



Assemblée générale

Distr. générale
22 avril 2021
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-septième session

21 juin-9 juillet 2021

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Fonds mondial pour la protection sociale : la solidarité internationale au service de l'élimination de la pauvreté

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter

Résumé

Selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale, adoptée en 2012 par l'Organisation internationale du Travail, et les cibles 1.3 et 3.8 des objectifs de développement durable, tout un chacun doit être protégé contre l'extrême dénuement, notamment en bénéficiant de ressources garanties lorsque ses revenus en tant que salarié ou travailleur indépendant ne lui permettent pas de mener une vie décente. Il faut aussi que cette sécurité des revenus prenne la forme de droits à prestations qui soient prévus par la législation nationale et que les personnes puissent faire valoir devant des organes indépendants si elles se voient refuser l'aide dont elles ont besoin. L'urgence qu'il y a à garantir le droit à la sécurité sociale est d'autant plus palpable dans le contexte de la crise économique et sociale actuelle.

Il arrive toutefois que des pays à faible revenu ne disposent pas d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour pouvoir garantir ces droits, les besoins sociaux étant généralement élevés et les recettes publiques relativement faibles. Qui plus est, ces pays peuvent avoir une économie peu diversifiée et particulièrement vulnérable à plusieurs types de chocs – économiques, climatiques et sanitaires – susceptibles d'entraîner une hausse soudaine des dépenses associée à une baisse des recettes publiques et, partant, de compromettre la viabilité des régimes de protection sociale.

Il faudrait créer un fonds mondial pour la protection sociale afin d'accroître le soutien apporté aux pays à faible revenu, ce qui les aiderait, d'une part, à établir et à maintenir des socles de protection sociale sous la forme de droits à prestations prévus par la loi, et d'autre part, à renforcer la résilience de leurs systèmes de protection sociale face aux chocs. Le fonctionnement d'un tel fonds n'est pas onéreux, que les financements proviennent de l'aide

* Nouveau tirage pour raisons techniques (28 juin 2021).



publique au développement ou d'autres sources, y compris des droits de tirage spéciaux nouvellement émis ou non utilisés. En outre, la protection sociale devrait être considérée comme un investissement potentiellement très rentable, puisqu'elle permet de développer le capital humain, a des effets multiplicateurs considérables sur l'économie locale et contribue à une croissance inclusive et à la résilience en temps de crise. L'aide internationale devrait donc être considérée comme le point de départ d'un processus qui permettrait aux pays bénéficiaires d'augmenter progressivement le niveau de mobilisation des ressources nationales : plutôt que de créer une nouvelle forme de dépendance, elle garantirait un soutien prévisible aux pays qui sont résolus à établir des socles de protection sociale et dont la capacité de financer la protection sociale s'améliorerait avec le temps.

Le fonds mondial peut être établi en mettant à profit les structures existantes qui ont été mises en place ponctuellement afin de soutenir l'universalisation des socles de protection sociale. L'enjeu est à présent de renforcer ces structures – et non de les affaiblir ou de les multiplier – afin qu'elles collaborent plus efficacement, et d'accroître le soutien accordé, tout en veillant à ce que ce soutien puisse s'adapter aux chocs à venir.

Dix ans après que le Groupe consultatif sur le socle de protection sociale a recommandé d'universaliser les socles de protection sociale, le Rapporteur spécial invite tous les États, ainsi que les organismes internationaux dont le mandat couvre la protection sociale, les syndicats et les organisations de la société civile, à contribuer à faire du fonds mondial pour la protection sociale une réalité.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. La protection sociale pour tous : une tâche inachevée	4
A. Contexte.....	4
B. Obstacles.....	6
C. Solidarité internationale.....	6
III. La genèse du fonds mondial pour la protection sociale.....	7
IV. Combler le déficit de financement	8
V. La protection sociale en tant qu'investissement.....	9
VI. Débloquer les perspectives de développement durable.....	14
A. Fournir une assistance technique	14
B. Faciliter la mobilisation des ressources nationales	15
C. Appuyer la mise en place de socles de protection sociale	17
VII. Renforcement de la résilience face aux chocs	17
VIII. Gouvernance du fonds mondial.....	20
A. Structure.....	20
B. Coordination au niveau national	22
IX. Conclusions et recommandations	23

