
NOTE D'INFORMATION

Préparée pour la
2^e Réunion de la Commission mondiale sur l'avenir du travail
15-17 février 2018

#12

Groupe 6: L'avenir de la gouvernance du travail

Approches innovantes pour garantir une protection sociale universelle pour l'avenir du travail

L'établissement, en août 2017, de la Commission mondiale sur l'avenir du travail a marqué le début de la deuxième phase de l'Initiative du centenaire de l'OIT sur l'avenir du travail. Les six groupes thématiques serviront de base à la poursuite des discussions de la Commission mondiale. Ils portent sur les principaux enjeux à prendre en considération si l'on veut que le travail de demain assure la sécurité, l'égalité et la prospérité. Une série de notes d'information, préparées dans le cadre de chacun des groupes proposés, ont pour but d'encourager la discussion sur un certain nombre de questions relevant des différents thèmes. Les groupes thématiques ne sont pas nécessairement liés à la structure du rapport final.

Liste des notes d'information

Groupe 1: Rôle que joue le travail pour les individus et la société

#1. Individus, travail et société

#2. Répondre à la situation des jeunes et à leurs aspirations

Groupe 2: Mettre fin à l'inégalité systématique des femmes sur le lieu de travail dans le monde

#3. Répondre aux préoccupations liées aux marchés du travail inclusifs et à l'égalité des sexes

#4. Autonomisation des femmes qui travaillent dans l'économie informelle

Groupe 3: La technologie au service du développement social, environnemental et économique

#5. La qualité de l'emploi dans l'économie des plates-formes numériques

#6. Impact des technologies sur la qualité et la quantité des emplois

Groupe 4: Gérer le changement à toutes les étapes de l'éducation

#7. Gérer les transitions tout au long de la vie

#8. Systèmes et politiques de développement des compétences pour la main-d'œuvre de demain

Groupe 5: Nouvelles approches de la croissance et du développement

#9. Nouveaux modèles économiques pour une croissance inclusive

#10. Des chaînes de valeur mondiales pour un avenir inclusif et durable

Groupe 6: L'avenir de la gouvernance du travail

#11. Nouvelles orientations pour la gouvernance du travail

#12. Approches innovantes pour garantir une protection sociale universelle pour l'avenir du travail

Introduction

La protection sociale est une caractéristique intrinsèque des économies et sociétés contemporaines dont elle contribue à préserver le tissu social, en tant qu'instrument de l'équité et de la justice sociale. Toutefois, son avenir risque d'être compromis par la diversification croissante des modalités de travail. Certains de ces changements tiennent à la façon dont les marchés du travail et l'emploi sont affectés par des phénomènes qui sont à l'œuvre à l'échelle mondiale – comme la numérisation, l'automatisation et la mondialisation – et qui se traduisent par des évolutions à plusieurs niveaux: structure du marché du travail, taux d'activité, relations d'emploi, salaires, sécurité et stabilité de l'emploi (BIT, 2017). De nouvelles formes de travail et d'emploi émergent, qui ne confèrent pas le même degré de protection sociale que d'autres, plus conformes au modèle de la relation de travail à plein temps et de durée indéterminée («relation d'emploi typique»). Nombre de ces «nouvelles» formes d'emploi coexistent avec des formes plus traditionnelles que connaissent des catégories de travailleurs employés sous des formes d'emploi atypiques ou dans l'économie informelle et dont le niveau de protection est faible (BIT, 2016a). De façon générale, le besoin de sécurité du revenu s'accroît dans un monde du travail incertain, et la protection sociale est l'un des domaines d'action où il est possible de freiner le creusement des inégalités (BIT, à paraître).

Les systèmes de protection sociale doivent être conçus comme allant au-delà d'une série de programmes (filets de sécurité) isolés. Ces systèmes font régulièrement l'objet d'attaques, comme récemment dans le cadre des politiques d'austérité budgétaire qui exigent des restrictions, un ciblage plus étroit des catégories considérées comme les plus vulnérables et la privatisation des régimes (*ibid.*). Toutefois, malgré ces pressions, les systèmes de protection sociale bénéficient d'un large soutien de la population et continuent d'être estimés comme une part importante du contrat social dans les sociétés modernes (BIT, 2016b).

