

# Réponse de la Confédération syndicale internationale (CSI) à la Boussole pour l'emploi et la protection sociale de la Banque mondiale

---

La Confédération syndicale internationale (CSI), qui représente 200 millions de travailleuses et travailleurs dans 163 pays, souhaite saluer l'engagement pris par la Banque mondiale en matière d'extension de la protection sociale, consacré dans sa récente publication *Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity and Opportunity for All* (Mettre le cap sur la protection sociale universelle : résilience, équité et opportunités pour tous) que l'on nomme également la Boussole pour l'emploi et la protection sociale. Garantir l'accès de toutes et tous les travailleurs/euses à une protection sociale universelle a été de longue date une des priorités du mouvement syndical international. La protection sociale est un des droits de l'homme internationalement reconnus et elle joue un rôle crucial pour soutenir et rehausser le niveau de vie ainsi que pour promouvoir le développement économique et social. La CSI partage les objectifs de la Banque, qui sont de susciter une plus grande équité, de renforcer la résilience et de créer des opportunités, comme indiqué dans le rapport ; elle concorde avec la Banque sur le défi, à relever de toute urgence, posé par le fait que la majorité des travailleurs de l'économie informelle dans le monde sont privés de protection sociale. La CSI salue également que la Boussole mette en avant la nécessité d'améliorer le niveau d'adéquation des prestations afin d'assurer aux travailleurs/euses des moyens de subsistance adéquats, ainsi que la nécessité de rendre disponibles des services clés de qualité, y compris des services de santé et de soins destinés aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes handicapées. La CSI apprécie également que la Boussole mette en exergue la nécessité de renforcer le financement de la protection sociale, tant au niveau national qu'international, et reconnaît la Banque mondiale comme étant un des principaux pourvoyeurs d'aide publique au développement (APD) destinée à la protection sociale, soutien qui a augmenté de manière substantielle au cours des dernières années.

La CSI a néanmoins plusieurs réserves de fond à l'égard de certains des messages politiques de la Boussole pour l'emploi et la protection sociale, et met en question la rigueur de l'analyse qui sous-tend nombre des politiques proposées. En particulier, la CSI regrette que la vision d'une protection sociale universelle mise en avant par la Banque semble s'écarter des normes internationales du travail et des notions internationalement reconnues présentes dans ce concept, telles que figurant dans la [Résolution tripartite et les conclusions sur la sécurité sociale](#) adoptées par la Conférence internationale du travail en 2021. La vision de la protection sociale universelle de la Banque semble donner la priorité à l'extension de l'aide sociale ciblée non contributive au

détriment de la sécurité sociale, alors que ces deux formes de soutien remplissent des fonctions distinctes et complémentaires. La CSI est complètement d'accord avec la Banque concernant l'importance d'étendre les socles de protection sociale qui garantissent une protection sociale indépendamment des contributions, conformément à la [Recommandation 202 de l'OIT](#). La CSI est toutefois en désaccord avec les critiques de la Banque contre les régimes de sécurité sociale, en particulier les pensions, vus comme pesant excessivement sur les finances publiques et comme étant « régressifs » par nature.

**De même, la CSI conteste le rôle que semble jouer la finance privée dans la vision de la Banque décrite dans la Boussole, ainsi que le recours à des régimes volontaires et privés,** lesquels semblent être vus comme une option alternative à la sécurité sociale publique, plutôt que comme un complément. À cet égard, la CSI souhaite réaffirmer que la protection sociale est un droit humain internationalement reconnu, et que c'est aux gouvernements qu'incombe au premier chef la responsabilité globale de faire de ce droit une réalité ; ils ne peuvent pas externaliser leurs responsabilités en les confiant au secteur privé. En outre, le discours de la Banque sur la sécurité sociale s'éloigne des dispositions de la [Convention n° 102 de l'OIT](#), instrument juridiquement contraignant qui établit des normes minimales en matière de sécurité sociale et qui a été ratifié par 63 pays.

