconfiguration – comme acteur politique et comme mouvement social – dépendent la puissance et la portée de l'économie sociale, en tant que levier de changement. ■

### Bibliographie

- « L'économie sociale et solidaire. Levier de changement? », *Alternatives Sud*, vol. 22-2015/2, Louvain-la-Neuve, Cetri/Syllepse.
- OIT, « La réponse de l'Afrique à la crise à travers l'économie sociale », Johannesburg, 21 octobre 2009.
- UE, « Rôle et perspective de l'économie sociale africaine dans la coopération au développement », Bruxelles, 15 juillet 2010.
- Unrisd, « Potential and Limits of Social and Solidarity Economy », *Occasional paper* 10, août 2014.



# Comment assurer la protection de la santé au Congo

**Comment agir concrètement en République démocratique du Congo, l'un des pays les plus pauvres au monde? Mise en perspective par un acteur engagé dans le développement des mutuelles de santé.**

**LUC DUSOULIER**

ASBL Solidarité Santé Sud

**L**a RDC figure parmi les pays les plus pauvres au monde malgré une richesse abondante des sols et sous-sols. Plus de 75% de la population vit sous le seuil de pauvreté. L'espérance moyenne de vie y est d'une cinquantaine d'années. La mortalité infanto-juvénile reste très importante (158/1000 naissances vivantes), les épidémies (rougeole, choléra...) y causent toujours la mort. On compte encore plus de 550 décès maternels sur 100 000 naissances et on estime à 150 sur 200 000 les décès d'enfants de moins de 5 ans à cause du paludisme...

Le secteur de la santé y est en situation critique : l'offre de soins est insuffisante et de faible qualité, l'accès aux soins est difficile pour la grande majorité, tant pour des raisons culturelles et géographiques que financières. Selon les comptes nationaux de la santé, les dépenses de santé/an/habitant étaient en 2010 de 13 dollars. Sur ces 13 dollars, sept sont à charge de la population, c'est-à-dire des malades<sup>1</sup>. Dans l'en-

semble, les prestations des services et soins de santé sont médiocres. Seuls 8% des hôpitaux généraux de référence (HGR) disposent d'un plateau technique pour la chirurgie, 6% d'entre eux pour l'obstétrique. Le pourcentage de faux médicaments (sans principes actifs, faux ou périmés) est estimé à plus de 80%. Ainsi, en avril 2013, une opération menée dans les principaux ports maritimes africains a-t-elle abouti à la saisie de 550 millions de doses de médicaments illicites, potentiellement dangereux, voire mortels, selon l'Organisation mondiale des douanes.

Naturellement, la qualité douteuse des prestations entraîne la baisse de fréquentation et d'utilisation (on estime entre 0,15 et 0,30 le nombre de consultations/an/habitant là où la norme OMS est 1). Deux tiers des malades n'ont pas recours au système de santé formel, pour cause de non-disponibilité, de mauvaise qualité ou de coûts trop élevés. Autrement formulé, si 30% ont recours au réseau de santé public ou confessionnel, 40% pratiquent l'automédication, 9% vont chez les guérisseurs traditionnels, 21% ne font rien.

L'accès à l'eau potable est loin d'être généralisé (seulement 26%

de la population en 2014), le problème de l'assainissement des milieux de vie à forte densité de population, ou celui des latrines, restent des défis considérables.

Le droit du travail pose lui aussi problème, notamment quant aux questions relatives aux maladies professionnelles ou les accidents de travail, les normes environnementales, les normes qualité (et/ou leur contrôle) des produits de consommation alimentaire, l'utilisation de produits toxiques dans l'exploitation industrielle de minerais (le cyanure est utilisé massivement pour l'exploitation industrielle de l'or). Dans le secteur de la santé, les normes de sécurité pour l'utilisation des appareils de radiologie, ou l'agrément pour l'exploitation de pharmacies... sont obsolètes, n'existent pas ou ne sont pas appliquées.

## RETOUR EN ARRIÈRE

Il n'en a pas toujours été ainsi, il est bon de le rappeler.

1. Les systèmes traditionnels de solidarité familiale qui assumaient la prise en charge des enfants, des vieux et des infirmes se sont considérablement affaiblis, sous les effets multiples et conjugués des colonisations (le vrai choc des civilisations!), de la globalisation, de l'urbanisation

<sup>1</sup> Dans la Province de l'Équateur, ce pourcentage est estimé à près de 90% !



rapide et massive. Les valeurs traditionnelles, les pouvoirs coutumiers qui les régulaient tendent à disparaître.

2. Dans le même temps, les formes modernes de sécurité sociale, introduites pendant la dernière partie de l'époque coloniale, excluent très largement. Les systèmes souffrent d'un grave déficit de financement, sont mal gérés, assurent des couvertures trop faibles pour ne pas dire inexistantes. Elles sont essentiellement d'inspiration « bismarckienne »<sup>2</sup> dans des pays où aujourd'hui, 80% de la population relève de l'économie informelle et de la débrouille<sup>3</sup>. Ainsi, dans le cas du

2 C'est-à-dire comme en Belgique : une sécurité sociale fondée sur l'assurance professionnelle et financée par des cotisations.

3 Certains chercheurs affirment que le secteur salarié de la RDC représenterait aujourd'hui 30% de la population active. Il faut pourtant relever, d'une part, que les emplois dans le secteur formel sont rarement à durée indéterminée – il y a de fréquents aller-retour entre informel et formel –, d'autre part, que les salaires sont souvent trop bas pour subvenir aux besoins de toute une famille, contraignant les salariés, comme les fonctionnaires, à des activités informelles complémentaires et parallèles. D'autre part encore, l'incurie de l'Institut national de sécurité sociale et la méfiance à son encontre, poussent de nombreux employeurs à mettre en place des mécanismes permettant de réduire au maximum la hauteur des salaires

Congo, l'Institut national de sécurité sociale (INSS) est-il censé couvrir les travailleurs du secteur privé, pour les accidents du travail, les maladies professionnelles, l'invalidité, la vieillesse, le décès et les charges familiales, à l'exclusion de la santé, tandis que des régimes dits « spéciaux » sont quant à eux censés couvrir les agents de la fonction publique, le personnel de la Présidence et de la primature, du ministère de la Justice, les enseignants et les parlementaires. Selon les cas ils devraient couvrir les risques de maladie, la vieillesse, le décès, la fin de mandat, les accidents du travail et les maladies professionnelles. Ensemble, régimes général et spéciaux confondus couvrent à peine 10% de la population, le niveau des versements est très faible et de nombreux services ne sont pas assurés.

3. À de rares exceptions près, en partant, les puissances coloniales n'ont laissé qu'une élite faible et mal préparée à la gestion d'un État moderne. La crise de la dette du Tiers-monde, fin des années 70, et les politiques d'ajustement structurel imposées par la Banque mondiale et le FMI qui

soumis au précompte professionnel et aux cotisations sociales.

s'en sont suivi ont conduit au retrait quasi-total de l'État des secteurs sociaux et de l'éducation, et, plus largement, à la déliquescence de l'administration et des services publics, à l'exception no-

**À de rares exceptions près, en partant, les puissances coloniales n'ont laissé qu'une élite faible et mal préparée à la gestion d'un État moderne..**

table des services de sécurité... Cela se traduit aujourd'hui par l'inefficacité totale des administrations, dans pratiquement tous les secteurs de la vie sociale.

4. Intégrée de force dans la mondialisation économique, soumise à de fortes pressions pour l'instauration d'un libre-échange favorable aux pays occidentaux en contrepartie d'une annulation partielle d'une dette essentiellement illégitime, ne disposant pas d'une industrie capable de créer de la plus-value et des emplois dignes de ce nom, l'Afrique constitue « *le maillon faible du système économique mondial* » (Samir Amin). Certes, si la plupart des pays africains affichent des taux de croissance supérieurs ▶



► à ceux de l'Europe, il faut garder à l'esprit qu'on vient de très bas, la croissance est de toute façon insuffisante au regard de l'évolution démographique, surtout, ses fruits ne sont absolument pas redistribués de quelque manière que ce soit<sup>4</sup>. De façon générale, pour le capitalisme mondial, les masses congolaises sont inutiles, et ne constituent même pas une main-d'œuvre à surexploiter.

5. Prises dans des logiques de débrouille et de survie quotidienne, il est bien malaisé pour les populations de s'investir dans des projets collectifs porteurs d'avenir, dans des logiques de prévoyance et de solidarité longue, de structurer et d'articuler des outils de revendication efficaces.

Ainsi, les défis à relever le sont-ils par des États faibles et des sociétés civiles vivantes, mais peu structurées au-delà du niveau local et sectoriel.

## LA PROTECTION SOCIALE À L'ORDRE DU JOUR ?

Plusieurs époques successives doivent être distinguées. L'Histoire est faite d'aller-retour, de progrès limités, de reculs, de contradictions.

En 1978, de grands espoirs ont été placés dans la conférence internationale d'Alma Ata, qui soulignait la nécessité d'une action urgente de tous les gouvernements et de la communauté internationale pour promouvoir la

4 Ces bons taux de croissance s'expliquent principalement, d'une part, par l'industrie d'extraction minière ou pétrolière, largement voire exclusivement contrôlée par des multinationales, et, d'autre part, par la variation des prix des matières premières sur le marché mondial. Les économies africaines génèrent peu de valeur ajoutées locales, elles ne transforment guère.

santé de tous les peuples.

Malheureusement, presque aussitôt, la vague néolibérale des années 80 et ses plans d'ajustement structurel ruinaient tout.

En 1987, l'initiative de Bamako réunissait les ministres africains

---

Complémentaire aux objectifs du millénaire, les grandes institutions financières internationales imposent des politiques de réduction de la grande pauvreté en contrepartie des aides octroyées aux pays pauvres.

---

de la Santé dans le cadre du comité régional de l'OMS : ensemble, ils prenaient acte de l'impossibilité des États à couvrir les dépenses de santé. Ils ont alors prôné d'autres approches, dont celle des mutuelles de santé. Malheureusement, certains y ont tiré argument pour prôner une politique de « recouvrement des coûts ».

L'aggravation rapide et profonde des inégalités et des situations de pauvreté extrême, et plus encore les émeutes de la faim, ont alors poussé à prendre de nouvelles initiatives pour adoucir les politiques menées jusqu'alors : c'est le contexte des « objectifs du millénaire pour le développement ». Dans le secteur de la santé, ceux-ci sont lancés sans moyens suffisants, ils sélectionnent arbitrairement certaines pathologies (par exemple le sida, sans doute parce qu'il menace aussi le Nord...), et ce au détriment d'une approche globale et transversale des soins de santé primaires. Plus encore, ils font l'impasse sur les causes fondamentales et les déterminants sociaux et économiques de

la santé. Ils sont dès lors voués à l'échec, c'est clairement le cas pour l'Afrique.

Complémentaire aux objectifs du millénaire, les grandes institutions financières internationales imposent des politiques de réduction de la grande pauvreté en contrepartie des aides octroyées aux pays pauvres.

Enfin, aujourd'hui, sous l'impulsion de l'OIT, le concept de « protection sociale » vient à l'ordre du jour. Incontestablement, il s'agit là d'une réelle avancée et d'une opportunité à saisir.

## OPPORTUNITÉ ET RÉSERVES

Trois réserves sont pourtant à formuler.

1. L'affirmation de la nécessité pour tous les pays de se doter de dispositifs de protection sociale est d'emblée tempérée par l'utilisation du concept de « socle de protection sociale ». Certes, il faut bien commencer par quelque chose, et avancer pas à pas, mais il faut rester vigilant à ce que cela ne devienne un objectif *a minima* d'une protection sociale au rabais pour les pauvres.

2. Certaines agences des Nations-Unies (Unicef...) ainsi que la Banque mondiale n'ont pas pour autant renoncé à leur vision : c'est désormais sous le vocable de protection sociale qu'ils défendent une vision de réduction de la pauvreté via des stratégies de filet de protection sociale. À l'examen, ceux-ci relèvent plutôt de l'aide sociale aux plus démunis. Ainsi, les politiques dites de transfert monétaire direct,

qui généralement opèrent des ciblage stricts, remplacent-elles les services publics plutôt que d'être conçues comme revenus de complément. À de rares exceptions près, ils sont financés par l'extérieur... Ce n'est évidemment pas cette vision que nous défendrons, mais bien celle déve-

loppée par le BIT et l'OIT.

3. Comme la démocratie, les politiques sociales ne s'imposent pas de l'extérieur. Aussi bien intentionnés soient-ils, les dirigeants ou les experts des instances internationales ou des coopérations bilatérales et multilatérales, courent à l'échec, s'ils ne

prennent pas en compte les réalités internes. On ne peut pas escamoter les phases, souvent lentes, de maturation des politiques, de conception et d'élaboration d'une vision politique nécessitant rapports de force internes et arbitrages. Mettre en œuvre des dispositifs qui répondent aux capacités, aux moyens et aux volontés populaires ne se fait pas en quelques jours : l'enthousiasme des nouveaux convertis de la protection sociale ne remplacera jamais cette lente maturation, quelle que soit l'importance des moyens financiers et techniques mis sur la table !

En dépit de la Déclaration de Paris qui, en 2005, dans sa définition des principes d'efficacité

## Reconstruction de l'État

La question cruciale de la (re)construction de l'État mériterait à elle seule un large développement que nous ne pouvons faire ici. Il serait en effet opportun de s'interroger sur la signification du concept même d'État dans le contexte de l'Afrique, « continent aux 6000 langues et aux frontières aberrantes » disent certains. Les frontières, largement issues de la conférence de Berlin de 1885 entérinant le partage de l'Afrique entre les puissances coloniales européennes, sont confirmées lors de la création de l'Organisation de l'unité africaine en 1963, durant laquelle la logique des États l'a emporté sur une approche fédéraliste de l'Afrique. Elles ont brisé les unités ancestrales des multiples ethnies qui composent la population.