Les systèmes de protection sociale sont bien établis dans la plupart des pays à revenu élevé, et de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire ont récemment établi ou étendu leurs programmes de protection sociale, bâtissant ainsi progressivement un système complet. Cela constitue une reconnaissance de l'importance de la protection sociale en tant que partie intégrante de leur stratégie de développement économique et social (BIT, à paraître). Toutes ces évolutions ont suscité de vifs débats sur l'avenir de la protection sociale.

Cette note d'information passe en revue les difficultés et les possibilités existantes en matière de protection sociale, à la lumière des résultats de la recherche et des débats politiques en cours.

Principaux constats

Quel avenir pour la protection sociale?

La discussion sur l'avenir du travail dans le monde suppose un débat d'ampleur sur l'avenir de la protection sociale. Certains observateurs avancent que les formes actuelles de protection sociale vont être considérablement affaiblies par la réduction significative du nombre d'emplois disponibles (voir Note d'information n° 6), associée aux évolutions des structures du marché du travail et des modalités de l'emploi, ainsi qu'au vieillissement de la population et à l'exacerbation de la concurrence fiscale. D'autres suggèrent que la protection sociale soit «découplée» de l'emploi, et limitée à des filets de sécurité pour les pauvres, ou remplacée par un revenu universel de base (voir ci-après), ou bien par des régimes de santé ou des plans de pension transférables, ou encore par des dispositifs personnalisés (voir, par exemple, FEM, 2017) (Note d'information n° 4).

Toutefois, d'autres observateurs avancent que le «découplage» de l'emploi et de la protection sociale ne déboucherait pas sur une solution viable. Toute forme contributive de protection sociale (dispositifs privés compris) suppose un apport de revenu régulier et suffisant. L'affaiblissement des formes existantes de protection sociale peut conduire à un renforcement du rôle des dispositifs privés dont on connaît le potentiel limité en matière de mutualisation des risques et de redistribution, donc induire une exacerbation des inégalités, notamment entre hommes et femmes (BIT, 2016a). Ces observateurs avancent que les besoins croissants de protection sociale exigent des systèmes qui soient équitables, inclusifs et viables dans la durée – avec des socles de protection sociale –, et qui assurent une protection convenable à l'ensemble de la population et permettent une redistribution suffisamment large. Ces systèmes doivent aussi être financés de façon durable et équitable, en général par une combinaison d'impôts et de cotisations (BIT, à paraître).

Malgré des divergences de vues sur les évolutions à venir et les choix politiques en présence, la plupart des observateurs s'accorderaient sans doute sur le fait que le besoin de protection sociale ne diminuera probablement pas à l'avenir; au contraire, les sollicitations auxquelles seront soumis les systèmes de protection sociale ont de fortes chances d'augmenter compte tenu des perturbations que connaissent les sociétés modernes, du creusement des inégalités et de l'évolution du rôle du travail dans la vie des gens.

Comment les systèmes de protection sociale peuvent-ils s'adapter à l'évolution des modalités de travail?

Le fait que le besoin de protection sociale soit élevé ne signifie pas que le système actuel est optimal. La montée de l'emploi atypique – et l'abaissement associé des niveaux de protection sociale pour de nombreux travailleurs qui y sont engagés, notamment des femmes – est identifiée comme l'un des premiers défis que doivent relever les systèmes de protection sociale. Si, dans de nombreux pays, la couverture d'une proportion significative de ces travailleurs est assurée par les systèmes de protection sociale en vigueur, cette couverture présente encore des lacunes. Cela suppose une

réaction politique coordonnée pour s'assurer que les mécanismes de protection soient mieux adaptés aux situations et besoins de cette catégorie de travailleurs en nombre croissant. En outre, l'emploi informel se maintient à un niveau élevé dans de nombreux pays, et augmente même dans certains d'entre eux. Il s'agit là d'un important défi à relever pour les systèmes de protection sociale, qui suscite des appels à multiplier les efforts pour combler les lacunes dans la couverture et pour mettre en place des socles de protection sociale.