**Nonobstant la contribution importante apportée par la Banque mondiale au financement de la protection sociale dans les pays en développement, la Boussole ne donne par ailleurs aucune indication sur la manière dont la Banque serait susceptible de contribuer au financement et à la mise en œuvre de l'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale pour des transitions justes des Nations Unies.** La Boussole ne fait aucune mention non plus du rôle que le Fonds mondial pour la protection sociale pourrait jouer en matière de mobilisation et de coordination des financements internationaux destinés à la protection sociale, en dépit des débats en cours sur l'établissement d'un tel Fonds à l'échelon international et du vaste soutien que celui-ci remporte auprès des syndicats, des organisations de la société civile et d'un certain nombre de gouvernements.

**Enfin, la CSI souhaite également observer que l'élaboration de la Boussole pour l'emploi et la protection sociale a impliqué un processus sensiblement moindre de consultations, internes autant qu'externes, que celui des stratégies officielles de la Banque mondiale,** y compris la Stratégie en matière de travail et de protection sociale 2012-2022 que la Boussole est amenée à remplacer. Si la CSI apprécie que la Banque ait présenté sa vision d'ensemble sur la Boussole lors des réunions du Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale (SPIAC-B) et USP 2030 ainsi que lors d'une réunion exclusive pour les syndicats, elle regrette toutefois que la Banque ait refusé de communiquer l'avant-projet concret de la Boussole au SPIAC-B qui est pourtant le vecteur principal de coordination et de cohérence au niveau international entre divers organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et les agences bilatérales de développement œuvrant en faveur de la protection sociale.

**Nous présentons ci-dessous, de manière plus détaillée, l'évaluation de la Boussole par la CSI :**

- ***Contrecarrer l'informalité persistante et combler les lacunes de protection sociale pour les travailleuses et travailleurs informels***

La CSI se réjouit que la Boussole pour l'emploi et la protection sociale fixe l'objectif de la protection sociale universelle et se donne clairement l'ambition d'étendre la couverture sociale à ceux qui à l'heure actuelle en sont privés, notamment les travailleurs informels. Sachant que l'on estime que 60 % de la population active dans le monde travaille dans l'économie informelle, la CSI considère qu'il est prioritaire d'étendre la protection

sociale aux travailleurs informels, ainsi que de renforcer les initiatives visant à faciliter la formalisation. La Banque souligne l'importance d'introduire, là où elles font défaut, des garanties de sécurité sociale adéquates et non contributives ; la CSI partage ce point de vue et souhaite mettre en exergue que ces garanties doivent être conformes avec la Recommandation no 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale.

La CSI apprécie le fait que la Banque donne quelques exemples de la manière dont les travailleurs informels ont été inclus au sein des systèmes de sécurité sociale existants, ce qui permet des niveaux plus élevés de protection des revenus et une couverture plus exhaustive des risques, ainsi que l'élargissement et le renforcement de la base de financement collectif. Cependant, la Boussole pour l'emploi et la protection sociale reste dans le vague en ce qui concerne les mesures que les gouvernements pourraient prendre pour favoriser efficacement la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. **La Recommandation n° 204 de l'OIT** établit un cadre complet permettant d'appuyer la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle et détaille une vaste palette de mesures d'incitation et de contrôle de la mise en œuvre, qui toutes doivent être vues comme faisant partie intégrante de l'approche visant à réduire les vulnérabilités des travailleurs informels et à étayer la base de financement de la protection sociale.

- **Renforcer le financement national et international**

La Banque souligne à juste titre que l'extension de la couverture de la protection sociale exige que les gouvernements prévoient un espace budgétaire suffisant pour la protection sociale. Le vieillissement démographique, les niveaux élevés d'endettement et les considérables défis qui se posent en matière d'économie et d'emploi dans nombre de pays soulèvent des questions légitimes concernant la manière de s'assurer d'une base de financement pérenne. La CSI apprécie que la Boussole mette en avant la nécessité pour les gouvernements d'allouer un espace budgétaire suffisant pour la protection sociale, y compris en augmentant les recettes fiscales. La CSI apprécie que la Boussole pour l'emploi et la protection sociale souligne que les gouvernements ont de multiples possibilités d'accroître leurs recettes fiscales en vue de renforcer la protection sociale, et qu'elle mette en avant le potentiel de renforcement de la progressivité de l'impôt afin de faire en sorte que le financement par la fiscalité soit équitable. Il est positif également que la Boussole pour l'emploi et la protection sociale mette en avant le recours par certains pays à des instruments innovants, telle la taxe sur les transactions financières au Brésil ou les taxes sur les ressources naturelles en Mongolie et en Bolivie. La CSI déplore cependant que soient critiqués les « impôts sur les salaires » ou les contributions à la sécurité sociale comme étant un mécanisme inefficace de financement de la sécurité sociale, ce qui laisse entendre que les coûts élevés du travail pourraient constituer un obstacle à l'emploi formel. **Des études empiriques** effectuées en Europe de l'Est ont démontré que la réduction des contributions à la sécurité sociale n'aidait pas à atteindre l'objectif d'une augmentation du niveau d'emploi, et qu'au contraire elle créait de nouvelles tensions en matière d'adéquation, de couverture et de base de financement des systèmes de protection sociale.

