



## Conseil économique et social

Distr. générale  
16 décembre 2010  
Français  
Original : anglais

---

### Commission du développement social

#### Quarante-neuvième session

9-18 février 2011

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire\*

#### Suivi du Sommet mondial pour le développement social et de la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale

### Nouvelles questions : protection sociale

#### Note du Secrétariat

## I. Introduction

1. Par sa résolution 2006/18 du 26 juillet 2006, le Conseil économique et social a décidé d'inscrire un point intitulé « Questions nouvelles » au programme de travail de la Commission du développement social. En consultation avec les groupes régionaux concernés, le Bureau de la quarante-neuvième session de la Commission a décidé que le thème qui serait examiné au titre de ce point de l'ordre du jour serait la protection sociale dans le cadre de la crise financière et économique mondiale.

2. Établie par le Secrétariat, la présente note vise à donner des éléments d'information généraux et à faciliter les délibérations de la Commission. Elle insiste sur l'importance de la protection sociale et sur les possibilités de financement, et examine les répercussions de la crise sur les programmes de protection sociale. Elle propose également quelques questions à examiner.

## II. Nécessité de la protection sociale

3. Les mesures de protection sociale mettent les personnes et les familles à l'abri des chocs économiques et autres imprévus de la vie, et renforcent leur capacité de gérer et surmonter des situations compromettant leur bien-être. Elles sont donc essentielles en ce qu'elles atténuent la vulnérabilité, évitent la dégradation des conditions de vie et facilitent la régénération des moyens de subsistance. En période de crise économique, les systèmes de protection sociale jouent un rôle important de stabilisation sociale et économique. Ils préviennent le décrochage scolaire et

---

\* E/CN.5/2011/1.



l'aggravation de la malnutrition, contribuant ainsi à éviter que le capital humain et social ne se détériore.

4. La mondialisation et ses effets sur la concurrence internationale ont exacerbé l'insécurité économique et donné naissance à de nouvelles formes de vulnérabilité étant donné que des économies tout entières et, partant, des particuliers, ont dû s'adapter à des processus d'ajustement nationaux et mondiaux souvent rapides. La demande de main-d'œuvre est de plus en plus fluctuante et le nombre d'emplois atypiques, temporaires et à temps partiel (la plupart dans le secteur non structuré) a augmenté. Comme le montre la crise actuelle, la protection sociale est de plus en plus nécessaire compte tenu de l'insécurité économique.

5. Les changements climatiques menacent à plusieurs titres la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ces menaces tiennent au fait que les catastrophes naturelles sont de plus en plus graves et fréquentes, que les récoltes sont de plus en plus insuffisantes et que l'insécurité alimentaire s'aggrave, et que les écosystèmes se détériorent, ce qui a des répercussions sur l'incidence des maladies. En règle générale, les pauvres sont les plus durement touchés par les changements climatiques alors même qu'ils sont les moins à même de faire face à leurs conséquences. Il est de plus en plus largement admis que la protection sociale peut jouer un rôle contre les multiples risques et chocs à court et long terme associés aux changements climatiques. Il a été avancé que la protection sociale pourrait devenir l'une des priorités en matière d'adaptation dans les pays en développement<sup>1</sup>.

6. Les systèmes publics de protection sociale font intervenir trois grands domaines : l'assurance sociale; l'aide sociale, dont les prestations universelles financées par l'impôt; et la réglementation du marché du travail. Les programmes d'assurance sociale, qui sont des prestations en espèces ou en nature financées par cotisations – c'est-à-dire que le versement des prestations est subordonné au paiement de cotisations – protègent les bénéficiaires des conséquences financières du chômage, de la maladie, de la vieillesse, de l'invalidité, de la maternité et d'autres imprévus de la vie et du travail. L'aide sociale se compose de régimes assurant des prestations en espèces ou en nature à tous ceux qui vivent dans la pauvreté ou à certaines catégories de population (souvent les enfants et les personnes âgées). Les règlements sur l'emploi et le travail prévoient des normes fondamentales en faveur d'un travail décent et productif.