I. Introduction

1. Tous les États se sont engagés à assurer la sécurité des revenus de leurs administrés tout au long de leur vie. Ils n'ont cependant pas tous tenu leur promesse, et le coût humain pour leur population est considérable. L'une des raisons qui expliquent cet échec est l'insuffisance de l'aide apportée aux pays en développement, en particulier aux pays à faible revenu, qui n'ont toujours pas les moyens de combler le déficit de financement qui les empêche d'établir des socles de protection sociale. Le présent rapport est donc un appel à l'action ; le Rapporteur spécial y recommande de créer un fonds mondial pour la protection sociale qui permettrait de résorber le déficit de financement des pays à faible revenu, de garantir leur résilience sociale face aux chocs à venir et de les aider à mobiliser davantage de ressources nationales pour la protection sociale.

2. Le rapport se fonde sur la réunion d'experts de haut niveau organisée les 22 et 23 septembre 2020 par le Rapporteur spécial et le Gouvernement français et à laquelle ont assisté des représentants de haut niveau de 13 États, de 15 organismes internationaux, dont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), et d'organisations non gouvernementales internationales, ainsi que des partenaires sociaux internationaux et des experts indépendants. Il a aussi été établi à la lumière des contributions reçues comme suite à l'appel lancé par le Rapporteur spécial et auquel 31 entités ont répondu (15 États, 3 organismes internationaux et 13 experts et organisations non gouvernementales)¹.

3. Dans le cadre des consultations menées en prévision du présent rapport, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec des représentants de plusieurs États et organismes de développement, du Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale et du Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable. La question de la création d'un fonds mondial pour la protection sociale a été évoquée à la réunion de haut niveau sur l'élimination de la pauvreté, qui s'est tenue le 30 juin 2020 et au cours de laquelle le Président de la soixante-quatorzième session de l'Assemblée générale a lancé l'Alliance pour l'élimination de la pauvreté². Le fonds mondial a aussi fait l'objet de débats au Forum de la société civile, organisé dans le cadre des Réunions de printemps 2021 de la Banque mondiale, à une réunion du Practitioners' Network for European Development Cooperation (réseau des agences européennes de développement) et à la cinquante-neuvième session de la Commission du développement social. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial résume les conclusions issues de ces consultations et propose des moyens de mettre en place le fonds mondial pour la protection sociale.

II. La protection sociale pour tous : une tâche inachevée

A. Contexte

4. Le droit de toute personne à la sécurité sociale est solidement établi en droit international³. Il est défini comme le droit d'avoir accès à des prestations qui visent à garantir une protection contre : a) la perte du revenu lié à l'emploi, pour cause de maladie, de maternité, d'accident du travail, de chômage, de vieillesse ou de décès d'un membre de la

¹ Les contributions publiques sont consultables à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/global-fund-social-protection.aspx.

² L'une des recommandations figurant dans le rapport final de la réunion porte sur le renforcement de l'appui fourni aux pays en développement qui s'efforcent d'établir des socles de protection sociale, conformément à l'engagement pris par l'OIT dans sa recommandation n° 202. Le rapport est consultable à l'adresse www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/08/PGA-REPORT-OF-HLM-ON-POVERTY-ERADICATION-copy.pdf.

³ Voir, par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 22, la Convention de 1952 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) (n° 102), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 9, la Convention relative aux droits de l'enfant, art. 26, et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 28.

famille ; b) le coût démesuré de l'accès aux soins de santé ; c) l'insuffisance des prestations familiales, en particulier au titre des enfants et des adultes à charge⁴. Adoptée à l'unanimité par les États et les partenaires sociaux à la 101^e session de la Conférence internationale du Travail, en 2012, la Recommandation n° 202 de l'OIT concernant les socles de protection sociale (ci-après « Recommandation n° 202 de l'OIT ») rappelle qu'il est impératif de garantir à toute personne, tout au long de sa vie, une sécurité des revenus élémentaire et l'accès aux soins de santé de base. Cette nécessité se retrouve dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 : la cible 3 de l'objectif de développement durable n° 1 (élimination de la pauvreté) concerne la mise en place de systèmes nationaux de protection sociale et la cible 8 de l'objectif n° 3 (bonne santé et bien-être) concerne la couverture sanitaire universelle.

