



Assemblée générale

Distr. générale
24 juillet 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 28 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Développement social : suite donnée au Sommet mondial
pour le développement social et à la vingt-quatrième session
extraordinaire de l'Assemblée générale**

La situation sociale dans le monde 2017 : favoriser l'intégration par le biais de la protection sociale

Note du Secrétariat

Résumé

La présente note contient un aperçu du Report on the World Social Situation 2017 (Rapport sur la situation sociale dans le monde 2017) et présente les principales conclusions et recommandations de politique générale qui y sont formulées. Le rapport complet sera publié ultérieurement en tant que publication des Nations Unies.

* A/72/150.



I. Introduction

1. L'un des principaux engagements pris dans le programme de développement durable¹ consiste à ne laisser personne de côté, à veiller à ce que tous les objectifs et cibles se concrétisent au profit de toutes les nations, tous les peuples et toutes les composantes de la société, et à faire en sorte que les plus défavorisés soient les premiers que l'on s'efforcera d'aider². Pourtant, dans pratiquement tous les pays, certains individus ou certains groupes sociaux continuent de se heurter à des obstacles qui les empêchent de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique. L'exclusion sociale se traduit par une absence chronique de perspectives, d'accès aux ressources, de droit à la parole ou de respect des droits de la personne, que ce soit en fonction de l'âge, du sexe, de la race, de l'origine ethnique, du handicap, des origines ou du statut, économique ou autre³.

2. Les objectifs généraux visant à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et à ne laisser personne de côté énoncés dans le Programme 2030 soulignent l'importance de la protection sociale pour la réalisation des objectifs de développement durable. La cible 1.3 de l'objectif 1 consiste à « Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient ». La protection sociale est également reconnue comme un moyen important d'instaurer progressivement une plus grande égalité au titre de l'objectif 3, qui porte sur la santé (en particulier la cible 3.8); de l'objectif 5, qui concerne l'égalité des sexes (en particulier la cible 5.4); et de l'objectif 10 (en particulier la cible 10.4), qui vise à réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre. Étant donné la nécessité d'intensifier les efforts de développement pour améliorer les conditions de vie de ceux qui sont laissés pour compte, le Programme d'action d'Addis-Abeba, issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement⁴ comporte un engagement à fournir « des systèmes et des mesures de protection sociale pour tous, viables sur le plan budgétaire et adaptés aux contextes nationaux, y compris des socles de protection sociale, en accordant une attention particulière aux personnes les plus démunies parmi celles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté et aux plus vulnérables, dont les personnes handicapées, les personnes autochtones, les enfants, les jeunes et les personnes âgées⁵ ». Cet engagement, une fois concrétisé, contribuera à la réalisation du droit à la sécurité sociale, tel qu'énoncé aux articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁶ et aux articles 9 et 11 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷.

3. La présente note propose une analyse de la mesure dans laquelle la protection sociale contribue à l'inclusion sociale. Elle porte plus particulièrement sur la protection sociale accordée à certains groupes sociaux, à savoir les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants internationaux, et les minorités ethniques et les peuples autochtones. Elle présente, en guise de

¹ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

² Ibid., par. 4.

³ Pour une analyse des facteurs d'exclusion sociale et des conséquences de cette dernière, voir *Report on the World Social Situation 2016: Leaving No One Behind – The Imperative of Inclusive Development* (publication des Nations Unies, n° E.16.IV.1).

⁴ Résolution 69/313 de l'Assemblée générale, annexe.

⁵ Ibid., par. 12.

⁶ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

⁷ Voir la résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

conclusion, un examen des politiques relatives à la conception et la mise en œuvre de programmes de protection sociale.

II. Protection sociale, pauvreté et inégalités

4. Les systèmes de protection sociale, y compris les socles de protection sociale, sont définis comme des ensembles de mesures prévoyant des prestations en espèces ou en nature pour garantir la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé⁸. Il s'agit notamment des régimes d'assurance sociale à caractère contributif, des régimes d'assistance sociale financés par l'impôt, des programmes de travaux publics et des autres régimes assurant une sécurité élémentaire de revenu. On peut parler de couverture efficace lorsque les bénéficiaires sont protégés par une assurance sociale ou qu'ils reçoivent des prestations financées par l'impôt.

5. Des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en place et le renforcement de régimes de protection sociale partout dans le monde. Toutefois, le niveau de couverture en matière de protection sociale demeure inégal. On estime que 45,2 % de la population mondiale a effectivement reçu au moins un transfert en espèces au titre de la protection sociale en 2016. En revanche, 23 % seulement de la population mondiale avait accès à une couverture sociale complète, associant handicap, accidents du travail, maternité et chômage, retraite, et allocations pour enfants à charge ou prestations familiales⁹.

6. Malgré ces lacunes, les systèmes de protection sociale sont depuis longtemps considérés comme des outils essentiels pour lutter contre l'exclusion, la pauvreté et les inégalités. Lors du Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995, les gouvernements ont appelé l'attention sur le renforcement de la protection sociale comme l'une des principales mesures nécessaires pour éliminer la pauvreté et réduire la vulnérabilité¹⁰. La notion de protection sociale en tant qu'instrument de politique générale pour l'élimination de la pauvreté et la promotion d'autres grands objectifs de développement a gagné du terrain au cours des années 2000. En réponse à la crise économique et financière mondiale de 2008, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a, à sa première session ordinaire de 2009, approuvé l'Initiative pour un socle de protection sociale parmi les neuf mesures communes adoptées par le système des Nations Unies en réaction à la crise¹¹. Par la suite, lors de ses conférences générales, l'OIT a adopté la Recommandation n° 202 concernant les socles nationaux de protection sociale. En invitant les gouvernements à mettre

⁸ Cette définition est conforme à celle des socles de protection sociale proposée dans la Recommandation n° 202 concernant les socles nationaux de protection sociale de l'Organisation internationale du travail.

⁹ Voir le *Rapport sur les objectifs de développement durable 2017* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.17.I.7)

¹⁰ Plus précisément, dans le cadre du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, adopté par le Sommet le 12 mars 1995, les gouvernements ont décidé : « Qu'il faudrait étayer autant qu'il convient les systèmes de protection sociale sur la législation et, le cas échéant, les renforcer et les étendre, de manière à mettre à l'abri de la pauvreté les personnes qui ne trouvent pas de travail; ou ne peuvent pas travailler pour cause de maladie, invalidité, vieillesse ou maternité, ou parce qu'elles doivent s'occuper d'enfants ou de parents malades ou âgés; celles qui étaient jusque-là à la charge d'un soutien de famille qui est décédé ou a quitté le foyer; et toutes celles qu'une catastrophe naturelle, des troubles civils, une guerre ou un déplacement forcé ont privées de leurs moyens d'existence. »

Voir le *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.8), chap. I, résolution 1, annexe II, par. 38.