7. Les mécanismes de protection sociale informels ou familiaux demeurent importants dans les pays à faible revenu, mais leur efficacité y est entamée par l'insuffisance de la base de ressources, par les tendances actuelles pour ce qui est de l'urbanisation et du vieillissement, par l'évolution de la structure familiale et par l'inadéquation des protections en cas de chocs touchant des communautés tout entières. En outre, la proportion de la population bénéficiant des systèmes de protection sociale officiels demeure limitée dans de nombreux pays à faible revenu. L'Organisation internationale du Travail a estimé que seulement 20 % de la population mondiale en âge de travailler ont (avec leur famille) réellement accès à une protection sociale complète<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir Nicholas Stern, « Key elements of a global deal on climate change » (Londres, London School of Economics and Political Science, 2008).

<sup>2</sup> Organisation internationale du Travail, *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11 : Donner une couverture sociale en période de crise et au-delà* (Genève, Bureau international du Travail, 2010).

8. La mise en place de programmes d'assurance sociale varie d'un pays en développement à un autre. Lorsque de tels programmes sont disponibles, les indemnités de chômage, les pensions de retraite et autres prestations ne sont accordées qu'à certaines catégories de travailleurs du secteur structuré, ceux qui travaillent dans le secteur non structuré ne bénéficiant d'aucune forme de protection. Seuls 25 % environ de la population active mondiale cotisent à un régime de retraite ou acquièrent des droits à pension et moins de 20 % des personnes âgées sont couvertes<sup>3</sup>. En Afrique subsaharienne, seuls certains pays à revenu intermédiaire comme l'Afrique du Sud, le Botswana, Maurice et la Namibie et, plus récemment, le Swaziland et le Lesotho, ont instauré des régimes nationaux de retraite, mais leur couverture, à l'exception de celui de Maurice, est très faible. En moyenne, les dépenses publiques consacrées aux retraites représentent moins de 1 % du produit intérieur brut (PIB) en Afrique subsaharienne, contre plus de 10 % en moyenne dans les pays développés<sup>4</sup>.

9. L'aide sociale, qui vise à atténuer les effets de la pauvreté et l'exclusion sociale, est quant à elle devenue un élément essentiel de la protection sociale dans les pays en développement, où les emplois dans le secteur non structuré sont nombreux et où les services publics sont limités. Les systèmes d'allocations sous condition de scolarisation et autres investissements dans le capital humain – comme *Bolsa Família* au Brésil, *Oportunidades* au Mexique et *Familias en Acción* en Colombie – et ceux sous condition de travail – tels que le *National Employment Guarantee Act* en Inde et le *Productive Safety Net Programme* en Éthiopie –, qui ont d'abord été mis en place au niveau local, sont désormais répandus et une proportion notable de la population de plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine en bénéficie. *Bolsa Família*, par exemple, comptait en 2009 quelque 50 millions de bénéficiaires (11,1 millions de familles). Les systèmes d'allocations sans conditions, qu'ils ne s'adressent qu'à certaines catégories, comme *Child Support Grant* en Afrique du Sud; qu'ils soient subordonnés au niveau des ressources, comme le *Benazir Income Support Scheme* au Pakistan; ou qu'ils soient universels, comme le dispositif expérimental *Kalomo Pilot Social Cash Transfer Scheme* en Zambie, ont également gagné du terrain ces 20 dernières années.

10. Bon nombre de ces programmes d'aide sociale donnent de plus en plus accès à des services sociaux (santé et éducation) et à des possibilités de formation de revenu. En conséquence, la disponibilité de ces services et leur capacité de satisfaire une demande croissante sont essentielles à la réussite des programmes de promotion de l'intégration sociale et de réduction de la pauvreté. Certains pays en développement ont accompli des avancées sensibles vers la mise en place d'un système universel de santé et d'éducation. Il en est ainsi au Costa Rica, au Brésil et au Botswana, ce dernier disposant d'un des systèmes sociaux les plus avancés d'Afrique. Toutefois, la prestation de services sociaux reste parcellaire et restreinte dans un grand nombre de pays.