La Boussole pour l'emploi et la protection sociale souligne également le rôle de la communauté internationale dans le financement de la protection sociale. Elle observe la très faible part d'aide publique au développement (APD) destinée à la protection sociale, ce qui de l'avis de la CSI doit être corrigé de toute urgence. La CSI a d'ailleurs appelé spécifiquement à ce qu'au moins 7 % de l'aide publique au développement (APD) soit allouée à la protection sociale. En outre, nonobstant la contribution importante apportée par la Banque mondiale au financement de la protection sociale dans les pays en développement, la Boussole ne donne par ailleurs aucune indication de la manière dont la Banque serait susceptible de contribuer au financement et à la mise en œuvre de **l'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale pour des transitions justes** des Nations

Unies. La Boussole ne fait aucune mention non plus du potentiel d'un éventuel **Fonds mondial pour la protection sociale** en matière de mobilisation et de coordination des financements internationaux destinés à la protection sociale, en dépit des débats en cours sur l'établissement d'un tel Fonds à l'échelon international et du vaste soutien que celui-ci remporte parmi les syndicats, les organisations de la société civile et un certain nombre de gouvernements. D'après la CSI, il conviendrait que la Banque mondiale apporte son soutien à la mise sur pied d'un tel Fonds et contribue aux débats en cours en ce qui concerne sa structure et sa base de financement, y compris dans le cadre du Partenariat mondial pour une protection sociale universelle.

- ***Envisager la pérennisation de la sécurité sociale***

**La CSI déplore en outre que la Boussole critique les dépenses consacrées aux systèmes de sécurité sociale contributifs (en particulier aux pensions)** dépeints comme étant considérablement plus chers que l'assistance sociale. Or, cette comparaison revient à mélanger les torchons et les serviettes. En effet, les régimes de sécurité sociale couvrent généralement une proportion bien supérieure de la population que l'assistance sociale et, partant, permettent un partage des risques collectif ; en outre, lorsqu'ils sont bien conçus, de tels régimes prévoient une solidarité entre les différents groupes de revenus. Par ailleurs, les dépenses relatives aux pensions de retraite sont supérieures à d'autres types de prestations parce que les pensions sont censées fournir une sécurité des revenus pour les travailleurs/euses pendant de nombreuses années, tandis que les autres prestations, dans la plupart des cas, ont une durée plus courte (par exemple, des périodes de chômage, un congé de maternité). Enfin, comparée à l'assistance sociale, la sécurité sociale est habituellement financée (en grande partie, du moins) par les contributions de l'employeur et du salarié, en d'autres termes ce sont des salaires reportés.

**Les propositions de la Banque pour pérenniser les systèmes de pension impliquent, pour l'essentiel, de réduire les subsides publics à la sécurité sociale et de renforcer le lien entre les contributions et l'ouverture de droits par le biais de régimes à contribution définie, ainsi que d'accroître le rôle des régimes volontaires de pensions relevant du privé.** Or, de telles mesures risquent de saper complètement la solidarité intrinsèque aux régimes de sécurité sociale et d'éroder la base de financement en réduisant considérablement ou en éliminant la part employeur des contributions, ce qui se traduirait fort probablement par la diminution de l'adéquation et de la couverture des régimes de pension. La CSI souhaite de surcroît rappeler à la Banque **l'abondance de données avérées qui prouvent les répercussions** des réformes allant dans le sens de comptes individualisés et de la privatisation des pensions en Amérique latine et en Europe de l'Est et qui démontrent que ce type de réformes ont été caractérisées par leur inefficacité, qu'il s'agisse de garantir l'adéquation et la couverture des prestations ou de s'assurer de la pérennité des financements publics.