Par exemple, le royaume Kongo s'étendait sur l'Ouest du Congo, une partie du Congo Brazzaville et sur le Nord-Ouest de l'Angola. Aujourd'hui il a disparu, morcelé entre trois États différents. Les conditions dans lesquelles sont nés ces États, la colonisation puis les processus de décolonisation, n'ont permis que très imparfaitement et très sommairement l'émergence d'un véritable sentiment d'appartenance à une même Nation. Or, la conscience de l'unité, de la construction d'un même destin est au fondement de la Nation. Elle « surdétermine » les inévitables différences, contradictions et antagonismes qui existent dans toute communauté humaine. Dans la plupart des États africains, cette conscience nationale peut s'exprimer avec force face à des agressions extérieures (c'est le cas pour la RDC), mais dès que celles-ci n'existent plus, ce sont généralement les consciences ethniques, tribales qui prennent le dessus sur l'intérêt national. Les nouvelles bourgeoisies africaines sont essentiellement des bourgeoisies d'État, qui vivent de l'accaparement des opportunités offertes par l'exercice du pouvoir. Elles sont soumises au grand capital international, se caractérisant alors essentiellement par leur volonté de mimétisme, de vivre selon les standards de consommation des élites occidentales – l'ostentation en plus. ■ LD

**Aussi bien intentionnés soient-ils, les dirigeants ou les experts des instances internationales ou des coopérations bilatérales et multilatérales, courent à l'échec, s'ils ne prennent pas en compte les réalités internes.**

en matière d'aide au développement, mettait en avant les principes d'appropriation et d'alignement (du bailleur sur la vision du pays, faut-il le préciser...), on observe au contraire l'imposition larvée mais réelle des visions du bailleur aux pays concernés.

Illustration par le Congo : le gouvernement sollicitera le financement de la Banque mondiale pour la mise en œuvre du processus. Ainsi la Banque a-t-elle beau jeu d'imposer sa vision de « filet social » pour les plus pauvres, tout en rejetant les modèles contributifs sans lesquels il est impossible de finan-

► cer une protection sociale pour tous. Lorsque ses technocrates débarquent de Genève, l'OMS ne fait guère mieux : ils dissèquent et critiquent pour finalement faire passer à la trappe le projet de loi sur la couverture universelle en santé qu'avait préparé le ministère de la Santé sous l'argument qu'il ne correspond pas à ses standards. Au vrai, l'OMS ne croit pas aux mutuelles de santé d'initiative populaire et facultatives comme chemin vers la couverture universelle. Elle veut imposer sa vision d'assurance maladie obligatoire, mise en œuvre dans des délais courts, et en faisant l'impasse sur les questions de financement durable, de cadres et personnels compétents, du fait que l'offre de soins est inégale, voire inexistante, dans certains secteurs... La coopération technique belge semble la rejoindre sur ce point.

## PRÉALABLES POUR CONSTRUIRE

Certes, les politiques de santé sont importantes. Elles ne pèsent pourtant que partiellement sur l'état de santé d'une population. Le niveau de bonne santé ne dépend pas uniquement, tant s'en faut, du niveau de dépenses de santé. Les déterminants économiques et sociaux sont eux aussi importants. La pauvreté, la guerre et son cortège de réfugiés et d'épidémie, les conditions de logement, la qualité et la quantité de la nourriture, l'eau, les défis climatiques... pèsent lourdement dans l'équation. Le droit au travail, aux services publics, à un environnement de qualité constituent des fondements incontournables d'une amélioration de la santé. Le droit du travail, sa formalisation, la diminution du chô-

mage, le relèvement des salaires minimaux sont des enjeux majeurs pour une bonne santé.

Pour être efficaces et efficaces, les soins de santé, tant curatifs que préventifs, doivent s'inscrire dans une organisation générale,

**Il faut penser développement endogène et durable, notamment sur la question essentielle du financement de la santé. C'est une question de souveraineté nationale, au même titre que l'inviolabilité du territoire!**

un *système de santé*. Dans la plupart des pays d'Afrique (notamment en RDC), celui-ci est terriblement fragilisé, disloqué par le manque de financement, l'incohérence des politiques, les logiques verticales des grands programmes de lutte contre certaines maladies, la présence de grosses ONG qui travaillent en parallèle... Jusqu'il y a peu, la RDC recensait 52 programmes verticaux au sein du ministère de la Santé, 42 circuits différents de distribution de médicaments, parallèles au Service national d'approvisionnement en médicaments.

La reconstruction d'un État de droit, disposant d'une administration et de services publics dignes de ce nom, est impérative et incontournable.

Cet État devra être capable de :

1. Mettre en place les mécanismes de récolte des impôts et garantir leur bonne utilisation. La récolte concernera en premier chef les grandes entreprises multinationales du Nord qui, grâce à des montages fiscaux sophistiqués, éludent une part substan-

tielle de l'impôt qu'elles devraient payer au Sud. Les flux financiers illicites Sud-Nord sont estimés à quelque 1000 milliards de dollars/an dont 60 à 65% sont imputables aux grandes sociétés internationales. Rien que pour les États de l'Afrique subsaharienne, cela représenterait un manque à gagner annuel de près de 200 milliards de dollars.

2. Décider des dispositifs légaux (les lois, accompagnées des directives qui les rendent effectives), sans pour autant tomber dans l'illusion trop souvent observée que le droit et la loi créent la réalité!

3. Les appliquer en en finançant correctement les implications, dans la durée, en contrôlant et, au besoin, en sanctionnant.

## PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR CONSTRUIRE

D'une part, il faut penser développement endogène et durable, notamment sur la question essentielle du financement de la santé. C'est une question de souveraineté nationale, au même titre que l'inviolabilité du territoire!

D'autre part, la santé n'est pas une affaire privée. Comme droit humain de base, elle relève de la responsabilité des États et des communautés.

## AMÉLIORER L'OFFRE

Il est urgent de contrôler au plus près la réalité de l'offre de soins. Il faut que le ministère de la Santé retrouve son leadership, des capacités à fixer les normes, à réguler, à contrôler et sanction-



ner. Un monitoring constant de la qualité des soins doit être mis en place, les protocoles thérapeutiques doivent être définis et imposés comme norme minimale de la qualité des soins, la tarification forfaitaire mise en place et imposée à toutes les structures sanitaires agréées. L'approvisionnement en médicaments génériques essentiels constitue un des enjeux prioritaires.

L'augmentation graduelle des financements endogènes pour la santé doit être affectée à la fois et en même temps à l'amélioration des infrastructures, équipements, matériels, médicaments, et à l'amélioration sensible des rémunérations des professionnels de la santé, afin de mettre fin à l'exode médical interne (vers les grandes ONG) ou externe (selon l'OMS, plus de 20 000 professionnels de la santé quittent l'Afrique chaque année pour les pays riches).

Les politiques humanitaires d'urgence veulent la gratuité des soins, mais tel que celle-ci est mise en place par les grandes ONG occidentales, cela pose plus de questions que cela n'en résoud. Les politiques urgentistes doivent être strictement balisées et relever de l'autorité de l'État, qu'elles contournent allègrement la plupart du temps. À force de durer, elles finissent par s'ériger en système. Les quelques résultats positifs qu'elles peuvent indéniablement présenter sont partiels, non durables, maintiennent les populations dans une mentalité d'assistés permanents. Quand elles décident de partir, de changer de zone... il ne subsiste rien. Surtout, elles bloquent l'émergence de systèmes endogènes et durables. « À force de reporter l'es-

*sentiel au nom de l'urgence, on finit par oublier l'urgence de l'essentiel. » (Edgar Morin)*

### **PERMETTRE L'ACCÈS**

Il est impératif de viser à la suppression des paiements directs des soins, en mettant en place des systèmes de prépaiement, graduellement obligatoires, pour réaliser une mutualisation des risques sur une échelle de plus en plus importante.

En Afrique en général, en RDC en particulier, la population est de loin le principal contributeur au financement des soins, mais n'a absolument pas voix au chapitre. Une conviction nous habite : sans un réel contrôle populaire de proximité sur la qualité des soins et les flux financiers, quels que soient les modèles adoptés, la situation ne pourra pas s'améliorer.

### **LUTTES ET ORGANISATIONS POPULAIRES**

Notre expérience de Mouvement ouvrier nous enseigne que les conquêtes sociales ne tombent pas du ciel. Au contraire, elles sont le fruit d'actions, de luttes souvent âpres et longues, menées avec patience, intelligence et détermination par des organisations capables de mobiliser durablement, d'établir un rapport de forces favorable, de peser dans le débat, de se constituer en interlocuteur incontournable. Le champ de la santé ne fait pas exception à la règle. Quelle qu'en soit la forme, la mise en place de systèmes permettant l'accès de tous aux soins de santé est bien moins une question technique que politique. La santé est une conquête sociale.

En 2000, à Savar, au Bengla-

desh, une assemblée populaire pour la santé regroupait près de 1500 participants provenant de 92 pays, essentiellement du Sud. De ses travaux sortait la Charte populaire pour la santé, qui réaffirmait les principes d'Alma Ata, s'opposait à la privatisation des soins de santé, exigeait l'implication des États et consacrait la nécessaire participation populaire.

Cette année encore, à Tunis, à l'occasion du Forum social mondial, la question des luttes pour la santé a à nouveau fait l'objet de nombreux échanges et débats.

Sur le terrain, de multiples formes d'organisations populaires apparaissent, qui connaissent des succès divers.

Ainsi, en RDC, depuis de nombreuses années, ont été mis en place par zone de santé des « co-

---

**En Afrique en général, en RDC en particulier, la population est de loin le principal contributeur au financement des soins, mais n'a absolument pas voix au chapitre.**

---

mités de santé» (Codesa) censés porter la voix des populations. Leurs résultats sont décevants. Composés de personnes coopérées, professionnels de la santé, responsables de quelques associations locales, notables et responsables politico-administratifs locaux, dotés de peu de moyens, ils pèsent peu dans les enjeux de qualité des soins ou de leurs coûts.

Les Mutuelles de santé d'initiative populaire, constituées quant à elles sur base volontaire, se développent lentement depuis plu- ▶



► sieurs décennies. Elles reviennent à l'ordre du jour de façon plus intense depuis quelques années, grâce notamment, en RDC, à la réussite de leur implantation plus substantielle dans le Sud-Kivu (et une médiatisation intelligente). Leur taux de pénétration reste pourtant globalement faible, même si ça et là, on peut observer de bons résultats (Bwamanda en Équateur avec plus de 50% de taux de pénétration, l'aire de santé de Ciriri près de Bukavu, avec 27% de la population affiliée...). Le nombre total d'affiliés à une mutuelle de santé se monte à quelque 500 000 personnes en RDC, sur une population de près de 70 millions d'habitants.

Si faible soit-il encore, l'impact est positif. L'étude réalisée dans le Sud-Kivu en 2012 par Ch. Maisin et E. Bahizire relève, entre autres effets, une diminution significative des risques de dépenses « catastrophiques » suite à la nécessité de soins coûteux. L'économie générale des ménages est ainsi préservée, les maigres revenus peuvent être affectés aux études des enfants, à l'amélioration du logement... Aussi et surtout, on observe une diminution importante du taux de morbidité et du taux de mortalité à l'hôpital. Les malades n'attendent plus la dernière extrémité avant de se rendre au centre de santé ou à l'hôpital, on évite ainsi de nombreuses complications parfois fatales, et par ailleurs coûteuses. Le taux d'accouchements assistés sont élevés, comparables à ceux qu'on observe dans les politiques de gratuité. Enfin, les dettes des patients sont négligeables et la fraude pratiquement inexistante. L'effet est rapide sur une

certaine amélioration de la qualité des soins. Le travail constant des médecins-conseils, qui évaluent les plateaux techniques, l'hygiène, l'existence de diagnostic, de fiches de soins... et qui

---

**On assiste à l'émergence progressive mais déterminante d'une organisation sociale populaire, fondée sur un fonctionnement démocratique, des valeurs de solidarités intergénérationnelles, interethniques ou confessionnelles et transcendant les différences sociales.**

---

négocient des améliorations graduelles avec les responsables des formations sanitaires a des effets positifs, non seulement pour les mutualistes, mais pour toute la population.

À moyen et plus long terme, en sus de l'amélioration immédiate de l'accès financier aux soins, les mutuelles de santé se fédèrent, développent des capacités de sensibilisation, d'éducation et de promotion de la santé (par exemple par des campagnes d'utilisation de moustiquaires imprégnées, des actions d'assainissement des milieux...) et de mobilisation. Elles pèseront suffisamment pour mener un plaidoyer efficace auprès des pouvoirs publics pour la mutualisation des indigents et pour la mise en place de cadres de concertation entre les mutuelles de santé, les ministères et les prestataires. Elles négocient d'ailleurs déjà des tarifs forfaitaires, l'approvisionnement garanti en médicaments de qualité, elles le fe-

ront de plus en plus efficacement au fur et à mesure de la progression du nombre de membres et de la masse financière qu'elles pourront utiliser comme levier pour « imposer » la qualité des soins et des tarifs corrects.

Au-delà, on assiste à l'émergence progressive mais déterminante d'une organisation sociale populaire, fondée sur un fonctionnement démocratique, des valeurs de solidarités intergénérationnelles, interethniques ou confessionnelles et transcendant les différences sociales. Elle pourra rendre effective la voix de la population sur les questions de santé qui la concerne en premier chef. Elle devrait être suffisamment puissante que pour mener des actions réellement transformatrices du milieu et des sociétés, en s'attaquant aussi aux racines de la pauvreté et de la maladie.