11. Les pays ayant réussi à réduire la pauvreté de revenu et à améliorer les conditions sociales à grande échelle sont généralement ceux qui ont mis en place des politiques de protection sociale complètes, fondées sur les droits et bénéficiant à la majorité de la population. Si les répercussions des programmes de protection

<sup>3</sup> R. Holzmann, D. A. Robalino et N. Takayama, éd., *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers* (Washington, Banque mondiale, 2009).

<sup>4</sup> Banque mondiale, Social Protection and Labour Sector, communication personnelle.

sociale varient selon leur forme et leur application, les données recueillies dans le monde, y compris dans les pays à revenu élevé, montrent qu'ils peuvent réduire la pauvreté et les inégalités et stimuler la croissance économique. Quel que soit le revenu d'un pays, on note une corrélation entre des dépenses élevées en matière de protection sociale et un faible taux de pauvreté<sup>5</sup>. L'OIT estime que, dans la plupart des pays de l'Union européenne, les allocations en espèces autres que les pensions de vieillesse réduisent de plus de 20 % le risque de devenir pauvre, voire de plus de 50 % dans des pays comme le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, les Pays-Bas et la Suède<sup>6</sup>. Ses estimations indiquent également que le coefficient de Gini baisse nettement, et même de plus de 10 points de pourcentage en Belgique, au Danemark, en République tchèque et en Suède, du fait de ces allocations<sup>7</sup>. Selon la Banque mondiale, la protection sociale pourrait réduire de moitié la pauvreté temporaire, ce qui ferait baisser de 5 à 10 % au moins le taux de pauvreté global<sup>8</sup>. Au Mexique, il semblerait que le programme *Progresa* (rebaptisé *Oportunidades*) ait permis de faire baisser de 36 % le taux de pauvreté parmi ses bénéficiaires<sup>9</sup>. Le Brésil avance que c'est grâce au développement de *Bolsa Familia* et à l'augmentation du salaire minimum qu'il a pu atteindre avant la date butoir la cible du premier objectif du Millénaire pour le développement<sup>10</sup>.

12. Dans les pays en développement, on constate globalement une augmentation des taux d'activité et une amélioration de la capacité de production des bénéficiaires de régimes de protection sociale bien conçus<sup>11</sup>. Dans la mesure où elles aident les pauvres, hommes et femmes, de sorte qu'ils puissent subvenir à leurs besoins immédiats tout en assurant leurs futurs moyens de subsistance, les mesures de protection sociale favorisent également l'accumulation de capital et l'investissement, l'accès au crédit et la gestion des risques par les ménages. En promouvant l'accès des enfants aux soins de santé, la scolarisation et l'assiduité, les programmes d'aide sociale contribuent également à briser le cycle transgénérationnel de la pauvreté. En conséquence, s'ils sont conçus et appliqués convenablement, les programmes de protection sociale favorisent une croissance économique équitable et profitable à tous et stimulent la demande.

13. Pour que les régimes de protection sociale stimulent l'activité, l'investissement et la croissance économique, ils doivent prévoir des transferts

<sup>5</sup> Armando Barrientos, « Social protection and poverty reduction » (2008), document d'information commandé pour l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.III.Y.1).

<sup>6</sup> *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11*, p. 107 et 108 et diagramme 8.9 de la version anglaise.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Banque mondiale, Social Protection Advisory Service, « The contribution of social protection to the Millennium Development Goals » (Washington, 2003), p. 8.

<sup>9</sup> Rolf Künemann et Ralf Leonhard, *A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals* (Stuttgart (Allemagne), Brot für die Welt, 2008).

<sup>10</sup> *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento* (Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007), p. 26.

<sup>11</sup> Concernant les effets de la protection sociale sur la croissance économique, voir Organisation de coopération et de développement économiques, « Vers une croissance pro-pauvres : l'emploi et la protection sociale » (Paris, 2009); et A. Barrientos, et J. Scott, *Social Transfers and Growth: A Review*, Brooks World Poverty Institute, document de travail n° 52 (Manchester, Royaume-Uni, 2008).

sociaux réguliers et garantis; ils devraient s'appliquer parallèlement à des programmes visant à assurer la prestation de services sociaux de qualité; et ils ne devraient pas exclure les groupes qui ont le plus besoin d'aide. Par exemple, les mesures en place ne tiennent pas souvent compte des besoins particuliers des femmes et des ménages dirigés par une femme. Les formes de protection liées à la situation au regard de l'emploi tendent à désavantager les femmes étant donné qu'une large part de leur activité économique n'est pas rémunérée et que leur participation au marché du travail est plus intermittente que celle des hommes.