¹¹ Voir *CEB/2009/1*, sect. III.

en place des systèmes et mesures de protection sociale accessibles à tous et adaptés aux circonstances nationales, le Programme 2030 renforce le consensus de la communauté internationale quant au rôle central de la protection sociale dans le développement inclusif.

7. L'accès universel à la protection sociale s'est en effet révélé essentiel pour protéger les individus et les familles des chocs économiques et autres imprévus, et pour renforcer leur capacité de gérer et de surmonter les situations qui ont un effet sur leur bien-être. On estime qu'en l'absence de protection sociale, de 136 millions à 165 millions de personnes vivraient dans la pauvreté extrême dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire¹². Dans la mesure où elles aident les hommes et les femmes qui vivent dans la pauvreté à satisfaire leurs besoins immédiats tout en garantissant leurs moyens de subsistance futurs, les mesures de protection sociale encouragent l'accumulation de capital et l'investissement. Lorsqu'ils favorisent l'accès des enfants aux soins de santé, leur scolarisation et leur assiduité, les programmes de protection sociale contribuent aussi à briser la chaîne de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

8. La protection sociale peut protéger la consommation en période de difficultés économiques, et donc renforcer le niveau de la demande globale en faveur d'une croissance économique soutenue. En fait, sur le plan macroéconomique, elle a un effet stabilisateur anticyclique reconnu. À cet égard, investir dans la protection sociale en vue d'élargir l'accès aux ressources et le niveau des prestations contribue à réduire la pauvreté et la vulnérabilité, à la fois directement et par son effet sur la croissance.

9. Bien que les résultats des programmes de protection sociale varient selon leurs modalités, le niveau de couverture qu'ils procurent et le montant des transferts, les données recueillies dans le monde entier confirment que ces programmes contribuent également à réduire les inégalités de revenus. À eux seuls, les programmes d'aide sociale financés par l'impôt ont entraîné une baisse de plus de 10 % du coefficient de Gini dans des pays comme Maurice et la Mongolie¹³. Les programmes contributifs d'assurance sociale jouent un rôle égalisateur encore plus important dans les pays à revenu moyen et élevé. Dans les pays d'Asie centrale et d'Europe orientale, par exemple, le coefficient de Gini est de près de 16 % inférieur à ce qu'il aurait été en l'absence de régimes d'assurance sociale.

III. Couverture sociale, inégalités et exclusion

10. Si les effets de la protection sociale sur la pauvreté et les inégalités de revenus sont connus, on en sait moins sur ses effets sur les difficultés rencontrées par les groupes sociaux défavorisés. Pour ce qui est de la couverture, des données récentes indiquent que certains groupes sont mieux couverts que d'autres. C'est sans doute en matière d'élargissement des pensions de retraite qu'on a constaté les progrès les plus importants ces dernières décennies. En 2016, près de 68 % des personnes âgées recevaient une pension¹⁴. En revanche, pendant la même période, 28 % seulement des personnes gravement handicapées ont bénéficié d'une pension pour invalidité, 35 % des enfants étaient couverts par un régime de protection sociale, et 22 %

¹² Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur et Ruslan Yemtsov, « Social protection, poverty and the post-2015 agenda », *Policy Research Working Paper*, n° 6469 (Washington, Banque mondiale, mai 2013). Estimations fondées sur les données provenant de 59 pays.

¹³ Sur la base de données extraites de l'atlas ASPIRE de la Banque mondiale, (Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity). Consultable à l'adresse : <http://datatopics.worldbank.org/aspire/> (consulté le 26 juin 2017).

¹⁴ *Rapport sur les objectifs de développement durable 2017*.

seulement des travailleurs sans emploi ont perçu des allocations chômage¹⁵. La question de savoir si la protection sociale répond aux besoins de ces groupes ne dépend pas seulement du niveau de couverture mais du montant des transferts. Dans certains cas, les prestations versées aux bénéficiaires peuvent être insuffisantes pour garantir leurs moyens d'existence. Les sections qui suivent font état des lacunes en matière de couverture et d'adéquation des transferts, ainsi que des progrès accomplis pour ce qui est de satisfaire les besoins des sept groupes sociaux visés.

A. Enfants

11. L'enfance est une étape cruciale de la vie pour ce qui est du développement physique, cognitif et psychologique. Les expériences vécues dans la petite enfance, en particulier, marquent pour la vie. Pourtant, les familles et les enfants sont très exposés à la pauvreté. En 2016, dans les pays en développement, 19,5 % des enfants vivaient dans des foyers en situation d'extrême pauvreté, contre 9,2 % des adultes¹⁶. Plus de la moitié de tous les enfants en situation d'extrême pauvreté vit en Afrique subsaharienne et environ 36 % en Asie du Sud. Parallèlement, les enfants qui vivent en Afrique sont 14 fois plus susceptibles de mourir avant l'âge de cinq ans – pour la plupart, de causes évitables¹⁷ – que ceux qui vivent en Europe.

12. Actuellement, sur 183 pays pour lesquels on possède des données suffisantes, 108 versent régulièrement des prestations en espèces aux enfants et aux familles¹⁸. Bien que la majorité des pays développés aient désormais atteint le stade de la couverture universelle ou quasi universelle en matière de protection sociale des enfants, le taux de couverture reste faible dans de nombreux pays en développement. Au cours des deux dernières décennies, l'augmentation des programmes de transferts en espèces financés par l'impôt a contribué à élargir la couverture des enfants et des familles dans bon nombre de ces pays. Certains de ces programmes, notamment Bolsa Família, au Brésil, qui est largement connu, et le South African Child Support Grant, en Afrique du Sud, ont atteint un taux de couverture considérable. Dans la plupart des pays, cependant, une proportion importante des groupes cibles n'a pas encore accès aux programmes de transferts en espèces qui, peu à peu, deviennent de plus en plus nombreux.

13. En outre, le montant des prestations est souvent trop faible pour garantir des moyens d'existence aux familles et aux enfants. Globalement, les dépenses publiques en matière de protection sociale des enfants sont peu élevées. En moyenne, en 2010-2011, les gouvernements ont affecté 0,4 % du produit intérieur brut (PIB), soit 7,4 % du total des dépenses de protection sociale (à l'exclusion des dépenses de santé), aux prestations familiales et pour enfants à charge, la part du PIB allant de 2,2 % en Europe occidentale à 0,2 % en Afrique et dans la région de l'Asie et du Pacifique¹⁹.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Banque mondiale et UNICEF, « Ending Extreme Poverty: a focus on children », document d'information, octobre 2016. Consultable à l'adresse : https://www.unicef.org/publications/files/Ending_Extreme_Poverty_A_Focus_on_Children_Oct_2016.pdf

¹⁷ ONU, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, « *World Population Prospects, The 2017 Revision : Key Findings and Advance Tables* », New York, 2015. Document de travail, ESA/P/WP/248 (2017).