- ***Adapter les marchés de l'emploi afin de réduire la vulnérabilité***

**Il faudra plus qu'une protection sociale pour réduire les vulnérabilités ; le renforcement de la protection sociale doit aller de pair avec des mesures favorisant la création d'emplois de qualité, garantissant des salaires adéquats et améliorant l'accès au travail décent.** Dans nombre de pays, le chômage élevé et persistant ainsi que l'inactivité pèsent lourdement sur la demande de systèmes de protection sociale et se traduisent par des niveaux élevés de pauvreté et d'exclusion sociale. La Boussole pour l'emploi et la protection sociale reconnaît l'importance des politiques actives du marché du travail et des mesures centrées sur les compétences, venant en complément de la protection sociale afin de consolider l'employabilité et d'améliorer les possibilités des travailleurs d'accéder à des emplois plus qualifiés et productifs ; cependant, il semble que dans la manière de lutter contre le chômage, l'accent soit mis sur le niveau individuel et non pas sur les plus vastes forces structurelles qui sont en jeu. La Boussole néglige, en particulier, les mesures que les gouvernements pourraient

adopter en vue de créer de nouveaux emplois de qualité, par exemple une planification industrielle proactive, des créations d'emplois dans le secteur public et des investissements publics – y compris dans des secteurs à haute intensité de main-d'œuvre qui permettent d'engranger des dividendes sociaux et environnementaux, par exemple les infrastructures, le soin et l'économie verte. Par ailleurs, alors que la Banque reconnaît les efforts à déployer pour apporter un soutien aux travailleurs devant s'adapter à de nouvelles industries dans le contexte du changement climatique, favoriser une **Transition juste** vers une économie à bas carbone implique d'adopter une approche globale ; il s'agira en effet de conjuguer la protection sociale, l'éducation et la formation, le redéploiement et la politique industrielle – sans oublier le dialogue social qui doit sous-tendre les autres aspects.

**La CSI a également de profondes réserves en ce qui concerne les messages figurant dans la Boussole au sujet de l'assouplissement et la déréglementation du marché du travail.** La Boussole reconnaît qu'il n'existe pas de salaire minimum partout dans le monde et que la réglementation du marché du travail n'est pas adéquate car elle ne fournit pas une protection effective aux travailleurs. En outre, la Boussole reconnaît que dans la plupart des cas l'existence d'un salaire minimum ne semble pas entraver l'emploi. Elle suggère néanmoins que la réglementation du travail est parfois « excessive » et menace l'emploi. De surcroît, si la CSI salue le fait que la Banque reconnaisse l'importance des processus de négociation collective lorsque l'on réforme le travail, elle s'oppose au discours avançant que les gouvernements pourraient envisager de réduire le champ d'application des protections du travail jusqu'à un « niveau minimum » et ne proposer des niveaux supplémentaires de protection que par le biais de négociations collectives au niveau de l'entreprise et de la branche ou du secteur. La CSI n'est pas d'accord avec l'accent mis par la Boussole sur la « diversité contractuelle », étant donné que la prolifération de formes atypiques de travail porte atteinte aux droits des travailleurs et sape leurs protections sur le marché du travail, contribuant de la sorte à l'informalisation du travail, outre le fait qu'elle multiplie les failles de la couverture de la protection sociale. Il est important que la Banque apporte son concours aux gouvernements pour empêcher les arbitrages réglementaires et éliminer les mesures financières qui incitent les entreprises à recourir au travail précaire, mais aussi pour lutter contre la classification erronée des travailleurs et améliorer les mesures d'incitation afin que les entreprises offrent des conditions de travail sûres.

La CSI continuera d'interagir avec la Banque concernant la protection sociale, tant au niveau international qu'à celui des pays. De plus, sachant que la Banque mondiale est en train d'élaborer son prochain Flagship sur l'emploi, la CSI reste disposée à dialoguer avec la Banque afin d'aborder ces inquiétudes et à aider la Banque à formuler des propositions visant la création d'emplois de qualité et l'amélioration des opportunités de travail décent.