Son développement ne conduira certes pas de façon linéaire et mécanique, par généralisation progressive, à la couverture de toute la population. Le caractère facultatif de l'adhésion, qui plus est dans un contexte où les déterminants négatifs sont nombreux et pèsent lourd, ne peut permettre une telle couverture universelle. Pourtant, si elle réussit à rassembler suffisamment pour peser dans le débat politique et dans l'organisation du système de santé, elle peut constituer une avancée majeure sur le chemin de cette couverture et de l'assurance

généralisée. L'intérêt (ou la méfiance) qu'elle suscite auprès de certains décideurs politiques l'atteste déjà.

C'est loin d'être gagné : les résultats obtenus sont encore faibles, fragiles, réversibles, peu documentés, et de plus contestés par d'aucuns. Il existe une réelle fenêtre d'opportunité en RDC mais elle ne restera pas ouverte très longtemps. À défaut de présenter des résultats plus significatifs, celles et ceux qui, parmi la classe politique, soutiennent la vision de mutuelles de santé et de régimes contributifs, risquent de passer à autre chose, soumis qu'ils sont aux pressions d'agences onusiennes ou de grosses ONG occidentales qui n'en veulent pas.

Les moyens aujourd'hui consacrés à l'émergence et au développement d'un système mutualiste sont dérisoires et insuffisants au regard des financements globaux du secteur de la santé. Mis à part les quelques centaines de milliers de dollars injectés par certaines coopérations bilatérales (Belgique, Suisse, Espagne, France...) ou multilatérales, par le biais de programmes de quelques ONG, la population doit compter sur ses propres moyens.

Le temps nous est compté alors même qu'il faut du temps pour réussir ! L'analyse patiente des milieux, l'intelligence des situations, la lente pédagogie de conscientisation populaire, les méfiances multiples à vaincre, les apprentissages que les mutuelles nécessitent ne font pas bon ménage avec l'impatience des urgentistes ou des politiciens pressés d'afficher des résultats concrets et visibles, ni avec celle d'une opinion publique confron-

tée à des situations telles qu'elles peuvent difficilement s'investir dans des visions de développement à terme et dans des logiques de prévoyance collective.

### ENTENDRE L'HERBE POUSSER

Nous ne savons pas ce qu'il faut faire pour garantir la protection sociale en santé. Nous ne savons pas le temps que cela prendra, ni les chemins, détournés ou non, qu'il nous faudra emprunter, ni les formes que prendront demain les systèmes qui assureront la couverture universelle. Nous ne savons pas si nous allons réussir.

Nous savons pourtant que la santé est un droit de l'homme inaliénable. Qu'à ce titre, elle ne peut être conditionnée par la capacité à payer, à se déplacer... ni même par ce qu'elle représente comme facteur de développement et de croissance ! Nous savons que nous ne pourrions pas faire l'économie d'actions et de luttes populaires, conduites par des organisations sociales fortes, implantées sur le terrain, et structurées à l'échelle nationale. Nous savons que ce n'est pas un rêve, c'est déjà en marche. *« Il faut savoir entendre l'herbe pousser »* (K. Marx).

Nous savons enfin que la solidarité internationale est indispensable. Il est difficile d'imaginer, dans le contexte actuel de l'Afrique, qu'on puisse s'en sortir sans appuis extérieurs. Ceux-ci sont nécessaires, sur les plans conceptuel, financier, organisationnel, technique. Encore faut-il que les appuis du Nord s'inscrivent dans la durée, qu'ils veillent scrupuleusement à ne pas verser dans la reproduction, fut-elle inconsciente, de modèles du Nord que seules des situations et des

contingences particulières ont rendu possibles. Leur conception, leur esprit, leur organisation et leurs méthodes impliquaient un rapport au temps, au travail, à la « modernité », à l'investissement dans l'avenir et à l'accumulation... qui ne sont pas celles des masses africaines.

Enfin, il est tout à fait fondamental d'accorder une place déterminante aux solidarités Sud-Sud, à travers la construction d'échanges, de réseaux, de plateformes. Il s'agit de réinventer un nouvel internationalisme, fondé sur les valeurs de solidarité, de complémentarité et de réciprocité entre les peuples.

---

**De façon particulière, la gauche européenne doit rompre avec une approche exclusivement humanitaire des drames qui touchent le Sud.**

---

De façon particulière, la gauche européenne doit rompre avec une approche exclusivement humanitaire des drames qui touchent le Sud, cesser de tomber dans le piège de concepts à la mode (« bonne gouvernance », « droit d'ingérence humanitaire... ») et renouer avec une approche politique des enjeux, penser les rapports de force à construire, promouvoir le droit international, et chercher *« à transformer en force pratique les idées qui tourmentent les hommes »* (Jean Jaurès).

Cette exigence est aussi la nôtre. ■

# Stratégies Sud : cela peut changer !

L'approche adoptée n'est pas de dire que le système belge est un idéal qu'il faut transposer. Au contraire, chaque système doit être adapté à sa réalité : aux acteurs à trouver le chemin. Il y a cependant quelques grandes balises qu'il est utile d'avoir en tête et le constat que, partout, cela commence à un niveau très local avant de progressivement se structurer en réseaux aptes au plaidoyer politique.

Wereldsolidariteit–Solidarité Mondiale est l'ONG conjointe du MOC et de Beweging.net<sup>1</sup> et de leurs organisations. Elle travaille avec de nombreux partenaires au Sud. Parmi ceux-ci, trois s'expriment ici, originaires de République dominicaine, du Bénin et du Sénégal, pour illustrer le fait qu'il est possible de mettre en route une protection sociale.

Dans les trois cas, c'est la santé qui en est la priorité développée par des mutualités. Souvent, d'autres démarches telles que syndicales ou de micro-crédit s'y accrochent également. En introduction, un regard belge, afin de bien clarifier les facteurs structurants d'un système de protection sociale constructif. ■

<sup>1</sup> Beweging.net est l'homologue du Mouvement ouvrier chrétien en Flandre.

## Pour construire le cadre commun

**BART VERSTRAETEN**

chef du service politique à Wereldsolidariteit – Solidarité Mondiale (WSM)

L'action et l'observation montrent que cinq règles doivent être suivies pour progresser dans la mise en place de systèmes de protection sociale.

1. Il faut une approche par l'angle du *droit* : la protection sociale est un droit humain irréductible, inaliénable. En corollaire, il faut travailler le vocabulaire qu'on utilise : en la matière, il n'y a pas de « bénéficiaires », il n'y a que des « ayants droit » !

2. Il convient de prendre en compte que le développement est la responsabilité d'une mul-

tipllicité d'acteurs. On ne peut se permettre de simplement compter sur l'État, tant il est souvent absent. Ce sont les mouvements sociaux qui sont les pionniers de l'organisation : ils ont vocation à rester impliqués ! Il faut par ailleurs négocier et s'articuler à l'acteur économique, dont la responsabilité est double : offrir un travail décent qui permette l'affiliation des travailleurs au système de protection, et payer l'impôt

qui permet à l'État d'allouer des budgets à la politique sociale.  
3. Une politique globale justifie la mise en place de plusieurs mesures : la sécurité sociale *stricto sensu*, l'assistance sociale pour ceux qui n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins et ceux de leurs familles. Mais aussi des mesures de protection, et d'autres, de transformation. Par « mesures de protection », il faut entendre toutes les initiatives lancées en vue d'accroître le potentiel des personnes, leur épanouissement, en particulier en vue d'augmenter leurs chances d'accès au marché du travail : formation continue, accès au micro-crédit... Quant

aux « mesures de transformation », elles visent le maintien des actions des mouvements sociaux qui transforment les choses tant au niveau individuel qu'à celui du collectif.

Les systèmes de protection sociale se mettent en place parce qu'il y a des collectifs qui expriment la parole des personnes et qui ont une visée d'impact politique.

Le travail de base transforme les mentalités. Les personnes apprennent à connaître leurs droits, c'est le préalable à la revendication. La revendication solitaire est sans guère d'impact : il faut se regrouper dans des collectifs. Plus les collectifs sont forts, et organisés en réseaux, plus grand peut être l'impact sur les politiques. Les systèmes de protection sociale se mettent en place parce qu'il y a des collectifs

# Une mutuelle pour une conscience solidaire

**GABRIEL A. DEL RIO**

secrétaire général de la Confédération syndicale CASC et président de l'Association mutuelle de services solidaires (Amussol), République Dominicaine

qui expriment la parole des personnes et qui ont une visée d'impact politique.

4. À chaque étape de la vie, ses besoins spécifiques. Une protection sociale inclusive doit se fonder sur une approche « cycle de vie ». Répondre de manière efficace aux besoins de chaque âge crée les conditions du soutien populaire le plus large.

5. La mise en place d'un système de protection sociale requiert une multiplicité de ressources importantes, tant financières qu'humaines. L'État porte évidemment une importante responsabilité à cet effet, mais la contribution des autres acteurs est fondamentale. Le principe directeur doit être que les politiques de protection sociale doivent être financées par des ressources nationales. À ce propos, les États peuvent recourir à un ensemble varié de méthodes pour mobiliser les ressources nécessaires : la politique des cotisations sociales, la politique salariale et la politique fiscale. Le bon mix entre ces différentes sources de financement institutionnalise la solidarité et est garant du caractère durable et équitable du système de protection sociale.

Les choses ne se mettent pas en place du jour au lendemain. Il faut accepter que cela prenne du temps. Rien que chez nous, en Belgique, les mutuelles ont 150 ans, les syndicats 125, et le travail n'est pas terminé! ■

**L**a République dominicaine est un pays des Caraïbes, qui partage une île avec Haïti. Elle compte onze millions d'habitants sur une superficie de 48 000 km<sup>2</sup>.

La loi a mis en place un système de sécurité sociale dès 1987. Elle organise trois régimes :

- L'un est contributif, il est payé conjointement par les salariés et les employeurs.

- Un autre est subsidié, il s'adresse aux indigents et est financé par l'État.

- Le troisième est contributif et subsidié, il vise les travailleurs indépendants. Les affiliés payent, l'État complète.

Ainsi, en théorie, 6 157 245 personnes étaient réputées couvertes par une protection sociale au 31 décembre 2014, soit 60% de la population.

Mais on a bien écrit « en théorie », car quatorze ans après la mise en place officielle, le régime contributif subsidié (travailleurs indépendants) n'a « tout simplement » jamais été lancé ! Plus de la moitié des personnes susceptibles d'être couvertes ne le sont pas. Il y a une belle loi, mais elle n'est pas appliquée !

Par ailleurs, 15% de la population est dans une pauvreté très critique. Derrière les plages paradisiaques fréquentées par les touristes se cache une réalité humaine très difficile.

## ASSOCIATION MUTUELLE DE SERVICES SOLIDAIRES

C'est le contexte dans lequel la Confédération syndicale autonome classiste (CASC) a voulu lancer une initiative à destination des personnes travaillant dans le secteur informel. C'est l'origine de l'association mutuelliste Amussol.

Créée en 1962, la CASC compte au-

jourd'hui 219 216 affiliés et 1552 organisations de base. Ses valeurs sont fondées sur celles de l'humanisme chrétien : dignité, démocratie, justice sociale, liberté, égalité, autonomie, indépendance, solidarité.

En lançant Amussol, la volonté était de favoriser la participation de tous les travailleurs et de toutes les travailleuses au système dominicain de sécurité sociale en promouvant chez eux une conscience solidaire et humaniste qui puisse contribuer à la transformation de la société.

À défaut de pouvoir y accéder par le régime que crée la loi, mais qui est inappliqué, il est possible à des personnes relevant de l'économie informelle d'accéder à la sécurité sociale via Amussol. Concrètement, il s'agit du personnel domestique et travaillant dans les petites entreprises, les salons de beauté et de coiffure, l'agriculture, les transports et le petit commerce, notamment ambulants. Ensemble, cela représente 52 277 affilié-e-s (2014).

Comment s'organise pratiquement la couverture sociale ? Amussol est un employeur virtuel. Le salaire de chacun/e est équivalent à son revenu quotidien, sans cependant être inférieur au salaire minimum établi par la loi. Conformément à la loi de 1987 – celle qui n'a jamais été appliquée – la cotisation de sécurité sociale représente 21,30% du salaire nominal. Le travailleur y contribue pour 30%, l'employeur – donc, ici : Amussol – intervient pour 70%. Dans le cas d'espèce, cette contribution d'employeur est partiellement financée par la voie de l'aide de la CSC et de Solidarité mondiale (WSM).

Au-delà de la couverture santé, il y a des possibilités qui ont été créées pour l'accès au micro-crédit ainsi que pour la couverture des frais lors des décès, en sorte que puissent être organisées des obsèques dignes. ■

Bénin

# Une fédération de 32 mutuelles

KGOTO YÉRIMA ABOUBAKAR

coordinateur de l'ONG « Action pour la protection sociale » (Aprosoc), Bénin

**L**e Bénin est un pays de l'Afrique de l'Ouest situé entre le Nigéria à l'est, le Togo à l'ouest, le Niger au nord, le Burkina Faso au nord-ouest et l'Océan atlantique au sud. Il s'étend sur une superficie de 114 763 km<sup>2</sup> et abrite dix millions de personnes selon le dernier recensement général de la population et de l'habitat de 2013.

La population y est jeune : près de la moitié (49%) sont des enfants entre 0 et 14 ans. La population active (à partir de 15 ans) représente l'autre moitié (51%). Parmi ceux-ci, 71% sont réellement occupés dont 90% d'entre eux dans le secteur informel sans protection sociale. Il en résulte que 47,3% de la population béninoise vit en dessous du seuil de pauvreté avec moins de 1,25 USD par jour, tandis que 9% disposent d'une assurance maladie.

L'association Aprosoc est née des cendres du programme d'appui aux Mutuelles de santé en Afrique (Promusaf-Bénin) mis en place en Afrique de l'Ouest depuis 1998 par Solidarité mondiale (WSM) et les mutualités chrétiennes. Afin d'assurer la pérennité des acquis, une mutation institutionnelle a été opérée en 2013 en mettant en place une structure de droit béninois, ayant un statut juridique propre et jouissant d'une autonomie financière et de gestion.

