Initiative de l'AISS
Recherches & points de vue
N° 9

Conférence sur l'Initiative de l'AISS

L'impact des normes internationales en matière de sécurité sociale

Jean-Claude Javillier

Janvier 2003

L'impact des normes internationales en matière de sécurité sociale

Conférence sur l'Initiative de l'AISS
Vancouver, Canada, 10-12 septembre 2002

Jean-Claude Javillier
Directeur, Département des normes internationales du travail
Bureau international du Travail, Genève

L'Organisation internationale du Travail (OIT) s'est fixée comme but fondamental que chacun, homme ou femme, ait la liberté d'accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. La sécurité sociale, qui fait partie intégrante des droits de l'Homme, en est un élément clé.

L'OIT a toujours attaché une grande importance aux questions de sécurité sociale, conformément au mandat fixé dans sa Constitution de 1919. Dans son Préambule, la Constitution dispose en effet précisément que l'OIT a pour mandat d'améliorer les conditions de travail par "la lutte contre le chômage, (…) la protection des travailleurs contre les maladies générales et professionnelles, (…) les pensions de vieillesse et d'invalidité".

La Conférence a adopté les premières conventions internationales du travail dans le domaine de la sécurité sociale dès sa première session, en 1919, et les plus récentes ont été adoptées en juin 2000.

En réalité, l'ensemble des conventions et recommandations de l'OIT sur la sécurité sociale est divisé en "générations" de normes qui correspondent à des approches différentes.

Si les premières normes ne s'appliquaient qu'à une certaine catégorie de travailleurs – l'accent était alors mis sur le concept d'assurance sociale – celles de la seconde génération se sont inspirées du concept plus général de sécurité sociale consacré par la Déclaration de Philadelphie dont les principaux objectifs consistaient à assurer un revenu de base et des soins médicaux complets à tous ceux qui en avaient besoin.

La convention no 102 de 1952, qui traite de la sécurité sociale et prévoit des normes minimums dans les neuf branches de la sécurité sociale[1], constitue à cet égard un texte de référence pour l'OIT et ses mandants.

Soucieuse d'adopter des normes conformes aux évolutions sociales et économiques, l'OIT s'est attachée depuis lors à établir de nouveaux instruments destinés à compléter ou réviser

[1] Les neuf branches sont les suivantes: soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accidents du travail de maladies professionnelles, prestations aux familles, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants. De toutes les branches de la sécurité sociale couvertes par la convention no 102, seules les prestations et allocations familiales ne font pas l'objet d'une norme particulière de l'OIT.

le dispositif normatif existant afin de garantir un degré plus adapté de protection que celui prévu par la convention no 102.

Les normes les plus récentes de l'OIT ont indéniablement porté leurs efforts sur l'un des quatre objectifs principaux de l'Organisation, à savoir, étendre à tous la protection sociale et renforcer son efficacité, ceci afin de faire de ce droit une réalité universelle.

D'autres organisations à vocation régionale, également dotées d'un pouvoir normatif, ont partagé ce souci de faire bénéficier le plus grand nombre d'un minimum de sécurité sociale. On peut souligner, à cet égard, le rôle actif du Conseil de l'Europe, avec lequel l'OIT entretient des relations de travail privilégiées, qui a fait de la protection sociale l'une de ses priorités, et dont l'activité normative a été prépondérante pour les pays qui le composent.

Les fondements des normes internationales concernant la sécurité sociale sont multiples et particulièrement difficiles à recenser de façon exhaustive. On peut cependant en mettre certains en exergue:

Le premier fondement évoqué parce qu'essentiel, résulte du constat que la sécurité sociale est vitale pour le bien-être des travailleurs, de leurs familles et de la société dans son ensemble.

En cela donc, la sécurité sociale est un élément déterminant d'insertion et de cohésion sociales. Ce constat a d'ailleurs été souligné avec force lors de la discussion générale sur la sécurité sociale qui s'est tenue lors de la 89e session de la Conférence en 2001[2].