14. Ces 30 dernières années, les régimes de protection sociale ont souvent cédé la place aux filets de sécurité sociale, à savoir un ensemble ciblé de prestations non contributives et souvent transitoires. L'affectation des aides dépend principalement des conditions d'octroi et il convient donc de contrôler les ressources des demandeurs pour déterminer s'ils peuvent bénéficier des aides. Aussi, seule une faible tranche de la population peut bénéficier des transferts à tout moment et seule une part de cette tranche reçoit véritablement des prestations. L'efficacité et la légitimité du ciblage ont été mises en doute. Cette méthode doit donc reposer sur de solides capacités administratives et peut entraîner des erreurs notables liées à l'ouverture des droits, à l'exclusion et à la sous-couverture, en particulier lorsque le secteur non structuré est fort présent et que la pauvreté touche une large part de la population. En outre, sachant que la pauvreté ne touche pas uniquement une certaine catégorie de personnes mais qu'il s'agit plutôt d'une situation que toute personne vulnérable peut connaître tôt ou tard, s'intéresser à un groupe particulier de personnes revient à ne pas tenir compte de la dynamique de la pauvreté, du chômage et d'autres situations personnelles et professionnelles. En règle générale, les filets de sécurité sociale ne visent pas avant tout à prévenir la pauvreté en investissant dans la capacité d'adaptation des personnes se trouvant au seuil ou près du seuil de pauvreté. L'Organisation mondiale de la Santé, par exemple, estime qu'environ 100 millions de personnes vulnérables basculent chaque année dans la pauvreté parce qu'elles doivent régler des frais de santé. On pourrait éviter ce phénomène en mettant en place des régimes d'assurance-santé universels qui réduiraient la vulnérabilité (comme la couverture maladie universelle instaurée en Thaïlande en 2002).

15. Dans un premier temps, pour garantir une protection universelle contre les risques, il peut être nécessaire de mettre en place des mesures spéciales, ciblées et prioritaires afin de couvrir les personnes les plus vulnérables. Toutefois, le droit à la sécurité sociale impose de tendre progressivement vers la protection sociale universelle afin d'assurer le bien-être fondamental de tous – les personnes en difficulté et celles susceptibles de l'être – indépendamment de leur lieu de travail ou de résidence et de la situation économique.

### **III. Protection sociale et crise financière et économique**

16. Les conséquences sociales des crises économiques ont été les plus graves dans les pays où les systèmes de protection sociale étaient le moins développés. Au début de la crise financière et économique actuelle, de nombreux pays en développement se sont employés à en atténuer les répercussions sociales, même au prix d'une aggravation de leurs difficultés budgétaires. Une étude réalisée dans 35 pays par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a révélé que les gouvernements avaient alloué en moyenne 25 % des fonds destinés aux mesures d'incitation fiscale au financement de plans de protection sociale discrétionnaires

visant à stimuler la création d'emplois, à soutenir l'accès à l'éducation et aux services de santé et à fournir des logements abordables<sup>12</sup>.

17. Certains pays en développement, en particulier en Asie, et en Amérique latine et dans les Caraïbes, ont pu adopter des mesures tendant à atténuer les effets de la crise et accroître leurs dépenses sociales, du fait qu'ils avaient conservé une assise financière solide pendant la période d'essor économique qui avait précédé la crise, évitant ainsi de graves déficits courants et améliorant les ratios d'endettement. En outre, les crises économiques qu'ils ont connues auparavant ont enseigné à ces pays qu'il est impératif de créer des emplois, de soutenir les travailleurs par le biais de plans efficaces de remplacement du revenu et d'améliorer l'accès aux services sociaux pour maintenir ou rétablir la demande globale et pour parvenir à terme à une croissance économique plus soutenue, durable et sans exclusive.