À ce jour, Aprosoc est composée de trente-neuf mutuelles regroupées en quatre unions communales de mutuelles de santé. Elle mobilise 12 000 ménages comptant 30 396 bénéficiaires (2014).

Elle travaille essentiellement dans le cadre de la protection sociale de santé. Son principal

cheval de bataille est l'accès des populations aux soins de santé de qualité à travers la promotion et le développement des mutuelles de santé dont les principaux groupes cibles sont les acteurs du secteur informel et les agriculteurs. Cela se décline sous différentes formes :

- L'information et la sensibilisation des acteurs sur la problématique du financement de la santé et la présentation de la mutualité comme solution alternative ;

- La formation des acteurs sur le fonctionnement et la gestion des mutuelles de santé ;

- La mise en place, le suivi et l'encadrement des mutuelles de santé ;

- L'éducation à la santé ;
- La mise en réseau des mutuelles de santé ;

- Les actions de plaidoyer et le lobbying pour une protection sociale pour tous.

Une équipe technique de sept professionnels et cent dix-sept bénévoles mettent l'action en musique !

Pour une meilleure efficacité, Aprosoc travaille en synergie avec plusieurs autres organisations et est membre du Conseil national des structures d'appui aux mutuelles de santé (Consamus), plateforme nationale des mutuelles de santé du Bénin, ainsi que du Réseau national multi acteurs de protection sociale (RNPS).

## MUTUELLES DE SANTÉ : RAISONS DU CHOIX

Dans un contexte de pauvreté, d'exclusion et de vulnérabilité, le principal facteur pour sortir les

couches vulnérables de leur difficulté reste et demeure la solidarité. En prenant l'initiative de développer un mouvement mutualiste au Bénin, Aprosoc entend :

- Organiser, structurer et renforcer la solidarité traditionnelle des Béninois autour de la santé ;

- Organiser la demande de soins de santé et constituer un contre-pouvoir face à l'offre de soins ;

- Constituer un mouvement social fort pour défendre les intérêts des utilisateurs des services de santé ;

Enfin, le choix se justifie par la nécessité de cultiver, au sein de la population, la prévoyance santé.

## GROUPES CIBLES ET SERVICES FOURNIS

Les actions d'Aprosoc s'organisent autour de quatre axes :

### L'information, la sensibilisation et la communication

Dans le contexte béninois, la mutualité est une innovation. Il est dès lors important d'informer les populations sur les difficultés de l'État à financer entièrement leurs soins de santé en sorte de leur présenter la mutuelle de santé comme une solution alternative. De façon concrète, des acteurs locaux bénévoles sont identifiés dans les hameaux et villages dans lesquels travaille Aprosoc. Ils sont formés sur la mutualité et s'adonnent eux-mêmes à la sensibilisation des populations à travers des séances d'échanges sous l'arbre à palabre. Ils enregistrent les adhésions à la mutuelle et collectent les cotisations. Sur base des conventions



signées entre les mutuelles et les équipements sanitaires (centre de santé et hôpitaux), les mutualistes malades se font soigner. Les factures sont payées chaque fin de mois par la mutuelle après vérification des attestations de soins par les responsables et gérants mutuellistes. Il convient en outre d'ajouter que la sensibilisation des populations se fait aussi à travers les radios communautaires avec lesquelles Aprosoc signe des contrats de collaboration.

### **Le renforcement des capacités des acteurs**

Pour mieux assumer leurs missions, les élus mutuellistes sont formés sur divers thèmes, notamment : la gestion administrative et financière d'une mutuelle de santé ; les techniques d'ani-

mation de groupes ; la préparation, l'animation et le suivi des conclusions d'une réunion ; ainsi que d'autres thèmes spécifiques en fonction des besoins particuliers. Outre les élus mutuellistes, Aprosoc forme les prestataires de soins sur la mutualité et leur relation avec les mutuelles de santé via des séances périodiques d'échanges.

### **La promotion de la santé**

Aprosoc ne travaille pas exclusivement sur le volet curatif, il est aussi actif sur la prévention. Ainsi, chaque année, les mutuelles organisent des séances d'éducation à la santé sur le paludisme, l'hygiène et l'assainissement, le choléra, le VIH/SIDA, la drépanocytose. Un travail est également fait en matière de nutrition : comment enrichir les aliments locaux

et récupérer nutritionnellement des enfants malnutris. Dans le cadre de la lutte contre le paludisme, Aprosoc distribue chaque année en moyenne mille moustiquaires imprégnées à longue durée d'action aux mutualistes les plus méritants.

### **Le plaidoyer**

La santé est un droit fondamental que l'État doit garantir à chaque citoyen, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas au Bénin. Pour cette raison, Aprosoc organise des actions de plaidoyer en direction des décideurs publics tant au niveau central qu'à celui des départements

**Dans le cadre de la lutte contre le paludisme, Aprosoc distribue chaque année en moyenne mille moustiquaires imprégnées à longue durée d'action aux mutualistes les plus méritants.**

## **Autres indicateurs de la situation béninoise**

- Espérance de vie à la naissance : 56,5 ans (2012)
- Taux de fréquentation des services de santé en 2013 : 51,4%
- Taux de prévalence du VIH-SIDA : 1,9
- Décès maternels pour 100 000 naissances vivantes dans les équipements sanitaires : 152,3
- Taux brut de mortalité : 8,79%
- Taux de mortalité infantile (moins de 1 an) : 60,03/1000
- Taux de mortalité infanto-juvénile (moins de 5 ans) : 115/1000
- 66% de la population ont accès à un équipement sanitaire dans leur localité dans un rayon de 5 km
- 13% de la population vivent encore à plus de 30 km d'un hôpital
- Nombre de médecins pour 10 000 habitants : 1,6
- Nombre d'infirmiers pour 5 000 habitants : 2,5
- Nombre de sages-femmes pour 5 000 habitants : 3
- Nombre de femmes en âge de procréer par sage-femme : 1645
- Ratio du budget santé par rapport au budget général de l'État : 7,05% (norme CEDEAO<sup>1</sup> : 15%)

1 Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

et des communes. Dans celles-ci, le plaidoyer y est porté par les unions communales des mutuelles de santé et se mène en direction d'une part du Maire et du conseil communal et d'autre part, du médecin-coordonnateur de zone sanitaire. Quant au niveau national, les actions de plaidoyer sont portées par Consamus dont la présidence est assurée par Aprosoc. Ces plaidoyers portent, entre autres, sur la nécessité d'impliquer les mutuelles de santé dans la mise en œuvre du Régime d'assurance maladie universelle (Ramu), la mise en place de l'Organe administratif de la mutualité sociale (OAMS), la mise en place d'un fonds structurel d'appui aux mutuelles de santé et

- ▶ celle d'un socle national de protection sociale.

Le financement de ces actions est assuré par deux sources :

- Les remboursements de soins sont assurés exclusivement par les cotisations des mutualistes.

- Les frais de gestion, d'encadrement, de suivi, d'animation et de fonctionnement sont pris en charge par l'ONG belge Solidarité mondiale (WSM) et l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes.

Dans la mise en œuvre de ses activités, Aprosoc tient grand compte du genre et des questions spécifiques aux femmes.

Les prestations fournies par les mutuelles de santé à leurs membres sont les soins ambulatoires, la prise en charge des gros risques (consultation, examens de laboratoire, hospitalisation...) et les médicaments sous noms génériques. Les prises en charge sont assurées à 75% pour les soins ambulatoires et, en moyenne, à 50% pour les gros risques.

### IMPACT POUR LES GROUPES CIBLES

Nos mutuelles ont un réel impact sur nos groupes cibles : l'état de santé des bénéficiaires est meilleur; les dépenses de santé des ménages sont réduites (exemple : à Bembèrèkè, en trois ans, les dépenses moyennes sont passées de 2400 à 1300 francs CFA); l'automédication et l'utilisation des médicaments de la rue se sont réduites; il y a un recours précoce aux soins de santé en cas de maladie; des mesures préventives d'hygiène et de lutte contre le paludisme (utilisation des moustiquaires) sont adoptées et font désormais partie des habitudes; les élus mutuellistes font preuve de confiance en eux (suppression de tout complexe d'infériorité vis-à-vis des prestataires de soins).

### TRANSFORMATION DE LA SOCIÉTÉ BÉNIÑOISE

Les mutuelles de santé ont fait progresser les mentalités des Béninois. La façon de penser, de tradition « vaudou » – qui considère qu'épargner pour sa santé est une façon implicite de s'attirer la maladie – est en recul. La prévoyance santé est de plus en plus acceptée.

Un autre changement induit est la propension à participer aux

**Il y a un recours précoce aux soins de santé en cas de maladie; des mesures préventives d'hygiène et de lutte contre le paludisme (utilisation des moustiquaires) sont adoptées et font désormais partie des habitudes.**

politiques locales et nationales en matière de protection sociale et en particulier d'accès aux soins (participation à l'élaboration des plans de développement communaux). Désormais, même en milieu rural, les populations sont plus promptes à la revendication, la dénonciation et la contestation quand cela s'impose.

Dernier point à noter dans le cadre des changements : la prise en compte des mutuelles de santé dans la stratégie nationale de financement de la santé ainsi que leur présence au sein du groupe technique de travail sur le Ramu.

### MISE EN ŒUVRE DU RAMU

Le 21 mai 2008, le gouvernement béninois a pris la décision de mettre en place un régime d'assurance maladie universelle (Ramu). Dans ce processus, les autorités reconnaissent les mutuelles de santé comme un des acteurs. En témoigne leur présence dans le conseil d'administration de l'Agence nationale d'assurance maladie et au sein du groupe

technique de travail sur le Ramu. Le schéma de mise en œuvre du Ramu prévoit également les mutuelles de santé.

Cependant, si la reconnaissance des mutuelles est assurée, leur implication dans la mise en œuvre du Ramu reste encore problématique, quant au rôle exact qu'on veut leur faire jouer. En effet, alors que les mutuelles de santé comptent poursuivre ce qu'elles savent faire, à savoir : l'affiliation, le recouvre-

ment des cotisations, le remboursement des soins et le contrôle de l'effectivité des soins pour les acteurs du secteur informel et le monde paysan, l'État de son côté veut limiter leur rôle au seul

contrôle de l'effectivité des soins.

C'est notamment cela qui justifie les actions de plaidoyer à travers le Consamus.

### LE RÉSEAU NATIONAL MULTI-ACTEURS DE PROTECTION SOCIALE

La protection sociale est multisectorielle (accès à la santé, accès au revenu, accès à l'emploi, accès au logement, accès à l'alimentation...). Il existe au Bénin plusieurs organisations œuvrant dans les secteurs qui touchent les différentes branches de la protection sociale. Des regroupements sectoriels existent; chacun se bat de son côté pour l'accès à ses groupes cibles de la jouissance effective des mesures de protection sociale : regroupements de micros financiers, regroupements d'organisations de protection de l'enfance malheureuse et abandonnée... Mais, en réalité, toutes ces organisations s'adressent aux mêmes groupes cibles : les acteurs du secteur informel, les paysans, les femmes, les enfants en situation difficile,

les travailleurs précaires.

Afin de gagner en efficacité au plan national, l'idée a été émise de créer un cadre fédérateur regroupant toutes les structures agissant peu ou prou en faveur de la protection sociale pour tous. C'est ainsi qu'a vu le jour le Réseau national multi-acteurs de protection sociale du Bénin (RNPS). Le RNPS a pour objectifs de participer à la formulation des politiques et stratégies nationales de protection sociale, d'œuvrer pour la jouissance effective du droit à la protection sociale pour tous, de participer à la mise en œuvre du Ramu, d'œuvrer à l'institution d'un partenariat public-privé (État-secteur économique et mouvements sociaux) en matière de protection sociale. Par ailleurs, le RNPS favorise l'échange d'expériences entre acteurs en matière de protection sociale.

En collaboration avec les autres réseaux nationaux multi-acteurs des pays de l'Ouest africain, le RNPS a mis en place en juin 2014 un réseau zonal ouest-africain de protection sociale dont l'ambition est de porter au niveau régional des actions fortes de protection sociale en direction notamment de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et du Conseil de l'entente<sup>1</sup> ; de participer à l'élaboration des politiques communautaires en matière de protection sociale ; et d'assurer la veille citoyenne au niveau régional en matière de protection sociale. ■

1 Conseil de l'entente : organisation de coopération régionale d'Afrique de l'Ouest à finalité principalement économique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger et Togo).

## Sénégal

# Une personne sur quatre sans Sécu

SEYNI KANE

membre du Groupe de recherche et d'appui au mouvement mutualiste dans la région de Thiès, ex-coordinatrice du secteur protection sociale, Sénégal

**L**e Sénégal se situe à l'ouest du continent africain et couvre une superficie de 196 722 km<sup>2</sup>. La population sénégalaise est estimée à 13 567 000 habitants environ. Elle est plutôt jeune : un Sénégalais sur deux a moins de 20 ans et deux Sénégalais sur trois ont moins de 25 ans<sup>1</sup>.

L'économie a subi des chocs durant la période 2006-2009 (crise du secteur de l'énergie et de la chimie, crises alimentaire et pétrolière en 2008 et crise financière mondiale). Néanmoins, selon les résultats provisoires de l'enquête de suivi de la pauvreté (2011), le rythme de réduction de la pauvreté a évolué positivement.

## SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

Le Sénégal ne répond pas encore aux normes internationales en matière de couverture en infrastructures sanitaires surtout dans les zones rurales et éloignées des grandes villes. Toutefois, depuis quelques années, une priorité est accordée à ce secteur.

Le système de sécurité sociale qui existe depuis longtemps est basé sur l'emploi. Il prend en charge les personnes qui occupent ou ont occupé un emploi dans les secteurs privé ou for-

mel. Il s'agit des fonctionnaires, des travailleurs du secteur privé, des retraités. Cette catégorie de la population représente moins de 10% de la population. À côté, des mécanismes d'exemption ont été également mis en place pour les personnes indigentes et les groupes vulnérables.