Le souci d'étendre la couverture sociale à celles et ceux qui n'en disposent d'aucune – ils représentent 80 pour cent de la population mondiale – constitue l'une des préoccupations majeures de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale.

La discussion générale précitée (89e session, 2001) a ainsi considéré cet objectif comme étant "une priorité absolue"[3].

Le deuxième fondement favorisant le développement des normes internationales sur la sécurité sociale réside dans la crainte et le sentiment croissant d'insécurité.

- S'agissant des Etats, c'est la crainte de ne plus pouvoir maîtriser les dépenses de santé et de voir les effets de la mondialisation influer sur leur capacité décisionnaire propre.

  La mondialisation économique rend la sécurité sociale plus nécessaire que jamais tout en contribuant à limiter la capacité des Etats de financer cette protection. Le contexte économique de plus en plus concurrentiel ne saurait cependant être un prétexte à l'adoption de mesures tendant à réduire de façon injustifiée le coût des dépenses sociales.

- S'agissant des individus, c'est la crainte de la précarité, des inégalités sociales et du chômage, étant entendu que le chômage est l'un des plus grands risques sociaux auxquels sont exposées les personnes dont la subsistance dépend de leur force de travail. La mise en place d'un filet de sécurité minimum pour tous contribuerait ainsi à atténuer de façon significative les risques d'exclusion.

Le troisième fondement résulte d'un certain nombre de facteurs fondamentaux affectant l'évolution des sociétés contemporaines:

[2] Voir compte rendu des travaux, Conférence international du Travail (CIT), 89e session, Genève, 2001, no 16.
[3] Idem note 2.

- Le vieillissement de la population mondiale est ainsi un phénomène qui a des effets significatifs sur les régimes de retraite, qu'ils soient financés par capitalisation ou par répartition.

- Le dramatique impact du SIDA dans certaines parties du monde fait cruellement ressentir le besoin vital et urgent d'une couverture maladie minimum et d'un accès plus ouvert aux soins.

- L'opportun développement de l'égalité entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale ne peut manquer d'avoir des conséquences normatives.

  Une telle situation s'explique en effet par le fait que beaucoup de régimes sont nettement plus favorables aux hommes, ce qui s'explique notamment par le fait qu'en moyenne les femmes ont des revenus inférieurs, qu'elles prédominent dans des secteurs qui ne sont pas couverts par la sécurité sociale et qu'elles assument des responsabilités familiales importantes et non rémunérées.

- Enfin, les développements de l'économie informelle et du travail clandestin ont pour effet d'exclure un nombre important de travailleurs de tout système de protection sociale. Il pose également le défi majeur de leur intégration au sein d'une économie formelle. La promotion du travail décent prôné par l'OIT, et qui constitue l'un des axes majeurs de la stratégie de l'Organisation et de son Directeur général M. Juan Somavia, trouve une pertinence particulière en ce domaine.

Les normes internationales intègrent donc ce double objectif, ambitieux mais aujourd'hui indispensable: d'une part, procurer une sécurité et protéger efficacement l'ensemble de la population mondiale en lui fournissant un minimum de sécurité sociale, d'autre part, maîtriser les effets d'une conjoncture économique, globale et concurrentielle.

Pour autant, les normes internationales relatives à la sécurité sociale n'ont pas pour but d'imposer un modèle unique de sécurité sociale.

Il incombe en effet à chaque société de déterminer la meilleure manière d'assurer, en fonction de ses propres spécificités, l'accès aux soins et généralement le bénéfice d'une sécurité sociale; étant observé qu'il appartient aux Etats de mettre en œuvre des législations favorisant, améliorant et étendant la couverture en matière de sécurité sociale.

Les normes internationales comme les législations nationales se doivent d'être complémentaires et en parfaite synergie. A ce titre, est-il besoin de rappeler que les mesures prises à l'échelon national pour mettre en vigueur les conventions jouent un rôle déterminant?

Les dispositions contenues dans les normes internationales sont utilisées comme base et influencent de ce fait l'élaboration et le contenu des lois nationales.