¹⁸ Organisation internationale du Travail, *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice* (Genève, Bureau international du Travail, 2014).

¹⁹ Ibid.

14. Il a été amplement démontré que, si elles sont conçues et mises en œuvre correctement et financées de manière adéquate, les mesures de protection sociale peuvent aider à réduire la pauvreté et contribuer à des résultats spécifiques qui sont essentiels pour le développement de l'enfant. Pour assurer une couverture suffisante aux familles et aux enfants, il faut prévoir des moyens supplémentaires.

B. Jeunes

15. Les jeunes (âgés de 15 à 24 ans) vivent des transitions qui seront déterminantes pour le reste de leur vie. C'est pendant cette période que de nombreuses personnes passent du monde des études à celui du travail, s'intéressent à la politique et fondent une famille. Le passage à l'âge adulte ouvre aux jeunes de grandes perspectives, mais il entraîne aussi des risques importants. Sur le marché du travail, le taux de chômage des jeunes – estimé à 13,1 % en 2016 – est deux fois plus élevé que le taux de chômage global, qui était estimé à 5,8 % en 2017²⁰. Même lorsqu'ils trouvent un emploi, les jeunes sont surreprésentés dans les emplois vulnérables, souvent dans le secteur informel, ou alors ils n'ont que des contrats temporaires ou d'autres contrats atypiques parce qu'ils ne parviennent pas à trouver des emplois plus stables ou à plus long terme. En outre, un nombre croissant de jeunes n'est ni sur le marché du travail, ni en train de faire des études. Selon les résultats d'enquêtes menées dans 28 pays, environ 25 % de la population âgée de 15 à 29 ans dans ces pays n'avait pas de travail, ne faisait pas d'études ou ne suivait pas de formation en 2015²¹.

16. Pour favoriser l'inclusion des jeunes, il importe de créer les conditions économiques et sociales qui leur permettront également de s'épanouir à l'âge adulte. Lorsqu'il n'existe pas de voie vers un travail décent, la protection sociale peut jouer un rôle important dans l'élimination des risques d'exclusion à cette étape critique de la vie. Malheureusement, nombreux sont les jeunes, en particulier dans les pays à faible revenu, qui ne bénéficient d'aucun type de régime de protection sociale.

17. Bien que peu de régimes excluent expressément les jeunes, les désavantages socioéconomiques dont ils sont victimes les privent de couverture. Dans les faits, la manière dont les politiques sont conçues ou mises en œuvre crée, pour les jeunes, des obstacles à la couverture. Il n'est pas anodin que la plupart des régimes de protection sociale proposés aux jeunes soient à caractère contributif. Or, en raison de leur âge et de leur fort taux de participation à l'économie informelle, les jeunes ont un parcours professionnel plus bref que celui des adultes et ont moins cotisé que ces derniers. S'agissant de protection contre le chômage, 20 pays seulement sur 201 ont mis en place des allocations chômage pour les demandeurs en quête d'un premier d'emploi²². En Europe, les périodes minimales de cotisation varient de 4 à 24 mois. Les jeunes qui en ont besoin peuvent se prévaloir, le cas échéant, de programmes financés par l'impôt tels qu'allocation chômage, revenu minimal, prestations liées au logement (dont les allocations logement) et soins de santé. Toutefois, ils ne bénéficient en général pas des prestations en espèces pour enfants et familles, soit en raison de leur âge (beaucoup de prestations pour enfants n'étant plus dues après l'âge de 18 ans), soit parce qu'ils ne résident plus avec leurs parents.

²⁰ Organisation internationale du Travail, *World Employment and Social Outlook: Trends 2017* (Genève, Bureau international du Travail, 2017).

²¹ Organisation internationale du Travail, *World Employment and Social Outlook 2016 : Trends for Youth* (Genève, Bureau international du Travail, 2016).

²² *World Social Protection Report 2014/15*.

18. Ne pas investir dans la jeunesse – par exemple, en limitant l'accès à l'assurance chômage pour les demandeurs d'un premier emploi ou en réservant aux travailleurs du secteur formel l'accès à la couverture de soins de santé – peut entraîner des coûts à long terme. Non seulement les jeunes exclus souffrent de la pauvreté, mais ils sont de plus privés des possibilités de formation et de développement des compétences qui peuvent être offerts dans le cadre des systèmes de protection sociale. En outre, les jeunes parents qui sont pauvres n'ont pas les moyens d'investir dans la santé et l'éducation de leurs enfants. Les privations subies à la naissance et au cours de l'enfance conduisent souvent à la pauvreté à l'âge adulte, ce qui contribue à perpétuer un cercle vicieux de pauvreté intergénérationnelle.

C. Personnes âgées

19. Le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus devrait doubler entre 2015 et 2050, pour passer de 906 millions en 2015 à 2 080 milliards en 2050²³. À mesure que la proportion des personnes âgées continuera de croître dans le monde, il deviendra de plus en plus urgent de garantir leur sécurité financière. Dans les pays disposant de systèmes complets de protection sociale, les personnes âgées peuvent compter sur les pensions pour satisfaire au moins une partie de leurs besoins. Dans de nombreux pays en développement, toutefois, une forte proportion des personnes âgées ne reçoit aucun soutien public et est confrontée à une insécurité économique et sociale considérable.

20. À l'échelle mondiale, les pensions de retraite représentent plus de la moitié de l'ensemble des dépenses publiques en matière de protection sociale (à l'exclusion des dépenses de santé), soit 3,3 % du PIB²⁴. Bien que 68 % de la population mondiale ait touché une pension en 2016, il existe d'importantes disparités régionales en matière de couverture. Ainsi, 10 % seulement des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite reçoivent une pension en Océanie, à l'exclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, et 22 % seulement en Afrique subsaharienne²⁵. Même si la couverture reste insuffisante, les progrès ont été rapides au cours de la dernière décennie. Le nombre de pays où plus de 90 % des personnes âgées recevaient une pension est passé de 34 à 45 entre 2010 et 2012²⁶. Dans toutes les régions, le taux de couverture demeure plus faible chez les femmes âgées que chez les hommes âgés, à la fois parce que les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes et en raison des inégalités auxquelles elles sont confrontées tout au long de leur vie, y compris sur le marché du travail.