Le reste de la population, qui constitue la plus grande frange (80%), est appelé à appliquer le paiement direct pour bénéficier d'un service de santé alors que son pouvoir d'achat reste faible.

## RÉPONSE COMMUNAUTAIRE : LES MUTUELLES DE SANTÉ

Le Sénégal est un pays où l'économie est fortement dominée par le secteur informel qui contribue à hauteur de 55% du PIB<sup>2</sup>. Les personnes qui évoluent dans ce secteur sont caractérisées par une vulnérabilité dont la cause principale est l'absence totale de sécurité sociale. Face à ce constat, des initiatives communautaires comme les mutuelles de santé sont nées, fondées sur des valeurs de solidarité et d'entraide. Des valeurs connues par nos sociétés. En effet, quand une personne tombe malade ou qu'un accident survient dans une famille, des élans de solidarité se manifestent. Seulement, on note souvent des difficultés à rassembler la somme nécessaire dans l'urgence et se-

1 Source : Stratégie nationale de développement économique et social.

2 Source : Stratégie nationale de développement économique et social.



► lon les cas. Les mutuelles de santé sont venues apporter autre chose : la prévoyance. La première mutuelle de santé communautaire est née en 1989 dans la région de Thiès, deuxième ville du Sénégal. Au fil des années, d'autres localités ont suivi cet exemple. Ainsi, les mutuelles de santé ont su contribuer à l'amélioration de la santé des populations grâce au travail de nombreux bénévoles. Les comptes nationaux initiés par le ministère de la Santé en 2005 ont révélé que les mutuelles de santé détiennent 27% de la part des marchés des assurances. Conscient du rôle qu'elles jouent dans la santé des populations, l'État a mis en place un cadre juridique. C'est ainsi qu'une loi a été votée en 2003. Il a cependant fallu attendre 2009 pour voir le décret d'application signé par le président de la République.

Par ailleurs, les mutuelles de santé, en tant que mouvement social, ont permis aux populations de prendre conscience de leurs problèmes de santé, d'identifier leurs besoins et de se prendre en charge. Cette responsabilisation a permis aux populations de jeter un regard critique sur la gouvernance du secteur de la santé et sur la qualité des soins offerts. Afin de constituer une force de défense de leurs intérêts, des réseaux d'acteurs mutualistes se sont également créés.

### LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE

Depuis 2005, le gouvernement du Sénégal s'est engagé dans de vastes réflexions. Il a adopté et mis en œuvre des programmes qui

visent l'extension de la couverture sociale. En 2012, le président Macky Sall a fait de la protection sociale une priorité en décidant d'instaurer un programme de couverture maladie universelle, lancé officiellement le 20 septembre 2013. Cela marque la volonté du gouvernement de réduire les inégalités sociales dans le domaine

**Les mutuelles de santé, en tant que mouvement social, ont permis aux populations de prendre conscience de leurs problèmes de santé, d'identifier leurs besoins et de se prendre en charge.**

de la santé. Cette politique comprend quatre axes principaux : la gratuité des soins pour les enfants âgés de 0 à 5 ans, la réforme des Instituts de prévoyance maladie<sup>3</sup>, le renforcement des initiatives de gratuité (les accouchements par césarienne, le traitement de certaines pathologies, la prise en charge des personnes âgées de 60 ans et plus), et enfin la couverture universelle de base à travers les mutuelles de santé.

À la différence de certains pays, le Sénégal a porté son choix sur les mutuelles de santé pour étendre la couverture du risque maladie au secteur informel et au monde rural. Un objectif de couverture de 75% à l'horizon 2017 a été fixé. Les cotisations aux mutuelles de santé sont subventionnées par l'État à hauteur de 50%

pour ceux qui ont une capacité contributive et à 100% en plus de la prise en charge du ticket modérateur pour les personnes indigentes et vulnérables. La cotisation est estimée à 7000 francs CFA<sup>4</sup> par an et par personne. Les mutuelles vont pouvoir offrir un paquet de soins plus attractif et répondant mieux aux besoins des populations.

Ce choix porté sur les mutuelles de santé s'accompagne également de leur implication dans les réflexions sur les orientations de la protection sociale de la population sénégalaise. En effet, récemment, l'agence de la couverture maladie universelle a été mise sur pied avec comme organes une direction générale et un conseil d'administration où sont représentés tous les services impliqués dans la mise en œuvre de la CMU dont les mutuelles de santé à travers la fédération nationale des mutuelles de santé.

Aujourd'hui, les mutuelles de santé sont une voix pour répondre à cette absence de protection sociale d'une partie de la population exclue des systèmes classiques. Un quart de la population vit sans sécurité sociale alors que c'est un droit humain. Il est plus qu'urgent pour les États dans le monde de faire de la protection sociale une priorité de développement. ■

<sup>3</sup> Les Instituts de prévoyance maladie (IPM) prennent en charge les travailleurs du secteur privé.

<sup>4</sup> 10,67 €.

# Pour un agenda politique Nord-Sud partagé

## TABLE-RONDE

avec

**Marc Becker**, secrétaire national de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC)  
**Jean Hermesse**, secrétaire général de l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes  
**Franck Moinil**, asbl Enéo, mouvement social des aînés, partenaire des mutualités chrétiennes,  
**Christine Steinbach**, présidente des Equipes Populaires,  
et **Arnaud Zacharie**, secrétaire général du Centre national de coopération au développement (CNC-IL.II.II.)

**En suite des paroles d'acteurs Sud, il a semblé important de faire s'exprimer quelques responsables acteurs engagés en Belgique<sup>1</sup>. Parce qu'il faut parvenir à faire du lien entre ce que vivent les militants d'ici et ceux de là-bas. Là-bas, on commence à ébaucher des systèmes de protection sociale qui, ici, sont tout à la fois confrontés à de nouveaux défis et sous menace. La lutte passe par la construction d'alliances autour de la défense d'un agenda politique partagé.**

**Florilège de propos tenus, regroupés autour de trois thèmes : les défis et enjeux du Nord, l'agenda politique partagé, pourquoi et comment s'engager dans la campagne « protection sociale » commune.**

### 1. DÉFIS ET ENJEUX NORD

#### **Jean Hermesse : le coût des soins de santé**

Les dépenses croissent en soins de santé. Si cela n'est pas accompagné par un accroissement des recettes en sécurité sociale, *in fine*, c'est le patient qui payera la note. Il faut se rendre compte qu'en Belgique, malgré notre système, le coût à charge du patient reste élevé : il en paye directement 10 milliards, soit le quart. C'est évidemment là que réside la brèche pour l'installation d'assurances privées, beaucoup plus chères que celles qui résultent du choix solidaire. On peut comparer les frais d'administrations respectifs : aux États-Unis, ils consomment 20% des dépenses en soins de santé, alors qu'en Belgique on en est à 3,5%.

#### **Franck Moinil : le défi du vieillissement**

L'allongement de l'espérance de vie est bien réel, tant au Nord qu'au Sud, mais dans des proportions différentes. Chez nous, le défi est celui du vieillissement. Les rapports Eurostat prévoient en effet que la population européenne croîtra très peu d'ici 2060. En revanche, elle sera beaucoup plus âgée. La proportion des 15-64 ans va reculer, en passant de 67 à 56%, tandis qu'un tiers des 517 millions d'Européens aura

plus de 65 ans. La proportion actuelle est de 4 actifs pour 1 retraité : elle sera réduite à 2 actifs. Cela impactera les finances publiques liées à l'âge : de 25% aujourd'hui, elles passeront petit à petit à 29%.

#### **Franck Moinil : la menace du marché transatlantique**

Il ne faut pas nous laisser séduire par les sirènes capitalistes et individualistes. Car une ombre plane sur l'Europe, son économie, son système de protection sociale : la création d'une zone de libre-échange transatlantique qui, si elle aboutit, reviendra à considérer les États-Unis comme un nouvel État membre de l'Union européenne ! Un bien ou un service mis sur le marché d'un côté de l'Atlantique devrait pouvoir l'être automatiquement de l'autre, sans être soumis à de nouvelles contraintes ou réglementations. À cet égard, rappelons-nous : dans les années 90, l'Ami, l'Accord multilatéral d'investissements négocié par les pays de l'OCDE, avait été divulgué petit à petit : il a été abandonné suite aux réactions des mouvements sociaux. Vingt ans plus tard, « l'Empire contre-attaque » : l'Ami nous revient sous la forme

<sup>1</sup> Se sont exprimés : un dirigeant syndical, un dirigeant mutuelliste, un opérateur de « coupole » associative, deux acteurs de l'éducation permanente.

Quelques mots pour positionner la spécificité de l'éducation permanente : son point de départ est l'expérience des personnes, ce qu'elles expriment comme aspirations et comme besoins ; des groupes s'organisent, qui portent un regard critique sur la façon dont le système répond ou pas à ces besoins ; ils produisent une parole qui porte des solutions collectives et qui interpelle le monde politique. En tout état de cause, ce qui s'exprime par la voie de l'éducation permanente n'est pas une parole désincarnée, qui aurait été produite en chambre : elle est le résultat de délibérations fort nombreuses impliquant un très grand nombre de personnes.

*“Chez nous, le défi est celui du vieillissement.”.....*

*“Le financement solidaire est possible, à condition d’élargir l’assiette de perception des moyens.”.....*

*“Il est choquant d’identifier tant de logements vides alors que les demandes sont si criantes.”.....*

*“Un système fondé sur des droits, pas seulement une garantie de filet caritatif pour les plus fragiles.”.....*

*“La dimension collective est l’arrière-plan systématique.”.....*

► du TTIP. Seuls les gros lobbys sont invités aux négociations ; il n’y a aucun représentant de la société civile, pas de syndicats, pas d’ONG, pas de représentant de groupes de consommateurs. Bref, un projet non démocratique, largement tenu secret, et qui pourrait balayer un siècle de luttes en faveur du progrès social.

### **Christine Steinbach : une hypothèse d’extension du principe de mutualisation au logement ?**

Pouvoir se loger décentement est vital. Pour les plus pauvres – une personne sur sept en Belgique – c’est même la première préoccupation. Pour que le logement soit décent, il suppose aussi un accès à l’énergie. Voilà la difficulté : logement et énergie sont confiés au marché.

Si vous n’êtes pas propriétaires, ou ne pouvez pas l’être, vous devez louer. En Belgique, le bailleur fixe librement son prix, qui augmentera plus vite que les revenus. Nous interpellons pour une régulation du prix des locations et un encadrement des loyers. À ce sujet, notre pays est à la traîne de ses voisins : même la Suisse encadre les loyers, reconnaissant ainsi que le logement est un bien de première nécessité qui doit échapper en partie à la loi du marché. Chez nous, on en est encore à devoir rappeler que lorsqu’on met un bien en location, il faut en afficher le prix ! Par ailleurs, on ne dispose pas d’un parc public à loyers sociaux suffisamment important pour pouvoir peser sur

le marché. Enfin, il est choquant d’identifier tant de logements vides alors que les demandes sont si criantes.

Un logement décent est celui où on peut se chauffer, cuisiner, s’éclairer... Bref, il doit avoir accès à l’énergie. Malheureusement, la fourniture d’énergie a cessé d’être une question collective et la libéralisation a été un désastre pour les consommateurs. Nous étions usagers de réseaux, nous sommes devenus clients de fournisseurs, dans une relation contractuelle inégale. L’énergie doit elle aussi être reconnue comme un bien de première nécessité inhérent à la dignité humaine. On ne peut en être privé pour défaut de paiement sans décision de justice. Des organisations se sont battues pour cela. Le législateur de la Région bruxelloise a suivi, en créant une protection du consommateur de qualité, exempte de compteurs à budget. À présent, il faut s’assurer que Bruxelles la maintienne et que la Wallonie la crée à son tour.

Les gens doivent aussi pouvoir connaître leurs droits pour être en mesure de les défendre. Des services indépendants des fournisseurs doivent assurer le service de conseil : ce sont des initiatives associatives qui s’en chargent<sup>2</sup>. De tels services nous permettent d’enrichir notre expertise, et, par voie de conséquence, la qualité de notre parole politique. Et garan-

tir une réelle représentation des consommateurs est un enjeu majeur dans nos combats.

Par ailleurs, nous soutenons le principe d’une tarification progressive et solidaire : il s’agit de sortir de politiques qui créent une norme applicable à tous à partir d’une situation moyenne, puis qui doivent créer des dispositions spéciales discriminantes pour les pauvres.

Le parc de logements est encore largement vétuste et mal isolé. Le rénover est vital, pour diminuer la facture comme la consommation d’énergie et améliorer le bien-être. Ce sont sans surprise les plus pauvres qui vivent dans les pires « passoires » énergétiques. Mais les aides publiques ont jusqu’ici davantage profité aux ménages qui ont la capacité d’investir dans ces travaux. Il faut déployer une stratégie d’approche plus collective des ménages précarisés, par quartiers et en impliquant différents acteurs.

Mutualiser, c’est s’enrichir collectivement. Ce qui est éprouvé au cœur de la sécurité sociale doit pouvoir trouver à s’appliquer aussi à d’autres domaines, tel celui du logement. Prenons l’exemple de la garantie locative. On sait la difficulté que peut représenter l’avance de deux ou trois mois de loyer. Les aides créées pour les plus pauvres discriminent et ne fonctionnent pas. Tandis qu’un système de caisse commune universel serait plus accessible et permettrait de couvrir davantage de risques que la garantie locative actuelle.

<sup>2</sup> Inforgazélec à Bruxelles, Énergie info en Wallonie.