Au vu de ce qui a été précédemment observé, il convient de se demander dans quelles mesures les normes internationales contribuent effectivement au progrès social ainsi qu'au développement de la sécurité et de la démocratie par la voie de la participation des citoyens. C'est toute la question, délicate, de la mesure de l'impact et de l'effectivité des normes internationales qui est ainsi posée (I).

Mais ces normes ne doivent pas seulement être effectives mais également efficaces; ce que recherchent bien évidemment les Constituants de l'OIT (II).

1. Des normes effectives (Les conditions de l'impact)

La fin de la bipolarité et les évènements qui ont suivi ont favorisé le développement de l'Etat de droit et de la démocratie.

L'OIT ne peut que se réjouir de cette évolution, tant sont évidentes les convergences entre les principes de base des sociétés démocratiques et les valeurs que l'Organisation ne cesse de promouvoir.

Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale, comme les autres normes de l'Organisation d'ailleurs, ont contribué à faire reconnaître internationalement, dès 1919, l'importance des droits économiques et sociaux comme partie intégrante des droits de l'Homme.

Le fonctionnement de l'Organisation repose sur un tripartisme actif au sein de chacun de ses Etats membres. L'OIT croit en effet fortement en l'efficacité créatrice du mécanisme de négociation collective entre employeurs et travailleurs, et, plus généralement, au dialogue social.

L'action normative de l'OIT s'exerce par le relais obligé des Etats membres, conformément à sa Constitution.

Un tel système ne peut se développer efficacement qu'au sein de régimes démocratiques, soucieux de travailler de concert avec les différents partenaires sociaux, et motivés par la seule volonté d'offrir à leurs citoyens les fruits du progrès social.

On doit ainsi constater les liens étroits qui existent entre Etat de droit, démocratie et effectivité des normes internationales.

C'est aux législations de chaque Etat de traduire dans les faits leur volonté de donner plein effet aux normes internationales. Est-il besoin de rappeler l'importance de la ratification, comme de l'application des conventions internationales du travail?

Les normes internationales de l'OIT relatives à la sécurité sociale prennent donc leur pleine mesure au sein d'un Etat démocratique, responsable du bien-être de ses citoyens et soucieux de respecter pleinement ses engagements internationaux.

Malheureusement, force est de constater, comme le fait remarquer la Commission d'experts pour l'application des conventions, que "les considérations financières ont conduit certains gouvernements à chercher à limiter leurs responsabilités, parfois au point de ne prévoir plus qu'un filet de sécurité, à travers un élargissement simultané du rôle des institutions et des entreprises privées" [4].

Ce désengagement, y compris de la part de certains Etats les plus développés, peut se révéler défavorable aux intérêts des assurés.

Motivé par des raisons essentiellement budgétaires, un tel désengagement a pour effet immédiat d'exposer ces derniers à des risques financiers plus importants. A long terme, il pourrait en résulter un "coût social inacceptable" [5].

[4] Voir rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CEACR-1999-11-0094-11.doc/v.2.
[5] Rapport et conclusions de la Commission d'experts, CEACR-1999-11-0094-11.doc/v.2.

En outre, si la responsabilité de faire écho à la norme internationale incombe à l'Etat, il lui appartient également d'informer au mieux ses citoyens des textes et procédures en vigueur, et, plus généralement, de créer toutes les conditions nécessaires de transparence auxquelles tout citoyen vivant dans un Etat de droit peut s'attendre.

L'enchevêtrement de nombreux dispositifs législatifs et le chevauchement des services publics de l'emploi et de la sécurité sociale ont conduit à opter, fort opportunément, pour une simplification des textes et un regroupement des administrations[6].

L'effort doit également porter sur l'éducation des assurés.

Dans la plupart des pays, ni les établissements secondaires, ni même l'enseignement supérieur ne font l'objet d'une éducation sur la façon dont sont dépensées des sommes qui, parfois, représentent un tiers du revenu national.