18. Si ces mesures discrétionnaires permettent de répondre efficacement aux besoins à court terme, la plupart d'entre elles ne réduisent nullement la vulnérabilité de leurs bénéficiaires vis-à-vis de chocs futurs. Des systèmes de protection sociale renforcés et permanents contribuent bien plus largement à réduire la prévalence de la pauvreté, vu qu'ils offrent la garantie d'un revenu minimum en toute circonstance, ce qui permet aux hommes comme aux femmes de mieux gérer et surmonter les chocs et d'amoinrir leur vulnérabilité. À titre d'exemple, les investissements qui ont été réalisés depuis 2000 en vue de créer des systèmes de protection sociale dans toute l'Amérique latine et les Caraïbes ou de renforcer ceux qui existent ont atténué les répercussions de la crise dans la région, en aidant les ménages à faire face à la récession et à en neutraliser les effets<sup>13</sup>. Le manque de mécanismes sur lesquels s'appuyer a toutefois empêché nombre d'autres pays en développement de renforcer leurs dispositifs de protection sociale. Rares sont les mesures annoncées par ces pays qui témoignent d'une volonté de voir en la crise l'occasion d'examiner l'insuffisance des systèmes de protection sociale et de jeter les bases d'un système de sécurité sociale.

19. En outre, si l'on supprime les mesures discrétionnaires mises en place au début de la crise avant que la reprise de la croissance économique et de la croissance de l'emploi soit bien établie, leurs principaux bénéficiaires pourraient tout à fait retomber dans le chômage et la pauvreté. La croissance de la dette publique ayant provoqué des difficultés politiques et financières, les gouvernements de plusieurs pays européens sont déjà passés des mesures d'incitation fiscale aux mesures d'austérité et ont réduit les dépenses sociales, supprimé des emplois et augmenté les impôts. En Irlande, par exemple, le budget d'austérité prévoit une réduction de près de 15 % du budget de l'aide sociale, la suppression de 24 750 emplois dans le service public et la baisse des allocations familiales, du salaire minimum et des retraites<sup>14</sup>. La Grèce a adopté des mesures tendant à réduire les salaires des fonctionnaires, augmenter les impôts, baisser les retraites et repousser l'âge de la

<sup>12</sup> Y. Zhang, N. Thelen et A. Rao, « Social protection in fiscal stimulus packages: some evidence », document de travail du Bureau des études sur le développement (New York, Programme des Nations Unies pour le développement, mars 2010).

<sup>13</sup> Pour une analyse plus approfondie, voir *Did Latin America learn to shield its poor from economic shocks?*, dossier sur la pauvreté et le travail en Amérique latine et dans les Caraïbes (Banque mondiale, octobre 2010).

<sup>14</sup> Liz Alderman, « Ireland unveils austerity plan to help secure bailout », *New York Times*, 24 novembre 2010.

retraite des fonctionnaires<sup>15</sup>. L'Espagne s'est engagée à réduire les dépenses publiques de 7,9 % en 2011; l'Allemagne s'efforce de réduire les dépenses fédérales de 4,3 % entre 2010 et 2011; et l'Italie opère des compressions budgétaires de 10 % pour 2011 et 2012<sup>16</sup>. Les plans d'assainissement budgétaire annoncés jusqu'à présent dans les pays développés devraient ralentir la croissance du PIB en 2011 et 2012 et compromettre ainsi la reprise. Le Fonds monétaire international (FMI) estime qu'une réduction du déficit budgétaire de 1 % du PIB se traduit généralement par une baisse du PIB d'environ 0,5 % dans les deux années qui suivent, une augmentation du taux de chômage de 0,3 point de pourcentage et une réduction de la demande intérieure<sup>17</sup>.

20. En outre, une tendance au resserrement budgétaire se dessine également dans certains pays en développement. Même lorsque le budget de la protection sociale est maintenu en valeur relative, les dépenses peuvent diminuer en valeur absolue si le montant total des budgets publics diminue. Une étude réalisée dans 126 pays a révélé que les dépenses publiques réelles diminueront dans près du quart de ces pays en 2010-2011, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord subissant la plus grande baisse<sup>18</sup>. De plus, les deux tiers des pays faisant l'objet d'une autre étude ont réduit les crédits budgétaires alloués à un ou plusieurs secteurs favorisant les pauvres, la protection sociale et l'éducation étant les secteurs les plus durement touchés<sup>19</sup>.