21. La majorité des pays qui dépendent exclusivement de régimes de retraite contributifs pour assurer la sécurité des retraites ne parviennent pas à atteindre la couverture universelle pour ces régimes, principalement parce que les travailleurs de l'économie informelle ont rarement accès aux régimes contributifs. Dans les pays en développement, l'introduction ou l'extension de régimes de pensions financés par l'impôt (les pensions sociales), qui sont généralement adoptés en conjonction avec des régimes contributifs, a permis d'élargir la couverture au cours des dernières décennies. Cependant, lorsque les régimes de pension sociale sont destinés aux personnes âgées vivant dans la pauvreté, ces systèmes présentent souvent un important déficit de couverture, voire un « déficit intermédiaire » représentant les

²³ Perspectives de la population mondiale, révision de 2017. Données consultables à l'adresse : <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (consultées le 28 juin 2017).

²⁴ *World Social Protection Report 2014/15*.

²⁵ *Rapport sur les objectifs de développement durable 2017*

²⁶ *World Social Protection Report 2014/15*.

personnes âgées qui ne vivent pas dans la pauvreté mais qui peuvent néanmoins y être très vulnérables.

22. Pour les personnes âgées qui sont couvertes, le montant des pensions est souvent insuffisant. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pensions contributives remplacent, en moyenne, 63 % du revenu perçu avant la retraite²⁷. Le taux de remplacement peut cependant atteindre des proportions aussi faibles que 28 %, comme c'est le cas au Mexique et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Bien que les transferts provenant des régimes de pension financés par l'impôt soient généralement inférieurs à ceux provenant des régimes contributifs, ceux-ci touchent une plus grande proportion de personnes vivant dans la pauvreté et jouent ainsi un rôle de redistribution plus important.

23. Pour réaliser les objectifs de développement durable, il faudra impérativement répondre aux besoins du nombre croissant de personnes âgées. Avec l'augmentation de la proportion de personnes âgées, les gouvernements devront trouver le juste équilibre entre fournir des prestations suffisantes et garantir la viabilité à long terme des régimes de pension. Même si la viabilité des régimes de pensions très généreux n'est pas certaine, les régimes insuffisamment financés ou présentant d'autres lacunes compromettent, à terme, le bien-être des personnes âgées et leur participation à la vie de la société. Cette situation peut aussi rendre ces personnes plus méfiantes à l'égard de l'administration et donc moins disposées à payer les impôts et autres cotisations qui sont nécessaires pour assurer une sécurité de revenu pour les personnes âgées.

D. Personnes handicapées

24. On estime que 1 milliard de personnes, soit 15 % de la population mondiale, est atteinte d'une forme de handicap²⁸. Comparativement aux personnes non handicapées, les personnes atteintes d'un handicap ont un accès réduit aux services d'éducation et de santé, et leur intégration au marché du travail est plus précaire. Ces inconvénients, conjugués aux coûts élevés qu'entraîne le handicap – y compris les coûts liés au traitement médical et à la réadaptation, aux transports et aux technologies d'assistance – créent un risque élevé de pauvreté pour les personnes handicapées et leurs proches. S'il est vrai que les handicaps physiques ou intellectuels peuvent limiter ceux qui en sont atteints, les données d'expérience montrent que les personnes handicapées sont régulièrement confrontées à des obstacles – aussi bien en termes d'attitudes que d'accès physique – qui entravent également leur accès aux débouchés économiques, aux ressources et à l'exercice de leurs droits, y compris celui d'être entendu.

25. La grande majorité des pays prévoient, dans leurs systèmes de protection sociale, des mesures pour les personnes handicapées en âge de travailler. Si 81 pays n'offrent à ce groupe que des régimes contributifs d'assurance sociale, 87 autres pays ont une combinaison de régimes d'invalidité contributifs et financés par l'impôt, principalement sous condition de ressources²⁹. On constate néanmoins d'importantes lacunes dans la couverture effective. Même dans les pays de l'OCDE,

²⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, *Panorama des pensions 2015 : les indicateurs de l'OCDE et du G20* (Paris, 2015).

²⁸ Organisation mondiale de la Santé et Banque mondiale, *World Report on Disability* (Genève, 2011).

²⁹ *World Social Protection Report 2014/15*.

à la fin des années 2000, plus de 20 % des personnes handicapées ne recevaient aucune prestation de l'État et n'avaient pas d'emplois³⁰.

26. De plus, les prestations versées sont souvent insuffisantes. Les données pour 29 pays en développement indiquent que le niveau des prestations est souvent, au niveau national, inférieur à 15 % du PIB par habitant, ce niveau variant, en termes de proportion du PIB par habitant, de 51 % pour l'Ouzbékistan et 35 % pour le Brésil à moins de 5 % pour l'Inde et la Chine³¹. Les écarts importants entre ces pays à l'égard de la couverture et du montant des prestations tiennent, dans une large mesure, aux différences dans la conception et l'exécution des programmes. Ils ne traduisent pas nécessairement des degrés divers de handicap d'un pays à l'autre, ou des divergences entre les besoins des personnes handicapées.

27. De toute évidence, les prestations de protection sociale ne sont qu'un des éléments parmi les mesures publiques nécessaires en faveur des personnes handicapées. Dans l'ensemble, elles aident les personnes handicapées et leur famille à répondre à leurs besoins essentiels. Toutefois, lorsque ces programmes partent du principe que les handicapés ont des aptitudes limitées et sont des personnes à charge, ils peuvent entraver leur participation à la société. Ainsi, un programme dans lequel le droit aux prestations d'invalidité est subordonné à la capacité de travailler des bénéficiaires contribue à perpétuer la dépendance et à renforcer les stéréotypes. Une conception de la protection sociale axée sur les droits privilégie plutôt l'autonomisation des bénéficiaires et la garantie d'un revenu de base à tous les individus, indépendamment des circonstances. Ce principe est particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit de favoriser la participation et l'autonomisation des personnes handicapées.

E. Migrants internationaux

28. Si la migration internationale n'est pas un phénomène nouveau, de plus en plus de personnes décident de migrer ou y sont contraintes. En 2015, on comptait 244 millions de migrants internationaux dans le monde, dont plus de 21 millions de réfugiés et 3 millions de demandeurs d'asile³². La migration est une stratégie connue de gestion des risques. Traditionnellement et aujourd'hui encore, les individus et les familles trouvent dans la migration un moyen de fuir les effets du chômage, de la pauvreté, des changements climatiques, de la maladie et de la guerre. Toutefois, la migration est risquée et il n'est pas toujours possible d'atteindre le pays choisi. La langue et autres barrières sociales qui entravent leur participation à la société, peuvent placer les migrants dans une situation désavantageuse dans leur pays de destination et les rendent plus vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale. En outre, les lois et règlements des pays d'accueil auxquels sont soumis les migrants portent souvent atteinte à leurs droits humains fondamentaux.