5. Le décalage entre les engagements rappelés ci-dessus et la réalité sur le terrain reste énorme. Avant le début de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), 29 % de la population mondiale seulement bénéficiait de l'ensemble des garanties mentionnées dans la Recommandation n° 202 de l'OIT, soins de santé mis à part, tandis que la majorité des personnes – 55 %, soit 4 milliards d'individus – vivait sans aucune protection sociale et que 16 % de la population – soit 1,2 milliard de personnes – ne jouissait que d'une protection partielle. Seuls 35 % des enfants, soit environ un sur trois, avaient accès à une protection sociale sous forme d'allocations familiales leur permettant d'être pris en charge, de se nourrir et d'aller à l'école⁵.

6. Les chiffres mondiaux masquent de grandes différences entre les types de prestations versées et entre les régions. À l'échelle mondiale, 67,9 % des personnes âgées reçoivent une pension de vieillesse sous une forme ou une autre, tandis que seuls 21,8 % des travailleurs sans emploi ont droit à des allocations de chômage. À l'échelle régionale, toutefois, les chiffres varient. En Afrique et dans la région Asie-Pacifique, respectivement 29,6 % et 55,2 % de la population concernée bénéficie d'une pension de vieillesse, tandis que 5,6 % et 22,5 % des travailleurs sans emploi peuvent prétendre à une allocation de chômage. En revanche, dans la région Europe et Asie centrale, où le taux de couverture est généralement le plus élevé, 95,2 % de la population âgée bénéficie d'une pension de vieillesse. Même dans cette région, des écarts subsistent : ainsi, seuls 42,5 % des travailleurs sans emploi ont accès à une allocation de chômage.

7. Le diagnostic général est néanmoins sans appel : les pays n'ont pas assez investi dans la protection sociale par le passé. La pandémie de COVID-19 les a donc pris au dépourvu. Le Rapporteur spécial⁶ a expliqué, et des recherches supplémentaires ont confirmé, que les mesures d'urgence que les pays avaient prises pour atténuer les conséquences sociales de la pandémie étaient largement insuffisantes. Au total, 2,7 milliards de personnes dans le monde n'ont reçu aucune aide pour faire face à la crise ; la Banque mondiale estime que, par conséquent, entre 88 et 115 millions de personnes sont tombées dans l'extrême pauvreté en raison de la crise de la COVID-19 pour la seule année 2020, et que 23 à 35 millions de personnes supplémentaires devraient subir le même sort en 2021⁷. C'est la leçon à tirer de la

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 19 (2007) sur le droit à la sécurité sociale, par. 2.

⁵ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 : Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* (Genève, 2017), p. xxxi à xxxvii.

⁶ Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, « Regarder en arrière pour ne pas revenir à l'avant : la protection sociale dans la relance économique post-COVID » (11 septembre 2020). Consultable à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx (seul le résumé est en français).

⁷ Banque mondiale, *Rapport 2020 sur la pauvreté et la prospérité partagée : Revers de fortune* (Washington D.C., 2020), p. xi (seule la vue d'ensemble est en français). Étant donné que l'on suppose, dans les estimations, que la réduction du produit intérieur brut et la perte des revenus sont réparties uniformément dans la population, il est possible que l'on sous-estime les effets de la crise sur la pauvreté ; des éléments factuels indiquent que les pertes subies par les ménages à revenu faible ou intermédiaire sont bien plus importantes que celles enregistrées par les ménages à revenu élevé. Oxfam estime que la crise va faire plonger 185 millions de personnes dans la pauvreté. (Oxfam, « À l'abri de la tempête – Un besoin mondial de protection sociale universelle en période de COVID-19 » (Oxford, décembre 2020) – seul le résumé est en français).

crise : pour rendre les sociétés plus résilientes face aux chocs, nous devons redoubler d'efforts pour réaliser le droit à la sécurité sociale.

B. Obstacles

8. Outre le manque de volonté politique, plusieurs causes expliquent le peu de progrès accomplis concernant la concrétisation du droit à la sécurité sociale. Étant donné que le travail informel reste prédominant dans de nombreux pays à faible revenu, les régimes contributifs ne protègent qu'une petite partie de la main-d'œuvre⁸. Les capacités des services publics, en particulier de la sécurité sociale, de l'administration fiscale et de l'inspection du travail, sont souvent insuffisantes. Dans de nombreux pays à faible revenu, les lacunes considérables des registres d'état civil constituent une difficulté majeure⁹.