21. Même si l'on maintient les dépenses allouées à la protection sociale à leur niveau d'avant la crise, cela risque de ne pas suffire étant donné que la crise a certainement conduit un plus grand nombre de personnes à avoir besoin de protection sociale et à faire appel aux services sociaux publics plutôt que privés. Il ressort d'une étude réalisée dans six pays en développement (Équateur, État plurinational de Bolivie, Kirghizistan, Nicaragua, Ouzbékistan et Philippines) qu'il faudrait, au vu des difficultés que la crise a engendrées, que les Gouvernements de l'Équateur, du Nicaragua et des Philippines augmentent leurs dépenses sociales de 1 à 1,5 % du PIB par an entre 2010 et 2015 pour pouvoir atteindre d'ici à 2015 les objectifs du Millénaire pour le développement concernant l'éducation, la santé et les services de base. La réalisation de ces objectifs représenterait pour l'État plurinational de Bolivie et le Kirghizistan un coût supplémentaire de 0,7 % et 0,5 % du PIB par an, respectivement, par rapport aux projections d'avant la crise<sup>20</sup>. Cette somme vient s'ajouter aux dépenses qui étaient nécessaires, avant la crise, à la mise en place d'un ensemble minimal de transferts sociaux dans ces pays.

<sup>15</sup> Thomas L. Friedman, « Greece's newest odyssey », *New York Times*, 11 mai 2010.

<sup>16</sup> David Cutler, « Factbox: austerity measures around the euro zone », *Reuters*, 7 décembre 2010. Disponible à l'adresse <http://www.reuters.com/article/idUSTRE6B64O220101207>.

<sup>17</sup> Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale : Reprise, risques et rééquilibrage* (Washington, octobre 2010).

<sup>18</sup> I. Ortiz et al., « *Prioritizing expenditures for a recovery for all: a rapid review of public expenditures in 126 countries* », document de travail de l'UNICEF sur la politique sociale et économique (New York, octobre 2010).

<sup>19</sup> K. Kyrili et M. Martin, « *The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries* », rapport de recherche pour Oxfam International (Oxford : Oxfam GB, juillet 2010).

<sup>20</sup> *World Economic Situation and Prospects 2011: Global Outlook* (publication des Nations Unies, publication anticipée), encadré 1.3. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html> (dernière consultation le 9 novembre 2010).

22. L'expérience des pays développés et la façon dont ils ont géré la crise montrent que la protection sociale a aidé nombre d'hommes, de femmes et de familles à faire face à la récession, en particulier lorsque des systèmes étaient déjà en place et pouvaient être rapidement renforcés. La mise en place d'une protection sociale minimale pourrait permettre à des millions d'autres personnes de bénéficier de ces avantages. Lorsque les mécanismes sont bien conçus et soigneusement adaptés, il peut s'avérer efficace d'exécuter les programmes publics d'emploi en priorité dans les régions en crise. Les pays qui disposaient déjà de tels plans de garantie d'emploi ont été les mieux à même de les élargir pendant la crise<sup>21</sup>.

#### IV. Une protection sociale abordable

23. Si la structure du système de protection sociale d'un pays doit être fonction de sa situation spécifique et de ses institutions, l'Organisation internationale du Travail a toutefois formulé certaines grandes orientations sur les composantes fondamentales d'un système de sécurité intégré. Les pays qui en sont dépourvus devraient mettre en place un socle de protection sociale consistant en un ensemble de transferts sociaux fondamentaux adaptés à la situation nationale et en un accès aux services essentiels, notamment aux soins de santé, à l'éducation et à une nutrition adéquate. Dans les pays agraires à faible revenu, il faudrait soutenir en priorité les petites exploitations agricoles. À condition de procéder progressivement, même les pays les plus pauvres ont les moyens de mettre en place cet ensemble de transferts sociaux fondamentaux ou ce socle de protection sociale. En tout état de cause, l'accessibilité économique est dans une large mesure une question de volonté politique.