Lors de son premier contact avec l'administration de la sécurité sociale, l'assuré ne dispose dès lors que d'une idée floue du rôle et du fonctionnement de cette administration.

Une information systématique et rigoureuse en matière de la sécurité sociale est indispensable, comme n'est pas non plus sans importance la décentralisation d'un certain nombre de décisions, non plus que l'individualisation des services de la sécurité sociale.

Il faut encore souligner l'importance croissante des nouvelles technologies de l'information et singulièrement de l'Internet (e-administration) qui sera amené, dans l'avenir, à créer les conditions d'une nouvelle relation de service à la clientèle[7].

L'amélioration de l'information du public est sans aucun doute un corollaire de la démocratie participative et il est important que les institutions de sécurité sociale engagent des efforts concertés pour améliorer les connaissances générales du public, en particulier pour ce qui est des droits aux prestations et de l'affectation des ressources.

C'est à cette condition que l'on peut accroître les capacités et les moyens des personnes à se prévaloir pleinement de leurs droits en matière de sécurité sociale.

2. Des normes efficaces

L'OIT possède déjà un large éventail d'instruments internationaux. Mais aucune action normative n'est jamais épuisée.

Les instruments de l'OIT ne sont pas un catalogue disparate de conventions et de recommandations mais un ensemble cohérent de normes, dont bien évidemment celui du droit à un niveau convenable de sécurité sociale.

Soucieuse de rationaliser son corpus normatif, l'OIT, ainsi que l'a souligné son Directeur général, a défini l'esprit qui guide désormais l'action normative de l'Organisation: "La meilleure garantie de crédibilité réside dans l'efficacité des activités normatives de

[6] Voir par exemple le nouveau concept initié par le Royaume-Uni dit, "Service moderne actif" et qui tend à rassembler sous une seule et même enseigne le service de l'emploi, le service des prestations et les autorités locales. De la même manière, l'initiative irlandaise "REACH" qui tend à améliorer l'accès aux services intégrés de l'Etat.

[7] Cf. voir notamment la Conférence internationale sur les technologies de l'information dans la sécurité sociale (Valence, 14-16 octobre 2002).

l'Organisation (…) l'amélioration de la visibilité, de l'efficacité et de la pertinence du système normatif doit devenir une priorité politique" [8].

C'est donc essentiellement guidé par un souci légitime de cohérence et d'efficacité qu'une analyse exhaustive des normes déjà existantes, de leur synergie et de leurs lacunes est menée préalablement à l'élaboration de toute nouvelle norme[9].

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette nouvelle approche dans le processus normatif.

De cette quête de clarté est issue la technique de l'approche intégrée que l'on retrouve en amont et en aval du processus normatif.

En amont, l'élaboration de nouvelles normes sera désormais précédée d'une analyse exhaustive des normes déjà existantes, de leur synergie et de leurs lacunes.

La première étape consiste alors à faire l'inventaire des normes et des activités normatives dans le domaine considéré.

L'analyse approfondie des résultats fait ensuite l'objet d'une discussion générale tripartite lors de la Conférence internationale du Travail en vue de l'élaboration d'un plan d'action intégré.

Cette étape, située en aval du processus, est fondamentale puisque le plan indique les sujets qui peuvent se prêter à une action normative (proposition de nouvelles normes? révision des normes en vigueur? addition d'un protocole?) mais elle précise aussi l'objectif et la forme de nouvelles normes ou de normes révisées et décide s'il existe des domaines dans lesquels des activités de coopération technique seraient appropriées.

La discussion générale peut ainsi aboutir, pour autant que les mandants présents à la Conférence le souhaitent, à un examen approfondi des activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale.

En définitive, la démarche de l'approche intégrée se veut à la fois une synthèse des acquis passés et la volonté de marquer un renouveau qualitatif du processus normatif.

L'objectif est donc triple mais aspire incontestablement à plus d'efficacité. Il s'agit de rendre plus cohérente l'action normative en élaguant des dispositions devenues désormais désuètes, de moderniser l'ensemble des instruments de l'OIT et d'en élargir le champ d'application.