9. Les obstacles susmentionnés sont bien réels. Ils compromettent la capacité des pays à faible revenu de mobiliser des ressources nationales en vue de financer la protection sociale, ainsi que leur capacité d'assurer à leur population des services de protection sociale efficaces. La solidarité internationale devrait contribuer davantage à surmonter ces obstacles. Elle ne saurait toutefois se substituer à la conduite de réformes ou à la mobilisation de ressources supplémentaires à l'échelle nationale. Elle constitue plutôt une condition préalable à ces activités.

C. Solidarité internationale

10. En adoptant le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs qui y sont énoncés, les États Membres se sont engagés à renforcer la solidarité nationale. La cible 1.a des objectifs dispose que, pour éliminer la pauvreté d'ici à 2030, les pays doivent garantir une mobilisation importante de ressources provenant de sources multiples, *y compris par le renforcement de la coopération pour le développement*, afin de doter les pays en développement de moyens adéquats et prévisibles de mettre en œuvre des programmes et politiques visant à mettre fin à la pauvreté (l'original n'est pas en italique). Selon la Recommandation n° 202 de l'OIT, les socles nationaux de protection sociale devraient être financés par des ressources nationales, mais il est toutefois prévu que les membres dont les capacités économiques et budgétaires sont insuffisantes pour mettre en œuvre les garanties puissent rechercher une coopération et un appui au niveau international en complément de leurs propres efforts (par. 12). En 2011, dans son rapport final proposant un plan d'action pour l'universalisation des socles de protection sociale, le Groupe consultatif sur le socle de protection sociale, présidé par Michelle Bachelet, a recommandé aux donateurs de fournir aux pays à bas revenu un soutien financier pluriannuel et prévisible permettant de renforcer les socles de protection sociale définis au niveau national, dans le cadre budgétaire de ces pays et selon le principe de l'appropriation nationale¹⁰.

11. C'est maintenant qu'il faut agir, en soutenant les efforts que les pays à faible revenu déploient pour établir des socles de protection sociale et en créant à cette fin un nouveau mécanisme international. L'idée qui sous-tend la mise en place d'un fonds mondial de protection sociale n'est pas que les contribuables des pays riches paient pour les services de protection sociale des pays pauvres. Il s'agit plutôt de créer un cercle vertueux dans lequel l'aide internationale serait à la hauteur des efforts nationaux et contribuerait à renforcer les capacités dans les pays à faible revenu.

12. En d'autres termes, les fonds internationaux feraient office de bonus versé aux pays qui font de l'établissement de socles de protection sociale une priorité de l'action publique et

⁸ Voir OIT, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects – Overview* (Genève, 2016).

⁹ Si à l'échelle mondiale, 73 % des enfants âgés de moins de 5 ans sont enregistrés à leur naissance, seuls 46 % des enfants nés en Afrique subsaharienne le sont (voir www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/).

¹⁰ OIT, *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive – Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS* (Genève, 2011), p. 107.

permettraient de lever les obstacles à la mobilisation des ressources nationales. L'adoption d'une telle approche devrait encourager ces pays à se tourner vers un modèle de développement plus inclusif et plus durable, dans lequel le progrès économique serait largement partagé par toute la société et les investissements faits dans l'éducation et la formation conduiraient progressivement à une amélioration de la productivité du travail.

13. La question n'est pas simplement de savoir si les pays à faible revenu ont les moyens financiers d'établir des socles de protection sociale. Il faudrait plutôt se demander si ces pays devraient rester enfermés dans un modèle de croissance « à bas prix et à faible développement humain » ou s'ils devraient opter pour un modèle inclusif. Le premier modèle se caractérise par la spécialisation dans l'exportation de matières premières ou dans les maillons des chaînes de production mondiales qui nécessitent le plus de main-d'œuvre. En adoptant un tel modèle, le pays concerné essaye d'être compétitif dans l'économie mondiale en réduisant les salaires et la protection sociale, afin de maintenir le coût de la main-d'œuvre à un niveau peu élevé, et en baissant les redevances et impôts dus par les entreprises, afin d'attirer des investisseurs dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles.

14. À l'inverse, dans un modèle de croissance inclusif, le progrès économique global est réparti entre tous les groupes de population et sert à accroître la demande intérieure, ce qui permet de faire de plus grandes économies d'échelle et d'augmenter les recettes provenant de l'imposition. Dans ce contexte, l'amélioration de la protection sociale encourage l'investissement dans le capital humain et permet aux producteurs nationaux de s'élever dans la chaîne de valeur et à la main-d'œuvre locale plus qualifiée d'être employée dans les maillons des chaînes de production mondiales à forte intensité de capital. La solidarité internationale est essentielle pour aider les pays à faible revenu à opter pour le modèle de développement inclusif.