24. En avril 2009, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a approuvé l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, l'une de ses neuf initiatives conjointes de lutte contre la crise. Cette initiative prône une vision cohérente de la protection sociale nationale en tant qu'élément essentiel des stratégies nationales de développement, et vise à aider les pays à cerner les principales lacunes en matière de protection et à les éliminer. Si elle a notamment pour but d'atténuer les conséquences sociales de la crise, la protection sociale minimale est toutefois vouée à s'inscrire dans la durée, étant donné qu'elle consiste à offrir à tout un chacun, en toute circonstance, une « assurance » contre la pauvreté qui soit systémique et axée sur les droits de l'homme.

25. Plusieurs études menées par l'OIT dans 12 pays d'Asie et d'Afrique subsaharienne montrent que le coût annuel brut initial d'un ensemble de prestations sociales de base serait compris entre 2,2 et 5,7 % du PIB en 2010<sup>22</sup>. Certains éléments ont un coût moindre que d'autres : celui du versement d'allocations familiales de base serait inférieur à 3 % du PIB dans une large majorité des pays étudiés; celui de l'aide sociale, y compris le versement aux pauvres d'une allocation chômage pendant 100 jours, serait bien inférieur à 1 % du PIB; celui de l'accès universel aux soins de santé de base serait compris, selon les estimations, entre 1,5 % du PIB (dans les pays d'Asie étudiés) et 5,5 % du PIB (au Burkina Faso).

<sup>21</sup> Voir le rapport du Secrétaire général intitulé « Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi » (E/2010/64), encadré 2.

<sup>22</sup> Organisation internationale du Travail, *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (Genève, Bureau international du Travail, 2010).

Malgré le vieillissement de la population, le coût relatif des pensions de retraite et d'invalidité n'augmenterait que modérément d'ici à 2030. Si l'on tient compte des conséquences potentielles de l'absence d'investissement dans la protection sociale, ces coûts sont d'autant moins élevés. Des recherches effectuées récemment en Amérique latine et dans les Caraïbes semblent indiquer que les recettes publiques supplémentaires générées par la croissance économique et une augmentation raisonnable du poids de l'impôt pourraient assurer le financement d'une protection sociale minimale universelle d'ici à 2014, voire plus tôt, dans tous les pays sauf quatre, à savoir l'État plurinational de Bolivie, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, qui auraient besoin d'une aide de la communauté internationale<sup>23</sup>.

26. Un élément essentiel fait souvent défaut même aux programmes de protection sociale qui fonctionnent bien : un financement durable. Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence internationale du Travail en 2009 et approuvé par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, encourage « la communauté internationale à fournir une aide au développement, notamment un soutien budgétaire, pour instaurer un socle de protection sociale à l'échelon national »<sup>24</sup>. Dans sa résolution 2010/12 du 22 juillet 2010, intitulée « Promouvoir l'intégration sociale », le Conseil économique et social, faisant suite à la recommandation formulée par la Commission du développement social à sa quarante-huitième session (E/2010/26, chap. I.A), a invité instamment les gouvernements à mettre en place des systèmes de protection sociale, à élargir la couverture sociale offerte par ces systèmes et à soutenir davantage l'insertion dans la vie active.

27. À l'heure actuelle, les programmes d'assistance sociale dépendent fortement de l'aide accordée par la communauté internationale, en particulier dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne. Bien que l'aide puisse contribuer à mettre en place des programmes de protection sociale, les pays bénéficiaires doivent prévoir une marge de manœuvre fiscale suffisante pour garantir la viabilité à long terme d'un socle de protection sociale. Au cours de ces 10 dernières années, cette marge a progressé dans la plupart des pays en développement, y compris dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne, mais il reste fort à faire pour mobiliser les ressources nationales nécessaires et optimiser les dépenses publiques.