..... Franck Moinil

..... Jean Hermesse

..... Christine Steinbach

..... Arnaud Zacharie

..... Marc Becker

## 2. UN AGENDA POLITIQUE PARTAGÉ

### Jean Hermesse : maintenir et développer la protection sociale est d'abord une volonté politique

Depuis 100 ans, les mutuelles montrent à quel point les valeurs de solidarité sont porteuses, tant pour rencontrer des problèmes concrets vécus par les gens que comme facteur de développement économique.

Aujourd'hui, la protection sociale est mise en cause par la succession des mesures d'austérité, ainsi que par le grand marché transatlantique qui se dessine<sup>3</sup>. Vouloir la maintenir relève avant tout d'un choix politique, qui se décline à plusieurs niveaux.

Le financement solidaire est possible, à condition d'élargir l'assiette de perception des moyens.

Il est impératif de garder la formule de gestion paritaire avec les

partenaires sociaux. Qui mieux qu'eux peuvent être contre-pouvoir face à des sociétés qui ne voient dans la santé qu'une opportunité de faire du commerce ?

Dans un contexte où toute régulation peut être vue comme une « entrave » au libre commerce, le cadre législatif doit garantir une place centrale aux mutualités comme cogestionnaires de la protection en matière de santé et de soins.

### Jean Hermesse : les moyens pour le financement existent

La richesse est inégalement répartie. Prélever les cotisations uniquement sur les salaires, c'est accentuer l'inégalité : la part de la masse salariale se réduit dans le total des richesses produites, tandis que la part des revenus mobiliers, immobiliers et des entreprises s'accroît. La question d'un financement sur une assiette plus large que les seuls salaires est d'autant plus posée que la robotisation s'étend.

### Arnaud Zacharie : un système qui doit être fondé sur les droits

Nous voulons développer un système fondé sur les *droits* (pour tous), pas seulement sur une garantie de filet caritatif pour les plus fragiles. Le système doit être le plus large possible, tant sur un axe « horizontal » (c'est-à-dire universel, s'adressant à tous) que « vertical » (garantie de prise en compte de tous les aspects).

De ce point de vue, les « Objectifs du millénaire pour le développement » ont montré leurs limites. S'ils ont permis d'accroître l'aide des pays riches pour financer la santé ou l'accès à l'eau dans les pays en développement, ils ont aussi créé une délicate situation de dépendance des pays pauvres à l'égard de l'aide : de réels efforts dans un pays peuvent se voir brusquement annihilés du fait d'une décision budgétaire prise à l'autre bout du monde. *A contrario*, certains pays asiatiques et d'Amérique latine ont enregistré de meilleurs résultats en matière de lutte contre la pauvreté, en s'appuyant sur leurs ressources propres pour lancer des débuts de systèmes de protection sociale. En d'autres termes, les « Objectifs » ont travaillé sur les symptômes, pas sur les causes. Évalués en 2015, ils sont réorientés en direction du développement durable, qui donne désormais une place centrale à la protection sociale. ▶

<sup>3</sup> La santé est un commerce. Voici les bénéfices des grandes entreprises pharmaceutiques en 2014 : Johnson & Johnson : 18 milliards d'euros, Roche : 14 milliards d'euros, Pfizer : 17 milliards d'euros.



► **Marc Becker :**  
**de la nécessité de soutenir  
les mouvements sociaux,  
ici et là-bas**

Les systèmes de soins de santé en Afrique ne sont possibles qu'à la condition qu'il y ait un contrôle populaire de proximité des soins : sans acteurs sociaux, les programmes sont éphémères. On le voit avec l'exemple du Congo (RDC) : l'État se dit insolvable, tout part d'initiatives volontaires structurées par des débuts de mouvements sociaux. Beaucoup d'atouts lorsque ce sont de tels mouvements qui s'impliquent : le souci est permanent d'élargir le système vers les plus faibles ; la dimension collective est l'arrière-plan systématique ; cela permet une force de contrôle des mécanismes et des instruments ; comme organismes démocratiques larges et structurés, les syndicats et mutuelles peuvent évaluer au plus près ce qui se passe réellement sur le terrain ; le support populaire est d'autant plus fort ; la perspective de « durabilité » est réelle car on veille à ce que le dispositif soit ancré dans des lois et règlements – de ce point de vue, on est à l'opposé de l'urgence humanitaire.

Il ne faut pas faire preuve de candeur : il y a aussi une question de rapports de forces, car beau-

coup d'argent circule dans les systèmes de protection sociale, avec toutes sortes de lobbys qui sont à l'affût : pharmaceutiques, financiers (songeons simplement aux sommes considérables que mobilisent les fonds de pension). Rapports de forces également face au pouvoir politique, ne serait-ce que parce que ce qu'un gouvernement a fait le suivant peut le défaire, et face aux risques de marchandisation. On voit bien que c'est de cela qu'il est question en Belgique, dans les manœuvres visant à essayer de casser les corps intermédiaires. Cette pollution des esprits pénètre l'administration de la coopération au développement. De notre point de vue, l'administration doit reconnaître le rôle que peuvent jouer les mouvements sociaux et soutenir nos partenaires du Sud.

**Arnaud Zacharie :**  
**incohérence des politiques**

Des incohérences viennent contrecarrer des effets positifs de politiques de coopération au développement. Le cas le plus flagrant est celui des « plans d'ajustement structurel » qui démantèlent les systèmes mis en place en matière de protection sociale.

Contre la course au moins-disant social, organisons la course au mieux-disant.

**3. « POURQUOI »  
ET « COMMENT » LA CAMPAGNE  
« PROTECTION SOCIALE » ?**

**Marc Becker :**  
**notre cœur de métier**

On fait campagne parce qu'elle porte sur notre cœur de métier. Il ne s'agit pas de défendre des « privilèges », il s'agit de se battre pour un modèle de solidarité qui concerne tout le monde. L'économie n'a pas de frontière, la solidarité ne doit pas en avoir non plus.

La CSC a des partenaires avec lesquels elle travaille dans le Sud.

La plupart du temps, le point de départ de la construction syndicale est précisément le démarrage de projets de protection sociale en fonction des réalités des pays respectifs.

Notre ancrage, ce sont les entreprises : c'est avec les équipes syndicales que nous ferons campagne, en articulant l'ici – la défense de notre modèle – et le là-bas. Sur un tel enjeu, on dépassera les rivalités entre organisations syndicales : c'est une action de front commun qui est prévue.

**Arnaud Zacharie :**  
**protection sociale  
= développement**

Comme coupole d'acteurs engagés en faveur du développement, le CNCD cherchera à mettre en évidence que la protection sociale est un facteur du développement, aussi bien ici que là-bas.

Pour ici, on sait que 15% des Wallons vivent sous le seuil de pauvreté. C'est beaucoup trop ! Mais sans protection sociale, on monterait à 40%. Le niveau de vie serait nettement moins bon.

Un des grands paradoxes de notre époque est que chez nous on présente les systèmes de protection sociale comme des freins à la compétitivité alors que, dans les pays émergents c'est le contraire. La Chine par exemple a pris acte de ce que son modèle de croissance était déséquilibré, basé qu'il était sur l'exportation de produits à bas salaires. La demande interne y était excessivement faible. À présent, le pays renverse les choses, en créant un début de protection sociale. Du coup, de l'argent que les ménages épargnaient pour faire face à l'incertitude qui pesait sur les moyens qui seraient à leur disposition au moment de la retraite est réinjecté dans l'économie : le développement s'appuie sensiblement plus sur la croissance du marché intérieur. ■

# “Protection sociale pour tous!”



JENNIFER VAN DRIESSCHE

Solidarité mondiale

**Tel est l'appel lancé par la campagne menée nationalement et conjointement par Solidarité Mondiale, les Mutualités chrétiennes et la CSC avec les autres syndicats, mutualités et d'autres ONG sous la houlette du CNCN-11.11.11 et Elf, elf, elf, pendant deux années. Avec une campagne publique et un vaste agenda de lobbying comprenant quatre revendications politiques.**

**Parce que, dans notre pays, plus d'1,5 million de personnes vivent encore dans la pauvreté et que pour les trois quarts de la population mondiale, le moindre coup du sort s'apparente à un problème vital.**

**L**a campagne « protection sociale pour tous » rassemble une coalition atypique d'acteurs de premier plan de la société civile belge. ONG et syndicats, syndicats et mutuelles, pilier socialiste et pilier chrétien, francophones et flamands, c'est une coalition nationale large qui s'est unie autour de cet enjeu. Lier la protection sociale avec les enjeux du développement, c'est aussi une nouveauté, le signe tangible d'un changement de paradigme dans la coopération au développement.

Dépasser les stratégies d'action « au jour le jour », faire des projets, rêver, créer... La protection sociale, invisible et essentielle, amortit les pertes de revenus liés aux aléas de la vie. C'est un droit, reconnu au niveau international dans la Déclaration des droits de l'Homme (article 22 : droit à la sécurité sociale; art 25 : droit à un revenu) et dans les conventions de l'Organisation internationale du travail, un droit à défendre ici, et étendre là-bas, car la protection sociale est un outil majeur de la redistribution et de lutte contre les inégalités, et garantit à chacun la dignité dans son existence.

Pourtant, dans le monde, le constat est accablant : pour 73% de la population mondiale, la protection sociale est nulle ou insuffisante, surtout en Afrique, en Asie ou en Amérique latine. 48% des personnes ayant l'âge de la pension légale ne reçoivent pas de pension, seuls 12% des chô-

meurs dans le monde bénéficient d'allocations de chômage, seulement 28% des femmes travailleuses bénéficient d'une indemnité de maternité... Enfin, plus de 90% de la population des pays moins avancés ne bénéficient d'aucune couverture d'assurance-maladie. Dans le même temps, les inégalités sociales augmentent partout dans le monde, alors que certains n'ont jamais été aussi riches... La richesse a été multipliée par 5 en 20 ans!

## ATOUT POUR LA COHESION SOCIALE

Les pays offrant une bonne protection sociale à leurs citoyens résistent mieux à la crise et répartissent plus équitablement les richesses. La Belgique est l'un des pays européens où la crise de 2008 a eu le moins d'impact sur la vie quotidienne de ses habitants. Notre protection sociale a permis à de grands groupes de personnes de ne pas sombrer dans la pauvreté et s'est même avérée bénéfique pour la santé de notre économie. 15% de la population vit sous le seuil de pauvreté en Belgique, mais sans notre système de protection sociale, ce pourcentage s'élèverait à 40%. Les pays du Sud qui ont instauré une forme de protection sociale enregistrent des inégalités moins flagrantes entre les personnes. Le Brésil a par exemple sorti des milliers de familles de l'extrême pauvreté grâce au système de la Bolsa Familia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir page 14, note 8.



► Comprendre l'importance de la protection sociale a incité bon nombre d'organisations à prendre elles-mêmes des initiatives sur ce plan, pour rendre les soins de santé plus accessibles aux plus précarisés, ou pour garantir un revenu pour des pans entiers de population exclus des politiques nationales de sécurité sociale.

Au Bangladesh, l'organisation de soins de santé GK a développé une assurance-maladie, destinée également aux plus démunis. *« Nous demandons aux personnes riches et à la classe moyenne de payer plus que les pauvres. Et même si la cotisation payée par ces derniers est peu élevée, ce faisant, ils apprécieront notre service et utiliseront les médicaments de façon correcte et avec parcimonie. C'est la raison pour laquelle il est capital que tout le monde contribue. C'est aussi important pour leur dignité. Étant donné qu'ils ont payé eux-mêmes pour les soins, ils ont donc le sentiment de les mériter. »* (Dr Zafrullah Chowdhury, fondateur de GK)

En République dominicaine, l'organisation Amussol garantit la sécurité sociale aux travailleurs du secteur informel. Elle a été créée à partir d'un syndicat, la CASC : en tant qu'employeur « virtuel », elle joue le rôle d'intermédiaire entre le travailleur individuel et l'État. Elle s'occupe de l'administration, perçoit les cotisations des travailleurs et les reverse à la caisse de sécurité sociale de l'État. Amussol a été reconnue huitième plus grand employeur du pays.

Au Burundi, la Munasa (Mutuelle nationale de santé) chapeaute pour l'heure trente-cinq mutualités. L'affiliation à une mutualité se faisant sur base volontaire, c'est donc une

belle performance de pouvoir afficher un taux de fidélisation de 81,62%. Outre l'assurance-maladie, les mutualités renforcent de surcroît l'offre des centres de santé, tout en mettant sur pied des initiatives destinées à aider ces personnes à obtenir des revenus.

## LA PROTECTION SOCIALE : UN DROIT

Est-ce qu'on viserait la Lune en réclamant une protection sociale pour tous? Non, on revendique un droit! Chacun a droit

---

**Des organisations internationales comme la Banque mondiale promeuvent des stratégies de protection sociale dans le Sud au service des économies, tout en négociant son détricotage en Europe.**

---

à une protection sociale qui assure une couverture des soins de santé et un revenu décent. C'est un droit universel inscrit dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. Il doit donc être inscrit dans les lois de chaque pays. De plus, des études réalisées par l'Organisation internationale du travail (OIT) démontrent que la mise en place d'un socle de base de protection sociale pour tous est abordable financièrement dans chaque pays, y compris les pays en développement. Pour un pays tel que l'Inde, qui compte plus de un milliard d'habitants, verse à chaque personne âgée une pension décente ne coûterait que 3% du PNB.

La protection sociale est un outil majeur de la redistribution et de lutte contre les inégalités. Aujourd'hui, chez nous, les discours

dominants et les stratégies politiques mises en place mettent surtout en avant les mesures d'austérité budgétaire. Poser les bons choix dans ce contexte requiert un certain courage : il faut un budget et un financement cohérents, une perception d'impôts basée sur une fiscalité juste et un système de cotisations progressives.

Nous devons continuer de plaider activement pour une harmonisation européenne des systèmes de protection sociale vers

le haut et s'assurer que les accords de commerce et d'investissement internationaux, les traités fiscaux mais aussi les conditions imposées par les grandes institutions financières internationales

n'affaiblissent ni n'empêchent le développement de la protection sociale dans le Sud.