³⁰ Organisation de coopération et de développement économiques. *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE* (Paris, 2010). Les mécanismes de financement de ces prestations peuvent varier d'un pays à l'autre.

³¹ *Development Pathways*, base de données sur les prestations pour invalidité. Consultable à l'adresse : <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/disability-benefits-scheme-database> (consulté le 2 juin 2017).

³² Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, « Trends in the International Migrant Stock: The 2015 Revision » (décembre 2015) (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015). Consultable à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtm>.

29. Dans les pays de destination, le statut des migrants permet de déterminer s'ils peuvent bénéficier de la protection sociale. Les migrants ayant acquis la nationalité de leur pays de résidence jouissent pratiquement des mêmes droits que les personnes nées dans le pays. Les migrants étrangers admis dans un pays après avoir obtenu un permis de séjour de longue durée ou un permis de travail (d'une durée d'un an ou plus) ont souvent accès à la protection sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays en question, mais doivent pour cela avoir résidé ou travaillé dans le pays pendant une période déterminée³³. Étant donné que l'accès à la plupart des mesures de protection sociale est subordonné à une période minimale de travail ou de séjour, les droits dont jouissent les migrants temporaires sont généralement limités.

30. En ce qui concerne les migrants en situation irrégulière, les gouvernements ont du mal à instaurer un juste équilibre entre limiter des mesures qui, estiment-ils, incitent à la migration irrégulière et assurer la protection des droits fondamentaux des migrants qui se trouvent dans une telle situation. Dans la pratique, l'égalité de traitement dans l'accès à la protection sociale fait rarement partie des droits qui leur sont reconnus. Dans la plupart des pays pour lesquels des données sont disponibles, les migrants en situation irrégulière ont accès aux soins de santé d'urgence, que ce soit en droit ou en fait, et perçoivent des indemnisations limitées en cas d'accident. Ils ont toutefois rarement accès aux programmes d'aide sociale financés par l'impôt qui ne portent pas sur les soins de santé.

31. Les migrants sont susceptibles de perdre leurs droits lorsqu'ils quittent leur pays d'origine si les prestations sociales dont ils bénéficient ne peuvent pas être transférées d'un pays à l'autre. Pour que ces droits puissent être transférés, il convient non seulement de veiller à ce que ceux acquis dans un pays puissent être reconnus dans un autre, mais également de déterminer l'éligibilité à ces prestations en se basant sur la totalité des cotisations qu'une personne a versées dans tous les pays dans lesquels elle a résidé. S'il existe encore de nombreuses failles en la matière, de nombreux pays ont négocié des accords bilatéraux et multilatéraux pour assurer la transférabilité des droits. La plupart de ces accords portent sur les prestations contributives à long terme, principalement sur les pensions de retraite. Même lorsqu'elles sont contributives, il est plus rare que les prestations de santé soient visées par ces accords. Par ailleurs, les prestations financées par l'impôt ne sont guère transférables.

32. Dans l'ensemble, on estime qu'en 2000, seuls 23 % des migrants internationaux étaient habilités à être couverts aux termes de la loi par des programmes de protection sociale dans leurs pays de destination et bénéficiaient d'une transférabilité satisfaisante des prestations auxquelles ils avaient droit³⁴. Toutefois, la couverture effective octroyée aux migrants est susceptible d'être bien moindre que celle à laquelle ils ont droit sur le plan juridique, étant donné qu'ils se heurtent à de nombreux obstacles administratifs, culturels et sociaux pour avoir accès aux prestations sociales. Les éléments dont on dispose montrent en effet qu'il existe souvent un écart entre le droit et la pratique. Alors qu'ils sont plus exposés au risque de pauvreté que les ressortissants du pays, les migrants ont moins de chances de bénéficier de prestations de protection sociale dans la plupart des pays d'accueil

³³ Dans les pays qui accordent un statut de résident permanent, par exemple, les immigrants n'ont accès à une protection sociale plus ou moins complète que deux à cinq ans après l'obtention de ce statut, alors qu'ils contribuent à divers régimes (assurance chômage, pension, etc.) dès leur admission dans le pays d'accueil.

³⁴ Johanna Avato, Johannes Koettl et Rachel Sabates-Wheeler, « Definitions, good practices and global estimates on the status of social protection for international migrants », Social Protection Discussion Paper n° 0909 (Washington, Banque mondiale, mai 2009).

pour lesquels des données sont disponibles et, lorsqu'ils y ont droit, les prestations qu'ils perçoivent sont sensiblement moins généreuses³⁵.

F. Minorités ethniques et populations autochtones

33. Généralement, les populations autochtones et les membres des minorités ethniques sont beaucoup plus vulnérables à la pauvreté que le reste de la population. Ils sont largement défavorisés en matière d'accès à la santé, à l'éducation et à l'emploi³⁶. L'héritage historique de la colonisation, de l'esclavage et de la dépossession des terres, des territoires et des ressources est à l'origine de cette situation. Dans de nombreux pays, la discrimination dont ces populations sont victimes continue d'avoir des répercussions sur leur participation à la société³⁷. En outre, les populations autochtones et les minorités ethniques vivent souvent dans des zones rurales et reculées, caractérisées par des infrastructures médiocres et des services inexistantes ou de mauvaise qualité. Dans les zones urbaines, la ségrégation par quartiers selon des critères ethniques a également contribué à la marginalisation des minorités.

34. Ces dernières années, de nombreux pays ont fait des efforts en vue d'étendre la couverture sociale des populations autochtones et des minorités ethniques, principalement au moyen de programmes financés par l'impôt. Les données dont on dispose pour plusieurs pays d'Amérique latine montrent, par exemple, que les autochtones sont souvent surreprésentés parmi les bénéficiaires des programmes de transferts monétaires assortis de conditions.³⁸ Il est toutefois difficile de déterminer avec certitude si ces programmes réussissent à réduire la pauvreté et à renforcer l'accumulation de capital humain conformément à leurs objectifs. Des études réalisées dans cette même région indiquent qu'ils ont eu des effets positifs sur la scolarisation, voire sur le niveau d'instruction des enfants issus de populations autochtones ou de minorités. Toutefois, leurs retombées sur la santé sont mitigées³⁹. S'agissant de la pauvreté, d'autres études laissent penser que ces programmes n'ont eu jusqu'à présent que peu d'effet sur les écarts de revenus constatés entre les différentes communautés ethniques. Dans certains cas, les transferts monétaires sont trop dérisoires pour avoir de réelles conséquences sur le niveau de pauvreté⁴⁰.

35. Pour savoir si les programmes de protection sociale bénéficient aux populations autochtones et aux minorités ethniques, il convient de déterminer s'ils répondent véritablement à leurs besoins et à leurs difficultés. Ces dernières sont à la fois matérielles (isolement géographique, infrastructures sociales inadaptées,

³⁵ Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives des migrations internationales 2013* (Paris).