28. Des programmes de protection sociale ont été mis en œuvre dans des pays ayant atteint des degrés de développement différents. Le Népal, par exemple, renforce actuellement son régime universel de retraites, en vue de ramener à terme l'âge de la retraite de 75 à 65 ans<sup>25</sup>. Des pays ayant un niveau de revenu comparable disposent d'une grande liberté d'appréciation en ce qui concerne les dépenses publiques et la part des ressources publiques qui est allouée aux dépenses sociales : le Brésil et le Mexique, deux pays à revenu intermédiaire, consacrent respectivement 13,2 % et 3,5 % de leur PIB à la protection sociale. Les dépenses destinées à la protection sociale représentent 10,5 % du PIB en Mongolie et 1,9 %

<sup>23</sup> Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Social Panorama of Latin America 2010* (publication des Nations Unies).

<sup>24</sup> Organisation internationale du Travail, *Surmonter la crise : Un Pacte mondial pour l'emploi – adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-huitième session, Genève, 19 juin 2009* (Genève, Bureau international du Travail, 2009, par. 22.9). Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org> (dernière consultation le 9 novembre 2010).

<sup>25</sup> *Extending Social Security to All*.

du PIB en Indonésie<sup>26</sup>. Le montant des dépenses sociales consenties semble dépendre davantage d'un choix politique que de la disponibilité des ressources ou du coût qu'elles représentent.

## V. Protection sociale et intégration sociale

29. Il est impératif de garantir l'accès universel à une protection sociale minimale et à des services sociaux de base, en particulier en matière de santé et d'éducation, pour briser le cycle de la pauvreté qui se perpétue de génération en génération, réduire les inégalités sociales et économiques et promouvoir une croissance économique équitable et sans exclusive. Cependant, la protection sociale n'aura qu'une incidence limitée sur la pauvreté et la vulnérabilité si elle ne s'accompagne pas d'interventions de portée plus vaste destinées à améliorer l'accès aux ressources et leur redistribution. Les mesures garantissant l'accès à la terre, au crédit et à d'autres ressources productives, l'accès au logement, des droits de succession équitables, la reconnaissance de la pleine capacité juridique et un accès sans entrave à la justice pour les hommes et les femmes démunis sont autant de conditions *sine qua non* de l'élimination de la pauvreté.

30. Il importe que tous les membres de la société participent à la vie sociale, économique et politique afin de veiller à ce que les gouvernements répondent aux besoins sociaux, y compris ceux des pauvres. La discrimination dont certains individus et groupes sociaux sont victimes limite leur participation ou y fait obstacle. Pour remédier à la répartition inéquitable des pouvoirs, promouvoir la participation et faire ainsi progresser le développement social, il faut par conséquent créer des conditions qui permettront notamment d'associer les groupes à faible revenu à la prise de décisions et dénoncer publiquement les discriminations.

31. Pour mobiliser les énergies en faveur des programmes d'intégration sociale, il faut également former des coalitions politiques qui définiront et mettront en œuvre des politiques, créer des structures de gouvernance et de mise en œuvre qui soient viables sur le plan institutionnel, et faire appliquer les règles régissant leur utilisation. Pour qu'ils soient bien conçus, les programmes de protection sociale doivent faire appel à des informations de qualité sur le niveau, la durée et la gravité de la pauvreté liée à l'insuffisance de revenu et d'autres manifestations du dénuement. Il est essentiel de renforcer la capacité de produire et diffuser des données statistiques fiables, en particulier dans les pays les plus pauvres, afin d'améliorer la formulation et l'évaluation des programmes de protection sociale.

## VI. Points qu'il est proposé d'examiner

32. La Commission du développement social est invitée à examiner les points suivants, ce qui permettra d'orienter les discussions sur cette question d'actualité :

- Compte tenu de l'expérience des divers pays, quels sont les principaux obstacles à la généralisation de la protection sociale? Quelles mesures les pays ont-ils pris pour les surmonter?

<sup>26</sup> Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publication des Nations Unies, 2010, numéro de vente : E.10.III.Y.1).

- Quelles mesures ont permis aux pays de mobiliser les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre ou au développement de programmes de protection sociale?
  - Quelles mesures faut-il prendre aux niveaux national ou international pour promouvoir les mécanismes officiels de protection sociale dans les pays en développement?
  - Comment les initiatives de stimulation du marché du travail et les politiques sociales, notamment en matière de protection sociale, peuvent-elles réduire la pauvreté et les inégalités et contribuer par conséquent à favoriser une croissance économique plus soutenue, participative et équitable?
-