On notera, pour ce qui est du domaine de la sécurité sociale, que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (BIT) a décidé que huit conventions sont officiellement à jour:

- la convention no 102 (normes minimums) concernant la sécurité sociale (1952);
- la convention no 118 sur l'égalité de traitement (1962);
- la convention no 121 sur les prestations en cas d'accidents de travail et de maladies professionnelles (1964);
- la convention no 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants (1967);

[8] *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la 87e session (1999) de la Conférence, p. 3.
[9] En 1973 déjà, le Comité administratif de coordination a défini comme suit les principaux buts de la coordination des travaux législatifs: prévenir les chevauchements inutiles, prévenir les contradictions entre les obligations contractées par les Etats …

- la convention no 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie (1969);
- la convention no 157 sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale (1982);
- la convention no 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (1988);
- la convention no 183 sur la protection de la maternité (2000).

L'adoption de nouvelles normes concernant la sécurité sociale devra désormais tenir compte, préalablement, du contenu de ces huit conventions.

Le souci de renforcer l'impact des normes passe aussi par des coopérations techniques entre les Etats membres et le BIT, lequel fournit des services consultatifs et exécute des programmes de coopération technique pour répondre aux demandes, croissantes, des Etats membres. Cette coopération est multiforme et revêt une importance capitale pour le BIT[10].

Si la priorité est donnée avant tout à la formation[11], la coopération technique englobe des domaines aussi variés que des études de faisabilité d'actions pilotes[12] ou des analyses de budgets sociaux.

Il est important aujourd'hui que les normes de l'OIT retrouvent une souplesse et un dynamisme nouveaux à la hauteur des défis que les questions de sécurité sociale vont lui imposer pour l'avenir.

Cette démarche a trouvé un écho favorable puisque les normes de l'OIT sur la sécurité sociale ont d'ores et déjà un impact important à l'extérieur de l'Organisation. La Charte sociale européenne dispose ainsi que les Parties contractantes s'engagent à maintenir un régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la convention no 102 (art. 12).

En outre, le Code européen de sécurité sociale, élaboré sous les auspices du Conseil de l'Europe avec la collaboration du BIT, reprend les dispositions de fond de la convention no 102, à l'exception de sa partie XII sur l'égalité de traitement.

Il importe toujours que les futures activités normatives de l'OIT trouvent un équilibre entre permanence et renouveau.

Il est certes important d'envisager de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts pour améliorer l'efficacité et l'effectivité des normes internationales. Mais il est tout autant vital de donner pleine vie à toutes les normes qui, par le passé, ont été largement approuvées.

C'est par l'intégration des réussites normatives du passé et par sa volonté d'être particulièrement attentive aux réalités contemporaines d'aujourd'hui que l'OIT fonde les bases d'une politique normative dont la légitimité et le renouveau sont indispensables pour le monde d'aujourd'hui comme de demain.

Qu'il nous soit permis de remercier toutes les participantes et participants aux travaux de la Conférence qui permettent utilement de souligner tant l'universalité que la nécessité de la promotion des normes internationales de l'OIT.

---

[10] L'OIT a réussi, grâce à la coopération technique, à faire en sorte que des dispositions particulières de la convention no 102 (1952) soient reprises dans la législation nationale d'un pays; tel a été le cas pour l'Arabie saoudite, le Gabon, le Pérou et divers pays des Caraïbes …

[11] Le programme QUA TRAIN contribuera à la formation de spécialistes du financement et de la gestion.

[12] Le BIT, par le biais de son programme STEP, porte ses efforts sur l'assurance maladie des travailleurs du secteur informel et prend ainsi l'initiative de développer des actions pilotes (tels les systèmes de micro assurance).

Dés lors qu'elles sont effectives et efficaces, les normes internationales du travail, et singulièrement celles de la sécurité sociale, ne cesseront jamais de constituer l'une des pierres angulaires de cette organisation.