³⁶ *Report on the World Social Situation 2016* (Rapport sur la situation sociale dans le monde) (voir la note de bas de page n° 3).

³⁷ Ibid.

³⁸ Voir, par exemple, Gillette Hall *et al.*, « Conditional cash transfers in Peru: is there evidence of program impact? », Global Human Development Program Working Paper (Washington, Université de Georgetown, à paraître); et Andrés Ham, « The impact of conditional cash transfers on educational inequality of opportunity », *Latin American Research Review*, vol. 49, n° 3.

³⁹ Esteban J. Quiñones et Shalini Roy, « The impact of conditional cash transfer programs on indigenous households in Latin America: evidence from PROGRESA in Mexico », IFPRI Discussion Paper n° 01511 (Washington, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, février 2016).

⁴⁰ Maynor Cabrera, Nora Lustig et Hilcías E. Morán, « Fiscal policy, inequality and the ethnic divide in Guatemala ». CGD Working Paper n° 397 (Washington, Centre for Global Development, mars 2015). Voir également Nora Lustig, « Fiscal policy and ethno-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay », Commitment to Equity (CEQ) Working Paper n° 22 (Nouvelle-Orléans, Louisiane, Center for Inter-American Policy and Research, Université Tulane, janvier 2015).

absence d'informations disponibles dans les langues autochtones, entre autres) et immatérielles (comme la discrimination).

IV. Quels sont les facteurs qui conduisent à l'exclusion de la protection sociale?

36. Même dans les pays où la protection sociale est garantie par la loi, toutes les couches de la population n'en bénéficient pas forcément. Les écarts en matière de couverture sociale, les prestations insuffisantes et les difficultés d'accès que rencontrent certaines populations compromettent plus que d'autres l'efficacité que peut avoir la protection sociale dans la réduction des inégalités et la promotion de l'inclusion.

37. D'un côté, les difficultés d'accès ne sont qu'une des nombreuses conséquences qu'entraînent les inégalités et l'exclusion en premier lieu. En d'autres termes, les préjugés dont certaines personnes sont victimes en raison de leurs différences ou de leur identité, qui donnent lieu à des rapports de force inégaux, peuvent empêcher certains groupes de population d'accéder à la protection sociale ainsi qu'à d'autres biens et services publics. Souvent, les membres des groupes défavorisés n'ont qu'un rôle limité dans la prise de décisions au sein de leur communauté et de leur famille. Cette remarque s'applique à tous les groupes sociaux examinés dans la présente note, et davantage encore aux autres groupes sociaux pour lesquels l'on dispose de moins de données, à savoir les sans-abri, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les personnes placées en institution. Les femmes sont également surreprésentées parmi la totalité des groupes examinés qui n'ont pas accès à la protection sociale ou qui n'y ont qu'un accès partiel. Des progrès ont été réalisés en vue d'atteindre certains groupes sociaux traditionnellement défavorisés, comme décrit dans la présente note. Par ailleurs, nombre de lois qui restreignaient l'accès de certains groupes de la population à la protection sociale et aux services publics ont été abrogées. Toutefois, certains obstacles restent difficiles à surmonter pour ces groupes en raison de la discrimination dont ils sont victimes.

38. D'un autre côté, les difficultés socioéconomiques sont elles-mêmes susceptibles d'entraver l'accès à la protection sociale, y compris dans les pays qui n'y érigent officiellement plus d'obstacles et indépendamment de la question de savoir si les comportements discriminatoires persistent. Sur le marché du travail, les populations autochtones, les membres des minorités ethniques, les migrants, les personnes handicapées et les jeunes perçoivent, tout comme les femmes, des salaires inférieurs à ceux du reste de la population et occupent dans la plupart des cas des emplois précaires, souvent dans le secteur informel où la protection sociale est quasiment inexistante. Les difficultés qu'ils rencontrent sur le plan spatial entravent également l'accès de certains groupes à la protection sociale, à l'instar des populations autochtones et des membres des minorités ethniques.

39. Enfin, la conception et l'application des politiques contribuent fortement à rendre la protection sociale inaccessible à certains ou, au contraire, accessible aux laissés-pour-compte. Certes, le fait que la protection sociale soit en soi accessible ne garantit pas, que les besoins des groupes défavorisés sont satisfaits. Les effets que peut avoir la protection sociale sur les causes et les symptômes de l'exclusion sociale dépendent de l'existence de mesures spécifiques et de la façon dont celles-ci sont mises en œuvre.

V. La protection sociale pour tous : incidences sur les politiques

A. Elaboration et mise en œuvre des politiques

40. La disponibilité est sans aucun doute la condition première et fondamentale permettant de garantir la sécurité du revenu et de lutter contre l'exclusion par le biais des systèmes de protection sociale. En tant que système à proprement parler, la protection sociale devrait consister en une série de programmes visant à répondre à divers besoins. Étant donné que le droit aux prestations contributives est subordonné au versement de cotisations et que les membres de la société n'ont pas tous les moyens d'en verser, les systèmes de protection sociale ouverts à tous doivent proposer un minimum de régimes financés par l'impôt. Le droit à la protection sociale pour tous ne peut guère devenir réalité s'il reste inaccessible aux plus démunis.

41. Au cours des dernières années, de nombreux pays à faible revenu ont réalisé de véritables progrès afin de développer l'accès à la protection sociale, principalement par le biais de mécanismes d'aide sociale. Si certains de ces mécanismes reposent sur de solides cadres juridiques, d'autres sont mis en œuvre sous la forme de petits programmes de protection, souvent temporaires. S'ils peuvent contribuer à répondre aux besoins à court terme, la plupart d'entre eux ne réduisent nullement la vulnérabilité de leurs bénéficiaires vis-à-vis des chocs futurs. Lors du Sommet mondial pour le développement social, les gouvernements sont convenus que les systèmes de protection sociale devraient être étayés autant qu'il convient sur la législation⁴¹. En effet, une disponibilité durable nécessite de solides cadres juridiques et institutionnels, ainsi que des stratégies à long terme, faute de quoi la viabilité politique et budgétaire des programmes de protection sociale risque d'être compromise.