## ICI ET LÀ-BAS, MÊME COMBAT ?

En effet, c'est en ce moment un grand paradoxe : des organisations internationales comme la Banque mondiale promeuvent des stratégies de protection sociale dans le Sud au service des économies, tout en négociant son détricotage en Europe.

*« Le meilleur service que les syndicats dans le Nord puissent nous rendre, c'est de poursuivre la lutte pour le maintien de la protection sociale chez eux, car cette lutte est nécessaire pour pouvoir aussi imposer des changements chez nous »,* nous déclarait un syndicaliste lors d'un congrès international en Afrique du Sud.

La campagne « Protection so-

ciala pour tous» veut rassembler Nord et Sud autour de cet enjeu crucial. Cette campagne veut donc rassembler là où tant de forces cherchent à nous diviser. Nous revendiquons une protection sociale au service des gens, solidaire et inclusive. Bien souvent, nos concitoyens ont oublié la valeur de notre système de protection sociale, jusqu'au moment où ils tombent malades... Mais l'histoire nous montre que ce sont toujours les mobilisations populaires qui ont fait progresser les droits, ici et là-bas. La campagne vise donc une sensibilisation du grand public à la nécessité d'une protection sociale universelle, issue de la solidarité entre toutes et tous.

En tant que citoyens contributeurs et bénéficiaires, la campagne appelle ces citoyens à se mobiliser pour leur droit, autour de quatre revendications principales.

– *La protection sociale constitue un droit de l'homme : chaque pays doit l'ancrer dans son cadre légal*

De nombreux pays ont ratifié les traités des Nations Unies, mais tous n'appliquent pas leurs principes de façon cohérente. Lorsque cela s'avère nécessaire, la Belgique doit donc plaider pour que cela se fasse effectivement. La protection sociale doit par ailleurs être reprise explicitement dans les objectifs mondiaux de développement et de coopération au développement.

– *La protection sociale est finançable même pour les pays les plus pauvres*

Notre gouvernement doit lui aussi veiller à ce que tous les gouvernements à travers le monde puissent dégager suffisamment de ressources pour mettre en place une protection sociale étendue. Cela peut se faire en aidant les pays en développement à perce-

voir des impôts avec efficacité, à mettre sur pied des systèmes justes de cotisations sociales, mais aussi en défendant des systèmes d'imposition internationaux plus équitables. Il doit enfin aussi contribuer à la mise en place d'un système de financement international de la protection sociale.

– *Les organisations sociales doivent participer aux décisions politiques en matière de protection sociale*

Les syndicats, mutualités, organisations de défense des agriculteurs et des petits indépendants, ainsi que tous les autres mouvements sociaux sont les mieux placés pour connaître les problèmes rencontrés par les personnes ne bénéficiant pas d'une protection sociale. Ils prennent également des initiatives lorsque les pouvoirs publics font défaut. C'est donc la raison pour laquelle il est souhaitable pour les gouvernements de les impliquer dans la politique en matière de protection sociale dans leur pays. La Belgique se doit d'appuyer ces organisations en leur demandant leur contribution sur le plan de l'élaboration des programmes de coopération avec les pays en développement.

– *La Belgique et l'Europe doivent consolider leur propre politique de protection sociale*

Les hommes politiques belges doivent renforcer la protection sociale dans toutes les décisions qu'ils prennent. Ils doivent par ailleurs plaider en faveur d'un pacte européen qui harmonise les différents systèmes de protection sociale en Europe en les renforçant. En outre, ils doivent empêcher que des accords conclus à l'échelon international en matière de commerce et d'investissements, ou d'imposition ne nuisent à la protection sociale. ■

## Protection sociale, de quoi parle-t-on ?

La protection sociale vise à assurer à chaque être humain un revenu suffisant et l'accès à des services de base de qualité tout au long de la vie pour qu'il puisse faire face aux risques et événements de la vie : une maladie, un licenciement, une mauvaise récolte, un accident du travail, le départ à la retraite...

La protection sociale est constituée d'un ensemble cohérent d'initiatives et de mesures structurelles et collectives basées sur la solidarité :

- Les mesures qui sont à la base de la sécurité sociale : soins de santé, pensions, indemnités en cas de grossesse, de chômage...
- L'aide sociale destinée aux plus pauvres.
- Des mesures qui permettent aux gens de s'épanouir : formation, microcrédits, sécurité.
- Du changement social en organisant les gens dans des mutualités et des syndicats. ■

## Vous aussi, passez à l'action !

Pour montrer au monde politique que chacun et chacune a droit à la protection sociale, apportez votre soutien ! Plus nous serons nombreux à soutenir la campagne, plus nous accentuerons la pression sur les décideurs politiques afin que les choses bougent réellement.

Collez des sparadraps sur vos joues, votre corps, vos vêtements...

Prenez une photo de vous ou d'une assemblée de votre organisation.

Téléchargez cette photo sur le site de la campagne : [www.protectionsociale.be](http://www.protectionsociale.be)

Distribuez les sparadraps autour de vous : les principales informations sur la campagne figurent au verso de la carte «sparadraption» qui compte seize autocollants en forme de sparadraps.

Collez des affiches de la campagne dans votre entreprise, dans votre bureau, aux valves de votre école, à votre fenêtre...

Si vous disposez d'un peu de temps pour parler de la campagne, différents outils d'animation sont à votre disposition : la liste et un bon de commande se trouvent sur le site [www.solmond.be](http://www.solmond.be) (contact : Jennifer Van Driessche – 02/246.38.81). ■

N'hésitez pas à nous faire part de toutes vos initiatives ou nouvelles idées ! ■

# La protection sociale reste un projet d'avenir

**CHRISTIAN KUNSCH**

président du Mouvement ouvrier chrétien

**La protection sociale doit être mondiale. Le droit, universel, est d'ailleurs d'ores et déjà inscrit dans la déclaration des droits humains, en son article 22 : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la protection sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des 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 ». Ce droit fondamental ne peut rester chantier inachevé au Sud et patrimoine en péril au Nord. Plus le nombre de pays ayant un système complet de protection sociale sera restreint, moins ces pays pourront résister aux assauts libéraux de remise en question de celle-ci et des organisations sociales qui la gèrent et la défendent. Ainsi, la protection sociale est-elle bien un enjeu commun à l'ensemble des pays, qu'ils soient du Sud ou du Nord.**

**L**e constat est sans appel : aujourd'hui, 73% de la population mondiale n'a pas encore accès à un système large de protection sociale. Les accidents de la vie – maladie, absence d'emploi, vieillesse – les enfoncent dans la précarité : l'entraide familiale a ses limites, une protection privée reste réservée à la minorité qui en a les moyens. C'est pour trouver une réponse solidaire à la misère qui, en suite de la révolution industrielle, touchait les travailleurs et leurs familles que sont nées nos organisations sociales – syndicales, mutualistes.

Avant d'être généralisée, la protection sociale était basée sur l'adhésion volontaire. Il a fallu un long travail d'éducation permanente pour sensibiliser les travailleurs à cotiser pour leur sécurité sociale et des luttes sociales longues et difficiles pour forcer les décisions politiques d'intervention des employeurs et de l'État dans l'édification d'une sécurité sociale digne de ce nom. À un moment où capitalisme et politique néolibérale gangrèment la planète, il est bon de se souvenir de cette Histoire... et de ce présent : le rôle des organisations sociales, syndicales, mutualistes, a été et reste primordial dans l'édification et la défense du système de sécurité sociale.

## **LA SÉCU NE S'EST PAS FAITE EN UN JOUR...**

Dans notre pays, le pacte signé en 1944 entre les syndicats, les employeurs et le pouvoir politique a permis de structurer un système de sécurité sociale géné-

ralisé à l'ensemble des travailleurs salariés ; il a ensuite été étendu à d'autres catégories de travailleurs (agents des services publics, indépendants) et, pour certains secteurs, à l'ensemble de la population.

Malheureusement, de la confusion s'est installée entre sécurité sociale et assistance sociale, confusion entretenue par une succession de décisions gouvernementales. Rappelons les fondamentaux qui distinguent entre eux ces deux mécanismes de protection sociale.

La sécurité sociale est un droit issu du versement de cotisations prélevées sur le salaire des travailleurs. Elle est le fruit de négociations entre les partenaires sociaux et l'État. Ensemble, ils sont les garants du maintien du système et en sont aussi les gestionnaires. La part majoritaire du financement (les deux tiers) est basée sur le paiement de cotisations sociales prélevées sur les salaires. L'État complète via des taxes et l'impôt. Jusqu'à aujourd'hui, la gestion a été confiée à des organisations sociales : mutualités, syndicats, mais aussi des caisses patronales pour les allocations familiales. Un tel modèle est celui qui résiste le mieux aux crises... sauf situation de volonté politique délibérée de le détricoter, ce que d'aucuns chez nous n'ont manifestement pas renoncé à entreprendre, par la discréditation du rôle des organisations sociales gestionnaires. Nous nous devons de rester très vigilants : « Rien ne semble jamais totalement acquis ».

Le régime de l'assistance est quant à lui un mécanisme résiduaire qui dépend uniquement



des décisions politiques et est exclusivement financé par l'impôt : n'en bénéficient que celles et ceux qui sont identifiés sans ressource. Ainsi, l'octroi du revenu d'intégration sociale (RIS) est-il lié à une enquête sur les ressources.

### ... ET PEUT DONC SE DÉFAIRE SI ON N'Y PREND GARDE

Hélas donc, la frontière entre les deux systèmes tend à s'estomper, en suite de nombreuses mesures d'exclusion décidées par les deux derniers gouvernements fédéraux en matière d'allocation de chômage et d'insertion.

- Des milliers de travailleurs (en majorité des travailleuses) sont exclus des allocations d'insertion ; nombre d'entre eux ne peuvent prétendre au RIS eu égard aux revenus de leur conjoint ou cohabitant : clairement, il y a perte d'un revenu et d'un droit individuel.

- Des milliers de travailleurs (ici aussi majoritairement des travailleuses) perdent une partie importante de leur allocation complémentaire en cas de travail à temps partiel.

- Les règles pour la pension et la prépension ont elles aussi été revues à la baisse.

Plus que jamais, mieux vaut être jeune, riche et en bonne santé que vieux, pauvre et malade, ou : femme, chef de famille monoparentale, travaillant à temps partiel !

Pourtant, c'est la sécurité sociale qui empêche une partie significative de la population de basculer dans la pauvreté : des études ont pu montrer que, sans elle, la pauvreté doublerait. En période de crise, elle joue un rôle

de régulateur réduisant les inégalités par la garantie d'un revenu de remplacement en cas de perte de salaire : cela assure le maintien d'un pouvoir d'achat et, par ricochet, d'une possibilité de consommer, donc de « faire tourner » la machine économique.

Dire les vertus de la sécurité sociale ne doit pas empêcher de regretter le bas niveau des allocations. Un ménage ne vivant que d'une allocation sociale ne peut s'en sortir financièrement. Ainsi, plus de la moitié des familles monoparentales (dont l'immense majorité a une femme comme chef de famille) vivent-elles dans la pauvreté.

Il n'est pas évident d'être à l'offensive chez nous dans une phase où le devoir est d'abord de résister pour contrer les initiatives d'exclusion et de détricotage dans les interventions de la Sécurité sociale. Que dire alors de la situation des pays du Sud, là où la protection sociale reste encore un droit à conquérir et à ancrer dans un cadre légal.

De ce point de vue, les revendications adressées aux décideurs politiques dans le cadre de la campagne qui démarre, sont claires et essentielles.

- La protection sociale est un droit pour chaque être humain et est à inscrire dans les objectifs mondiaux de développement et de coopération et donc dans les traités transnationaux.

- La protection sociale est finançable même pour les pays pauvres. Le principe n'interdit pas la réflexion sur des mécanismes de financement internationaux. Exemplatif : la Bolivie a introduit ces huit dernières années un système de protection sociale as-

sez large. La pauvreté y a baissé de moitié et le PIB y a augmenté de 50% !

- Les organisations sociales doivent participer aux décisions politiques. Elles ont souvent anticipé les interventions des États et sont en contact avec la population, ce qui leur permet d'évaluer les besoins et de contrôler l'application des politiques. Soutenons nos partenariats avec des organisations Sud luttant pour de réelles avancées sociales.

- Tant en Belgique qu'au niveau européen, il faut consolider nos

**Dire les vertus de la sécurité sociale ne doit pas empêcher de regretter le bas niveau des allocations. Un ménage ne vivant que d'une allocation sociale ne peut s'en sortir financièrement.**

propres politiques de protection sociale. Les réalités de vie évoluent, par voie de conséquence les besoins aussi. Nous devons soutenir les efforts de renforcement et d'harmonisation au niveau européen et devons continuer à lutter pour empêcher la conclusion de traités transnationaux en matière de commerce - TTIP<sup>1</sup>, TISA<sup>2</sup>... - qui remettront

1 TTIP = Transatlantic Trade and Investment Partnership. En français : Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Connu également sous le nom de Traité de libre-échange transatlantique (acronyme anglais : TAFTA).

2 TISA = Trade in Services Agreement. En français : Accord sur le commerce des services. Négocié principalement entre l'Union européenne, la Suisse et le Canada, TISA est généralement considéré comme la « tête de pont » du TTIP.

# Pour plus de solidarités, d'égalité, de justice

CHRISTIAN KUNSCH

président du Mouvement ouvrier chrétien

► immanquablement en question notamment nos acquis sociaux et environnementaux. C'est la raison pour laquelle le Moc s'investit dans les actions du réseau D19-20.

## STOP À L'EUROPE FORTERESSE

La sécurité sociale reste un projet d'avenir. Elle constitue tout à la fois un droit élémentaire et un outil de lutte contre la pauvreté et les inégalités. De surcroît elle est bénéfique à tout le monde : tout être humain est confronté à des aléas au cours de son existence, il doit pouvoir recourir à des mécanismes de solidarité pour y faire face.