Pour relever ces défis, certaines politiques novatrices ont fait la preuve de la capacité d'adaptation des systèmes de protection sociale à une situation changeante, tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Ainsi, plusieurs pays ont commencé à établir des mécanismes appropriés pour assurer une protection sociale aux travailleurs indépendants. On relèvera, à titre d'exemple: la simplification des mécanismes de versement des impôts et cotisations¹; des dispositions visant à prévenir la qualification erronée des emplois ou les relations de travail déguisées (en vue d'échapper aux cotisations sociales), et ce pour assurer non seulement la protection de tous les travailleurs, mais aussi une concurrence loyale entre les entreprises²; des mécanismes de déclaration, de prélèvement des cotisations et de paiement des prestations, adaptés aux situations et besoins spécifiques des différentes catégories de travailleurs³; la mise en place de solutions adaptées aux travailleurs qui ont de multiples employeurs⁴; des mesures destinées à tenir compte de la situation particulière des travailleurs des plates-formes numériques, dont beaucoup combinent ce travail avec un emploi régulier qui leur confère par ailleurs un certain degré de protection sociale (Berg, 2016; Forde et coll., 2017)⁵.

Les efforts réalisés pour améliorer la conception des systèmes de protection sociale en vue de mieux les adapter aux situations et besoins spécifiques des travailleurs en situation d'emploi atypique ou informel ont pour vertu non seulement d'étendre la couverture de la protection sociale à ces travailleurs, mais aussi d'établir des règles du jeu plus équitables pour les travailleurs et les employeurs, ainsi que de venir en soutien des transitions de l'économie informelle à l'économie formelle (voir Note d'information n° 4). L'adaptation des systèmes de protection sociale aux exigences d'un monde du travail en pleine évolution, ainsi qu'au vieillissement de la population, peut aussi tirer profit des améliorations techniques, comme la communication numérique et les procédures automatisées, afin d'établir des procédures administratives plus efficaces et efficaces⁶.

Comment financer la protection sociale à l'avenir?

En vue du déclin attendu des contrats d'emploi établissant une relation de travail claire, certains observateurs anticipent une érosion de l'assiette des cotisations sociales, alors que parallèlement l'assurance sociale sera soumise à de plus fortes sollicitations compte tenu du vieillissement de la population et de l'élévation du taux de chômage. Des efforts pour égaliser des règles du jeu entre les différentes formes d'emploi, ainsi que l'adaptation des mécanismes de prélèvement des cotisations pour

1 Tel est le cas, par exemple, en Argentine, au Brésil, en France et en Uruguay.

2 Des mesures de ce type ont été prises, par exemple, en Allemagne et en Italie (Eichhorst et coll., 2013; BIT, 2016a).

3 Ainsi, afin de calculer le montant des cotisations, le Brésil et la République de Corée se réfèrent à des estimations forfaitaires du revenu, tandis que le Cabo Verde autorise les travailleurs indépendants à se situer eux-mêmes dans de larges fourchettes de revenu.

4 Ces mesures comprennent le recours à des entités intermédiaires (comme des coopératives) qui assument certaines responsabilités de l'employeur, en matière de regroupement des informations et des cotisations en provenance de plusieurs employeurs qui facilite les interactions avec les institutions de l'assurance sociale (Degryse, 2016; Hill, 2015).

5 Par exemple, l'Uruguay a récemment établi des mécanismes pour garantir que les chauffeurs d'Uber et autres travailleurs employés par l'intermédiaire de plates-formes numériques sont couverts par l'assurance sociale, en exigeant leur déclaration et le paiement des cotisations au moyen d'une application en ligne facile à utiliser.

6 A cet égard, la protection des données personnelles et de la vie privée est essentielle.

faciliter la couverture de l'emploi atypique, comme on l'a vu ci-dessus, peuvent freiner cette érosion, mais des mesures plus poussées seront nécessaires pour constituer une assiette de cotisations à la mesure des besoins à venir.

Nombre d'observateurs s'accordent sur le fait qu'il faut mettre l'accent sur le financement par l'impôt pour combler les lacunes dans le financement et dans la couverture, même si l'accord est moins évident sur la façon d'y parvenir. Certains suggèrent d'accroître les ressources des systèmes de protection sociale en taxant les robots et autres technologies, ou le capital en général, de sorte que les gains de productivité seraient plus largement partagés par la population. Toutefois, ce qui est moins clair, c'est la façon de renforcer la capacité des autorités publiques nationales de taxer les propriétaires de robots, ou le capital en général, du fait de leur forte mobilité dans une économie mondialisée où règne la concurrence fiscale, car cette taxation devra constituer une source stable de rentrées pour les systèmes nationaux de protection sociale.