42. La deuxième condition nécessaire à l'ouverture des systèmes de protection sociale à tous est l'accessibilité. La protection sociale doit être accessible à tous sans discrimination⁴². Pour ce qui est des conditions d'admission, les régimes de protection sociale universelle sont davantage susceptibles de garantir le principe de non-discrimination, étant donné que ceux qui sont admissibles à tous le sont sans condition. Si la définition de groupes cibles est largement utilisée pour atteindre les individus et les groupes qui sont le plus dans le besoin, des programmes bien ciblés requièrent des capacités administratives de grande qualité. L'évaluation des ressources, qui permet de déterminer les bénéficiaires des prestations, exige notamment de mener des enquêtes complexes sur le plan méthodologique et engendre des coûts administratifs élevés. Le ciblage par catégories, qui consiste à sélectionner des groupes sociaux précis, est généralement moins complexe, bien qu'il existe certaines exceptions. Par exemple, l'évaluation des handicaps mobilise d'importantes capacités dans les secteurs de la santé et des services sociaux. Étant donné qu'il est difficile et coûteux de calculer les revenus et la consommation de façon exacte, les gouvernements des pays en développement utilisent des indicateurs fortement corrélés aux revenus (tels que les conditions de logement et la propriété de divers actifs) comme valeurs de substitution afin d'identifier les personnes vivant dans la pauvreté et d'étendre la couverture sociale. Même si les bénéficiaires potentiels sont encore trop peu couverts, les données disponibles donnent à penser que les systèmes basés sur ces valeurs de substitution offrent aux

⁴¹ Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, par. 38.

⁴² Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966.

populations ciblées une couverture sociale légèrement meilleure que les régimes traditionnels subordonnés à un critère de ressources.⁴³

43. Ces conclusions n'excluent pas systématiquement la nécessité de prendre des mesures ciblées en faveur de certains groupes de la population afin de répondre aux besoins spécifiques qui sont les leurs. Même lorsque les politiques mises en œuvre reposent sur une approche universelle, certaines couches de la population font face à davantage de difficultés que d'autres lorsqu'il s'agit de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est parfois nécessaire de prendre des mesures ciblées ou complémentaires spéciales, ne serait-ce que temporairement, afin de surmonter ces difficultés. Dans la pratique, les systèmes de protection sociale reposent rarement sur des approches entièrement universelles ou entièrement ciblées. Certaines mesures revêtent un caractère universel, tandis que d'autres sont destinées à des groupes qui ont besoin d'un soutien particulier et qu'il est difficile d'atteindre au moyen de mesures universelles. Ces deux types d'action se justifient, selon la situation de chaque pays. Toutefois, le ciblage ne devrait pas être envisagé comme une mesure permettant de réaliser des économies. Il nécessite en effet de solides capacités administratives dont ne disposent peut-être pas tous les pays. Il faut également veiller à ce que les critères d'admissibilité soient objectifs et transparents et à ce que les bénéficiaires ne soient pas stigmatisés.

44. En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques, les procédures d'enregistrement et la façon dont les paiements sont effectués ont également une incidence sur l'accessibilité. Généralement, les risques de mauvaise couverture sociale sont plus élevés lorsque les procédures d'enregistrement s'accompagnent d'exigences tatillonnes vis-à-vis des bénéficiaires potentiels concernant les informations et les justificatifs qu'ils doivent fournir. Les personnes handicapées, les membres des minorités ethniques, les migrants, ainsi que les personnes issues d'autres groupes défavorisés bénéficient le plus souvent de systèmes d'enregistrement simplifiés. S'agissant des régimes qui exigent une preuve d'identité juridique, il faut améliorer l'enregistrement des faits d'état civil et veiller à prendre en compte ceux qui ne sont pas toujours recensés dans les statistiques officielles, de façon à poser les fondements d'un système permettant aux citoyens de revendiquer leur droit à la sécurité sociale. Certains facteurs, tels que l'éloignement des sites d'enregistrement et des sites de paiement, ainsi que les longues files d'attente et le manque d'infrastructures, peuvent constituer des obstacles supplémentaires à l'accès à la protection sociale, en particulier pour les personnes handicapées. Concernant les régimes fondés sur le recensement, le fait que certaines personnes vivant dans des zones reculées et dangereuses ne soient pas comptabilisées et que l'enregistrement soit rare freine également l'accès à la protection sociale. À cet égard, les nouvelles technologies de l'information et des communications peuvent contribuer à surmonter ces obstacles, pour peu qu'elles soient facilement accessibles à tous. Enfin, le manque d'information est un obstacle majeur qui entrave l'accès à la protection sociale et constitue en soi un symptôme de l'exclusion sociale. Nombreux sont ceux qui ne bénéficient pas des programmes de protection sociale car ils ignorent leur existence et ne savent pas qu'ils pourraient y avoir droit. Ils

⁴³ Pour une analyse plus poussée des mécanismes d'évaluation des ressources, voir Caitlin Brown, Martin Ravallion et Dominique van de Walle, « A poor means test? Econometric targeting in Africa », NBER Working Paper n° 22919 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, décembre 2016). Voir aussi Stephen Kidd, Bjorn Gelders et Diloá Bailey-Athias, « Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism », Extension of Social Security (ESS) Working Paper n° 56 (Genève, Bureau international du Travail, Département de la protection sociale, 2017). Consultable à l'adresse suivante : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54248>.

peuvent ne pas comprendre la procédure d'enregistrement, ce qu'implique le respect des conditions, ni comment faire pour accéder aux prestations. À cet égard, il est particulièrement important que des campagnes d'information axées sur les besoins des demandeurs potentiels soient menées.

45. La fourniture de prestations adaptées est la troisième condition nécessaire à la mise en place d'une protection sociale pour tous. Il arrive souvent que le montant ou la durée des prestations ne soient pas suffisants pour garantir un niveau de vie adéquat et permettre l'accès aux soins de santé. Même si c'est au niveau national que l'adéquation des prestations doit être définie, la recommandation de l'OIT n° 202 (par. 8, al. b) établit qu'il doit être dûment tenu compte du principe selon lequel « la sécurité élémentaire de revenu devrait permettre de vivre dignement » et devrait être suffisante pour garantir l'accès à « un ensemble de biens et de services nécessaires » déterminés selon les seuils nationaux de pauvreté ou autres seuils de revenu. Pour que les systèmes de protection sociale favorisent réellement l'inclusion, ils doivent s'accompagner d'un véritable engagement budgétaire.

B. Une protection sociale abordable

46. Les systèmes de protection sociale doivent être conçus en fonction de la situation particulière de chaque pays, c'est pourquoi des recherches ont été entreprises pour déterminer le coût de la protection sociale minimale. Dans une étude récemment menée sur 20 pays d'Asie, on a estimé que la moyenne pondérée des dépenses visant à combler les écarts en matière de protection sociale, à assurer l'accès aux soins de santé à tous les âges et à garantir la sécurité du revenu de base tout au long de la vie, se situait entre 3,0 et 5,2 % du PIB⁴⁴. Une série d'études menées par l'OIT dans un certain nombre de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure) d'Afrique subsaharienne et d'Asie ont montré que le coût annuel brut initial d'un ensemble de services de protection sociale de base aurait été compris entre 2,2 et 5,7 % du PIB en 2010⁴⁵. Les systèmes plus complets demandent des niveaux d'investissement plus élevés. Les pays de l'OCDE, par exemple, consacrent actuellement 12,4 % de leur PIB à la protection sociale, y compris aux assurances sociales et à la fiscalité générale (secteur de la santé exclu)⁴⁶.