Un dernier mot : si la protection sociale est importante, la protection tout court l'est tout autant. Des milliers de personnes – hommes, femmes et enfants – fuient les guerres, les exactions, les régimes politiques dictatoriaux, les milices sanguinaires, et tentent de s'installer en Europe. Des milliers d'entre elles perdent la vie dans des traversées maritimes dangereuses, à la merci des rackets de trafiquants sans scrupule. Nous ne pouvons accepter que l'Europe reste sourde à cette détresse, en bétonnant ses frontières tout en laissant les pays directement concernés se débrouiller seuls. Par conséquent, nous en appelons à une urgente révision de la politique européenne dans le sens d'une réelle solidarité entre pays européens et avec les migrants qui frappent à notre porte. ■

**Poussées dans le dos par l'Europe, les différentes entités fédérale et fédérées ont comme impératif d'atteindre l'équilibre budgétaire avant la fin de la législature. Cela impacte lourdement les politiques décidées alors que le contexte est de crise économique et de défis sociaux importants et multiples.**

**Si l'on ajoute à cela la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État avec son cortège de transferts de compétences du fédéral vers les régions et communautés, nous ne pouvons que conclure que nous sommes face à un environnement semé d'embûches.**

**Voici le tour d'horizon des questions d'actualité politique qui mobilisent le Mouvement ouvrier chrétien.**

**M**ême si nous savons qu'elle est injuste et inefficace pour résoudre les crises que

nous subissons, nous n'avons toujours pas trouvé le remède pour faire sauter le verrou de l'austérité. Ainsi, pour paraphraser Winston Churchill, devons-nous nous attendre encore à « de la sueur et des larmes » avant de voir le bout du tunnel ?

Pour faire face à ces défis, la situation politique s'avère contrastée entre la Flandre et la partie francophone du pays.

Pour le Nord, les coalitions fédérale et régionale flamande sont identiques. Elles représentent

70% des élus et, pour la première fois, on y observe la présence de la N-VA, grand vainqueur du scrutin. Cette forte représentativité est un élément à ne pas négliger.

Du côté francophone, les coalitions sont totalement opposées : seul le MR est présent au fédéral en ne représentant qu'un tiers des élus, alors que dans les régions wallonne et bruxelloise, c'est l'axe PS-CDH, renforcé par les FDF à Bruxelles, qui l'a emporté.

Au fédéral, la coalition est formée de trois partis ouvertement libéraux – N-VA, parti également nationaliste, MR et Open VLD – auquel se joint le CD&V, parti composé de deux ailes dont une proche du mouvement ouvrier chrétien flamand, *Beweging.net*.

Nous ne sommes pas heureux de la composition de la coalition fédérale, mais il ne nous appartient pas de participer à la constitution des gouvernements. Notre boulot est de nous mobiliser avec nos organisations constitutives, par rapport aux politiques menées, quel que soit le niveau de pouvoir, en particulier lorsqu'elles sont régressives, injustes et inefficaces.

## FÉDÉRAL

Face à la politique du gouvernement fédéral et son catalogue de mesures de régression sociale, le mouvement de protestation mené par la CSC en front commun syndical est d'une ampleur que nous n'avions plus connue depuis longtemps. La mobilisation est une grande réussite.

N'oublions cependant pas que le train des mesures d'austérité a démarré sous le précédent gouvernement : limitation des allocations d'insertion dans le temps,



scission d'une partie de la sécurité sociale...

Alors que, depuis le déclenchement de la crise financière en 2008, et grâce notamment à notre système de protection sociale, la Belgique s'en sortait mieux que la plupart des pays européens, le gouvernement a clairement pris le parti de s'inscrire dans la théorie des « ajustements structurels » chère au FMI et à la Banque mondiale, dont on sait les dégâts qu'elle a entraînés successivement dans les autres continents et depuis le début de la décennie en Grèce. L'équilibre budgétaire s'obtient quasi exclusivement par la baisse des dépenses plutôt que via des recettes nouvelles ou mieux perçues.

Le projet politique néolibéral est clair :

- Diminuer le rôle de l'État afin qu'il soit secondaire par rapport au marché ;

- Diminuer le nombre de fonctionnaires et baisser les investissements publics ;

- Réduire, voire remettre en question le rôle des organisations sociales syndicales et mutualistes tout autant que mouvements représentatifs de défense des travailleurs et des allocataires sociaux, que comme gestionnaires historiques de secteurs importants de la Sécurité sociale ;

- Accroître la flexibilité dans le travail, faire pression à la baisse sur les salaires et plus globalement sur le statut des travailleurs, limiter l'octroi des allocations sociales dans la durée.

## DEUX EXEMPLES

Les flexi-jobs dont le gouvernement fédéral vient de gratifier le

secteur de l'Horeca... avant sans doute que d'autres secteurs ne le demandent à leur tour. Il s'agit d'un contrat de travail de base à temps partiel complété ensuite par une grande flexibilité. En l'occurrence, des heures supplémentaires peuvent être prestées à moindre coût via une réduction de cotisations sociales. (Notons que, dans des pays limitrophes, il n'y a même plus de contrat de base : aucun horaire minimum garanti, pas de salaire minimum... chaque matin, on passe à la criée dans l'espoir d'obtenir quelque chose, qui sera, dans le meilleur des cas, le minimum vital.)

La société de taxis Uber, très tendance, connaît une croissance importante basée sur une application smartphone. Elle ne signe aucun contrat de travail avec les conducteurs, il n'y a que des conventions. Les travailleurs sont des clients de l'application au même titre que les personnes qu'ils transportent. Ces travailleurs n'ont ni protection sociale ni rémunération garantie. C'est vu comme un « extra-job », une activité complémentaire. Cela place les conducteurs en porte à faux par rapport aux législations existantes.

La politique fédérale est faite de provocations, de stigmatisations et de divisions, c'est une politique de régression sociale à grande échelle. Le programme est dogmatique et inéquitable, il ne fera que renforcer les inégalités et augmenter la précarité, ce qui mettra gravement en question la cohésion sociale du pays.

Or l'argent ne manque pas : la Bourse vient de réaliser ses meilleurs scores depuis 15 ans et cela

---

**Le programme est dogmatique et inéquitable, il ne fera que renforcer les inégalités et augmenter la précarité, ce qui mettra gravement en question la cohésion sociale du pays.**

---

continue... Bien qu'ils augmentent, les revenus financiers ne contribuent pas à due concurrence aux recettes de l'État et une réforme fiscale qui les toucherait reste taboue.

L'ajustement budgétaire du printemps est resté sur la même voie, la non-contribution de tous les revenus et la poursuite aveugle de l'austérité. Avec ce cercle vicieux prévisible : les économies d'aujourd'hui entraîneront de moindres recettes pour l'État qu'il s'agira alors de compenser par de nouveaux tours de vis.

Alors que la hauteur de la fraude fiscale est estimée à 30 milliards, le gouvernement ne table que sur 175 millions de recettes. À comparer avec les 110 millions de recettes qu'il espère sur la lutte contre la fraude sociale.

Le gouvernement est revenu en catimini sur la taxation des bonis de liquidation portée à 25% par le gouvernement Di Rupo : elle est ramenée à 10, voire à 5% par le gouvernement de Michel.

L'accord pour une taxation forfaitaire dérisoire des profits du secteur diamantaire est carrément cynique.

Vie Féminine tire la sonnette d'alarme en ce qui concerne le Fonds de garantie des pensions alimentaires, dont les moyens stagnent alors que le nombre d'ayant droits augmente.

L'application de la nouvelle loi de financement entraîne une ►

► perte de recettes pour les entités fédérées. Pour elles, c'est apparemment tout à fait inattendu.

Toutes ces décisions ne vont pas dans «le bon sens». D'autant que, pour rejoindre Michel Gevers<sup>1</sup>, «la Belgique n'a pas un problème budgétaire, mais un problème fiscal». Qu'en sera-t-il du fameux «tax shift» annoncé et destiné à diminuer les prélèvements sur les revenus du travail pour rééquilibrer la contribution des autres revenus? Tout ce qu'on en sait à ce jour est la volonté du gouvernement de baisser les cotisations patronales à la Sécurité sociale, ce pourrait n'être compensé que par une augmentation de la TVA sur certains biens et services.

À quand une meilleure lutte contre la fraude fiscale? Une juste contribution des revenus financiers mobiliers et immobiliers et des grandes entreprises sur base de leur profit réel? Comme Sœur Anne, nous ne voyons rien venir.

Par contre, lorsqu'il s'agit de surfer sur les inquiétudes d'une partie de la population face aux attentats et menaces terroristes, le gouvernement est bien là, qui enfourche allègrement le thème de la sécurité. Il s'y attire quelques sympathies, ce que, d'évidence, son catalogue d'austérité ne lui permet pas!

## RÉGIONS

Du côté des régions, ce n'est pas plus joyeux. Nous attendons plus de clarté de la part des exécutifs sur les politiques qu'ils entendent mener.

D'abord, il y a le casse-tête de la mise en œuvre du transfert des compétences en matière d'emploi, d'allocations familiales et partiellement des soins de santé.

Le défi est de taille : il s'agit de mettre en route une sécurité sociale régionale! De nombreuses questions sont posées : qu'en est-il de la mise en route d'une nouvelle administration au sein de l'organisme d'intérêt public (OIP) appelé à gérer les nouvelles compétences? Quid de la garantie de la continuité des services rendus précédemment à la population? Et du maintien du rôle des partenaires sociaux dans la cogestion du système? Quelle garan-

**Accrochons-nous plus que jamais aux valeurs fondamentales que sont la solidarité, l'égalité, la justice. À nous de les conserver au cœur de nos projets et actions!**

tie du financement nécessaire? Que vont faire les exécutifs régionaux des nouvelles compétences reçues en matière de fiscalité, et qui constituent des leviers qu'elles peuvent activer?

Comment va-t-on y arriver alors que les recettes ont été amputées lors du transfert, que les besoins sont en croissance du fait des évolutions démographiques (dans le secteur des maisons de repos et maisons de repos et soins), que la Wallonie a garanti l'indexation des prestations familiales et que la nouvelle loi de financement a camouflé de mauvaises surprises. C'est proprement intenable! Face à l'amplitude de l'enjeu, il est incompréhensible que les gouvernements se mettent le dos au mur en proclamant : «Pas d'impôt nouveau!» À quand par exemple la mise en œuvre d'une assurance autonomie pour les personnes âgées dont le nombre ira croissant, financé collectivement par une cotisation spécifique ou une cotisation sociale généralisée? À défaut, l'intervention person-

nelle des résidents croîtra fortement avec le risque d'exclusion de celles et ceux qui n'auront pas les moyens suffisants pour y faire face.

Bien évidemment, l'équilibre budgétaire est un défi pour les régions et communautés également. Les gouvernements de ces entités n'empruntent pas la voie funeste choisie par le fédéral. Nous demandons cependant à y voir clair : comment les entités fédérées boucleront-elles leurs

budgets? Quels en seront les impacts sur les politiques de mise à l'emploi, de soutien aux secteurs non marchands, au congé éducation payé, à l'éducation permanente, à l'insertion

socioprofessionnelle? Bref à tous ces secteurs qui répondent à des besoins évidents de la population la plus fragile et dans lesquels nos organisations sont fortement investies?

Nous sommes donc en résistance par rapport aux mesures fédérales, nous sommes en attente de clarté au niveau des régions et communautés, et nous appelons l'Europe à relever le défi d'une politique de protection sociale qui permettrait d'offrir une garantie en cas de coups durs à l'ensemble des citoyens européens tout en contribuant à lutter contre le dumping social.

Accrochons-nous plus que jamais aux valeurs fondamentales que sont la solidarité, l'égalité, la justice. À nous de les conserver au cœur de nos projets et actions!

Merci pour votre travail là où vous militez et agissez. À très bientôt pour de nouvelles actions solidaires. ■

Texte établi le 17 avril 2015.

<sup>1</sup> Professeur émérite à l'UCL. Dans une opinion livrée au *Soir*, le 12 novembre 2014.

**P**ROTECTION SOCIALE  
POUR TOUS

**P**ROTECTION SOCIALE  
POUR TOUS



**Pour  $\frac{3}{4}$  de l'humanité  
ceci n'est pas une fiction**

.....

Faisons de la protection sociale une réalité pour tous

**PROTECTIONSOCIALE.BE**

**CNCD 11.11.11**  
UN COMBAT DE PLEINS DROITS

**solidarité mondiale**

Altéo

ciép

CSC

énéé  
mouvement social des aînés

Jeunesse & Santé

MOC

HAUTE  
DIVERSITÉ

# PROTECTION SOCIALE : QU'ELLE SOIT MONDIALE!

La 93<sup>e</sup> Semaine sociale  
du Mouvement ouvrier chrétien



Les trajectoires onusiennes bougent. Les « objectifs du millénaire », évalués cette année 2015, étaient construits dans une optique de lutte contre la pauvreté. Ils ne sont pas atteints. Dans la foulée, on observe la montée en puissance de la protection sociale comme concept, pas seulement du point de vue de son rôle dans la lutte contre la pauvreté.

Nous voulons rendre possible la protection sociale pour tous. Notre conception articule le droit (on n'est pas que dans l'enjeu d'offrir un filet de sécurité) et la mobilisation solidaire de ressources.

Pour autant, l'idée ne fait pas consensus : si, pour nous, la protection sociale est facteur de développement de l'économie, pour d'autres, elle représente un handicap concurrentiel. Ainsi notre système est-il mis sous pression. Il le sera d'autant plus s'il est isolé. Les intérêts du Sud et du Nord se rejoignent : c'est cela que la Semaine sociale a voulu mettre en évidence.

La Semaine sociale est une organisation de l'ASBL Centre d'information et d'éducation populaire du Mouvement ouvrier chrétien.