En outre, certains observateurs considèrent que les défis que constituent pour la protection sociale le vieillissement de la population et l'affaiblissement de la relation de travail peuvent être relevés en confiant un rôle plus important aux arrangements privés, comme les fonds de pension privés ou l'épargne individuelle. D'autres soulignent que l'expérience de la privatisation des régimes de pension dans les années 1980 et 1990 n'a pas donné les résultats escomptés en termes de réduction du coût budgétaire, d'extension de la couverture et d'amélioration de l'efficacité; de fait, après 2008, un certain nombre de pays sont revenus sur la privatisation (BIT, à paraître)⁷. Selon eux, des dispositifs publics forts, financés par une combinaison d'impôts et de cotisations, offrent un meilleur potentiel pour garantir une protection suffisante à tous, dans le respect des principes de mutualisation des risques, d'équité et de solidarité, et qui soit viable dans la durée sur les plans budgétaire, économique et social.

Le revenu universel de base constitue-t-il une option réalisable?

De par le monde, on débat de propositions de revenu universel de base en tant que solution possible à la montée de l'insécurité de l'emploi et du revenu associé au changement des modalités de travail. Ceux qui le proposent mettent en avant les défis pressants qui découlent non seulement du caractère de plus en plus informel de l'emploi, mais aussi de la progression de nouvelles formes d'emploi rendues possibles par la numérisation et l'automatisation (voir les Notes d'information n^{os} 4, 5 et 6).

Les partisans du revenu universel de base avancent que, s'agissant d'un droit universel et inconditionnel, il garantirait un revenu régulier et prévisible, avec pour effet une réduction de la pauvreté et des inégalités – et ce de façon plus efficace que les prestations soumises à conditions de ressources –, tout en amortissant les effets des suppressions d'emplois par la technologie (voir, par exemple, Van Parijs et Vanderborght, 2017). Le revenu universel de base conforterait les droits de l'homme et la dignité des personnes en leur conférant la capacité de s'engager dans diverses formes de travail qui ne sont pas reconnues par le marché, comme les activités non rémunérées de soins à la personne ou le bénévolat. En outre, d'aucuns avancent que ce revenu constituerait une incitation à travailler en limitant le risque de perdre des prestations lorsque l'on accepte un emploi rémunéré, de même qu'il réduirait la complexité et les coûts administratifs des systèmes de protection sociale existant. Certains de ses partisans déclarent aussi qu'un

⁷ Parmi les pays qui sont revenus sur la privatisation des pensions après 2008, on trouve l'Argentine, le Chili, la Hongrie, le Kazakhstan, la Pologne et la République tchèque.

revenu universel de base décent renforcerait la capacité de négociation des travailleurs en leur offrant une solution de rechange et en élevant le niveau du salaire de réserve.

Ceux qui critiquent le revenu universel de base mettent en doute sa faisabilité sur les plans économique, politique et social, ainsi que sa capacité de réduire la pauvreté et les inégalités (voir, par exemple, OCDE, 2017). Ils soulignent qu'il serait trop coûteux de verser à tous, y compris aux personnes ayant un revenu élevé, un revenu de base d'un niveau suffisant (voir, par exemple, Piachaud, 2016). En outre, vu son coût élevé, sa mise en place risquerait de se faire au détriment d'autres protections. De plus, les opposants considèrent que, de par son apport régulier de revenu, le revenu universel de base serait moins efficace que l'assurance-chômage en tant que stabilisateur macroéconomique (Vandenbroucke, 2017). Ils craignent aussi que ce revenu n'induisse une désincitation au travail en découplant le revenu de l'activité sur le marché du travail; ils soulignent également que ses liens possibles avec les politiques plus générales de l'emploi et du marché du travail restent vagues. Certains s'inquiètent – notamment en ce qui concerne les propositions de revenu universel de base visant à abolir l'Etat-providence – de voir les employeurs réagir en réduisant les salaires ou en se retirant des conventions collectives. Les critiques portent aussi sur le fait que le montant uniforme du revenu universel de base ne s'accorde pas avec les besoins spécifiques des personnes, notamment les plus âgées ou celles qui ont un handicap.