47. Le financement durable est un élément essentiel qui fait souvent défaut lorsqu'il s'agit de mettre en place des programmes de protection sociale efficaces. Au cours de ces 10 dernières années, la marge de manœuvre budgétaire a progressé dans la plupart des pays en développement, y compris dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne, mais il reste beaucoup à faire pour mobiliser les ressources nationales nécessaires et optimiser les dépenses publiques. Ayant estimé que pour environ 100 pays les investissements nécessaires pour combler les écarts constatés dans les socles de protection sociale ne dépasseraient pas 5 % du PIB, les chercheurs sont convaincus que le problème pourrait être résolu en garantissant un meilleur respect des obligations fiscales ou en réaffectant les ressources jusqu'en

⁴⁴ Michael Cichon et David Cichon, « Financing of social protection for informal sector workers in Asia: challenges and opportunities », in *Social Protection for Informal Workers in Asia*, Sri Wening Handayani, ed. (Manille, Banque asiatique de développement, 2016). p. 63 à 119.

⁴⁵ Organisation internationale du Travail, *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (Genève, Bureau international du Travail, 2010).

⁴⁶ Données tirées de la Base de données sur les dépenses sociales (SOCX) de l'OCDE. Consultable à l'adresse suivante : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=11a97591-7821-4e8d-8903-8c4353f613df&themetreeid=21> (consulté le 23 mai 2017).

2030⁴⁷. Toutefois, au moins 13 pays présentent des écarts bien plus importants et auraient donc besoin d'une aide conséquente de la part de la communauté internationale afin de les combler. Si les dépenses renouvelables nécessaires pour financer les socles de protection sociale sont abordables pour la majorité des pays en développement, nombre d'entre eux ont besoin d'aide pour créer un système national de protection sociale. Il est donc indispensable d'affecter davantage de ressources provenant de donateurs aux fins du renforcement des capacités, de façon à aider les pays concernés à concevoir et à mettre en place des systèmes efficaces.

48. Les pays doivent bien planifier la mise en œuvre et le financement des socles de protection sociale, afin de veiller à ce que les ressources budgétaires soient disponibles tant dans les périodes de croissance que de ralentissement économique. Les dépenses de protection sociale tendent à augmenter durant les périodes de ralentissement économique lorsque les ressources disponibles sont en baisse c'est pourquoi les politiques budgétaires doivent être contracycliques. À cet effet, certains pays ont créé des fonds de réserve spécifiques, stratégie qui s'est avérée payante. Cette solution a été privilégiée dans de nombreux pays exportateurs de produits de base, même si ces systèmes doivent être particulièrement bien conçus pour faire face aux fluctuations des prix de ces produits. À l'heure actuelle, il serait néanmoins difficile de constituer un fonds de réserve au moyen d'un tel mécanisme, compte tenu des faibles prix des produits de base.

49. Il importe de noter que les pays à niveaux de revenu similaires disposent d'une grande marge d'appréciation en ce qui concerne les dépenses publiques et la part des ressources publiques allouées aux dépenses sociales. Par exemple, le Brésil a consacré plus de 15 % de son PIB à la protection sociale (en dehors du secteur de la santé) en 2010, tandis que le Guatemala y a consacré 3,1 % en 2011, et le Honduras moins de 1 % en 2010⁴⁸. La volonté politique est un élément clef pour que des ressources budgétaires suffisantes soient durablement allouées aux systèmes de protection sociale. Les pays ayant réussi à réduire la pauvreté monétaire et à améliorer les conditions sociales à grande échelle sont généralement ceux qui ont investi dans des politiques de protection sociale complètes, fondées sur les droits et bénéficiant à la majorité de la population. Il est important de dégager un consensus autour des réformes, notamment dans les ministères et entre les différentes parties prenantes.

50. En ce qui concerne la mobilisation des ressources, le Programme d'action d'Addis-Abeba (par. 22) comprenait l'engagement en faveur de systèmes fiscaux modernisés et progressifs et d'une politique fiscale mieux conçue, comme principal moyen d'améliorer les recettes intérieures. L'ampleur de la redistribution dépend du degré de progressivité du système fiscal (l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier sont généralement progressifs, tandis que les impôts indirects sont généralement régressifs) et de la nature des prestations proposées sur la base des choix arrêtés en matière de dépenses publiques. Les effets positifs qu'ont les programmes de protection sociale sur la réduction de la pauvreté peuvent être oblitérés par un système d'imposition régressif. Par exemple, une étude portant sur 28 pays à revenu faible et intermédiaire a révélé que le taux de pauvreté extrême enregistré dans cinq pays était plus élevé après impôts et transferts⁴⁹. Qui plus est, dans l'ensemble des

⁴⁷ Mira Bierbaum *et al.*, *Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*, document d'analyse (Berlin, Friedrich-Ebert Stiftung, mars 2016).

Consultable à l'adresse suivante :

http://www.icsw.org/images/docs/SPF/SPFI_Monitoring_2016.pdf.

⁴⁸ *World Social Protection Report 2014/15*, tableau B.12.

⁴⁹ Nora Lustig, « Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries », Commitment to Equity (CEQ) Working Paper n° 54 (Nouvelle-Orléans, Louisiane, CEQ Institute, Université Tulane, janvier 2017).

28 pays, certaines personnes vivant dans la pauvreté étaient des contributeurs nets au système fiscal (en d'autres termes, elles payaient plus d'impôts qu'elles ne recevaient d'aides) et se trouvaient donc appauvries par le système.

51. Enfin, il est impératif de garantir l'accès universel à une protection sociale de base, ainsi que l'accès aux services sociaux, pour briser le cycle de la pauvreté, qui se perpétue de génération en génération, et promouvoir l'inclusion. Cependant, la protection sociale n'aura qu'une incidence limitée sur les maux de la société si elle ne s'accompagne pas d'interventions de portée plus vaste destinées à améliorer l'accès aux ressources et leur redistribution. Pour qu'une action publique favorise l'inclusion, il faut notamment que les politiques macroéconomiques soient orientées vers la promotion d'une croissance économique inclusive et la création d'emplois décents pour tous. L'inclusion sociale doit également être sous-tendue par des mesures garantissant l'accès des femmes et des hommes pauvres à la terre, au crédit et à d'autres ressources productives, au logement, à des droits de succession équitables, à la pleine capacité juridique et à la justice.