Le vif débat sur le revenu universel de base entre en résonance avec les inquiétudes relatives à la montée de l'insécurité économique et sociale, au creusement des inégalités et aux énormes lacunes dans la couverture de la protection sociale, qui affectent une majorité de la population mondiale (BIT, 2014 et à paraître). Les effets positifs que l'on prête au revenu universel de base reflètent certains des principes fondamentaux de la sécurité sociale: assurer à tous une sécurité minimale de revenu, allant de pair avec la protection et la promotion de la dignité humaine et offrant aux individus une base de lancement pour s'engager dans un travail décent et pour subvenir aux besoins de leurs familles.

Les régimes de prestations universelles à l'intention de certaines catégories de la population – comme les allocations familiales ou les pensions universelles – qui existent dans certains pays, tant développés qu'en développement, jouent déjà un rôle essentiel pour combler les lacunes de couverture et pour garantir une sécurité minimale de revenu au titre de droits, fondés sur des critères d'attribution clairs et transparents, avec un coût supportable (BIT, à paraître). Le niveau de ces prestations est relativement modeste, mais elles constituent une base solide en vue de niveaux de protection suffisants, à condition d'être associées à d'autres formes de protection, comme l'assurance sociale.

Principaux constats

Les évolutions en cours décrites dans cette note d'information risquent d'affecter le tissu social – ou le contrat social – qui fonde la stabilité des sociétés, notamment à cause de l'accentuation des inégalités, de l'insécurité, de l'instabilité et de l'informalité.

- En matière de protection sociale, quelles politiques faudra-t-il mener à l'avenir? Comment les systèmes de protection sociale pourront-ils s'adapter aux nouveaux défis pour assurer une couverture inclusive et suffisante? Comment garantir au moins un niveau élémentaire de protection sociale à tous – c'est-à-dire un socle de protection sociale?
- Comment financera-t-on ces politiques de protection sociale? La taxation des gains tirés de la technologie (robots, données de masse (*big data*), etc.) constitue-t-elle une option réaliste de financement de la protection sociale?
- L'établissement d'un revenu universel de base constitue-t-il une solution réalisable?
- Comment renouveler le contrat social pour l'avenir du travail? Quel rôle les partenaires sociaux doivent-ils jouer?
- Où se situe le bon équilibre entre responsabilité individuelle et collective? Ne sommes-nous pas en train de transférer à l'excès la responsabilité sur l'individu?

Bibliographie

Berg, J. 2016. *Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*, Conditions of Work and Employment Series No. 74 (Genève, BIT).

BIT (Bureau international du Travail). 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Résumé français: «Rapport sur la protection sociale dans le monde 2014/15: vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale» (Genève).

—. 2016a. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Genève). Résumé français: «L'emploi atypique dans le monde: identifier les défis, ouvrir des perspectives. Vue d'ensemble» (Genève).

—. 2016b. *Social contract and the future of work: Inequality, income security, labour relations and social dialogue*, The Future of Work Centenary Initiative, Issue Note Series No. 4 (Genève).

—. 2017. *Rapport initial pour la Commission mondiale sur l'avenir du travail* (Genève).

—. A paraître. *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* (Genève).

Degrype, C. 2016. *Les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie*, Working Paper 2016.02 (Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI)).

Eichhorst, W. et coll. 2013. *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*, IZA Research Report No. 54, basé sur une étude réalisée pour le Parlement européen (Bruxelles).

FEM (Forum économique mondial). 2017. *The Global Risks Report 2017* (Genève).

Forde, C.; Stuart, M.; Joyce, S.; Oliver, L.; Valizade, D.; Alberti, G.; Hardy, K.; Trappmann, V.; Umney, C.; Carson, C. 2017. *The social protection of workers in the platform economy* (Bruxelles, Parlement européen). Résumé français: «La protection sociale des travailleurs dans l'économie des plateformes, Synthèse» (Bruxelles, Parlement européen).

Hill, S. 2015. *New economy, new social contract: A plan for a safety net in a multiemployer world* (Washington, DC, New America Foundation).

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2017. *Le revenu de base: que changerait-il ?*, Synthèse sur l'avenir du travail (Paris).

Piachaud, D. 2016. *Citizen's income: Rights and wrongs*, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE) Paper No. 200 (Londres, London School of Economics).

Vandenbroucke, F. 2017. *Basic income in the European Union: A conundrum rather than a solution*, SSRN Research Paper 2017/02, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies (Amsterdam, University of Amsterdam).

Van Parijs, P.; Vanderborght, Y. 2017. *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy* (Cambridge, MA, Harvard University Press).

Notes

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