III. La genèse du fonds mondial pour la protection sociale

15. L'idée d'un fonds mondial pour la protection sociale a été avancée pour la première fois au cours de la période 2012-2015. À cette époque, les objectifs de développement durable étaient en cours d'élaboration et les préparatifs de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui devait se tenir à Addis-Abeba en juillet 2015, allaient bon train. Pendant cette période, diverses propositions ont été faites quant à la manière d'appliquer le volet international de la Recommandation n° 202 de l'OIT. Se fondant sur des publications universitaires antérieures¹¹, l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation et l'ancienne Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté ont proposé, en 2012, de créer un fonds mondial pour la protection sociale qui serait formé d'un mécanisme de financement visant à combler le déficit qui empêchait les pays à faible revenu d'établir des socles de protection sociale et d'un service de réassurance visant à garantir les régimes de protection sociale contre les risques associés à un excès de demande provoqué par un choc majeur¹². Le Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015 a mentionné la proposition dans son rapport intitulé « Pour un nouveau partenariat mondial : Vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable », soumis au Secrétaire général en mai 2013. D'autres propositions ont aussi été présentées dans le cadre des préparatifs de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, notamment par la Global Coalition for Social Protection Floors et le Overseas Development Institute.

16. Bien que les États aient réagi de manière encourageante, les mesures concrètes nécessaires à la mise en place de telles initiatives n'ont pas été prises. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, les chefs d'État et de gouvernement et les hauts représentants se sont engagés

¹¹ Sanjay G. Reddy, « Safety nets for the poor: a missing international dimension? », dans *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. (Londres, Palgrave Macmillan, 2006), p. 144 à 165.

¹² Olivier De Schutter et Magdalena Sepúlveda, « Underwriting the poor: a global fund for social protection », Note de synthèse n° 7 (octobre 2012).

à mobiliser un appui international résolu en faveur des efforts visant à établir des socles de protection sociale¹³. Le Programme ne comportait toutefois aucune orientation sur les modalités précises de cet appui. Pourtant, comme l'a souligné le Groupe consultatif sur le socle de protection sociale dans son rapport de 2011, la prévisibilité de l'aide est essentielle pour que les pays à faible revenu puissent établir des socles de protection sociale durables et fondés sur les droits qui permettront de protéger leur population. Si l'aide n'est pas prévisible, les pays pauvres, dont l'économie peu diversifiée les expose aux chocs – qui surviennent lorsque la demande de protection sociale augmente et que les recettes baissent de manière simultanée –, ne peuvent guère qu'améliorer les dispositifs de transferts en espèces à court terme, de manière tout à fait ponctuelle, en utilisant l'aide temporaire qu'ils peuvent obtenir de la communauté internationale après le choc. Une telle approche n'est pas viable.

IV. Comblar le déficit de financement

17. L'investissement à consentir pour universaliser les socles de protection sociale est raisonnable. Selon les estimations de l'OIT, le coût total de la protection sociale pour les pays développés dans leur ensemble atteignait 792,6 milliards de dollars en 2019, soit 2,4 % du produit intérieur brut (PIB) de ces pays. Ce coût comprend les quatre principaux types de prestation sociale, à savoir les allocations familiales et les pensions de maternité, d'invalidité et de vieillesse, mais exclut les allocations chômage et l'assurance maladie. Pour les pays à faible revenu, c'est-à-dire les 32 pays dont le revenu national brut (RNB) annuel par habitant ne dépasse pas 1 026 dollars, le coût total s'établissait à 31,1 milliards de dollars, soit 6,4 % du PIB de ces pays¹⁴.

18. Le déficit de financement – à savoir la différence entre le coût des quatre types de prestation sociale pris en compte et les dépenses habituelles en matière d'aide sociale – était estimé à 527,1 milliards de dollars, soit 1,6 % du PIB de tous les pays en développement. Toutefois, seulement 5,6 % de ce déficit, soit 26,8 milliards de dollars, correspondait aux pays à faible revenu. Cela s'explique à la fois par le fait que la population de ces pays ne représente qu'une petite partie de la population totale des pays en développement et par le fait que le montant des prestations versées, qui dépend des seuils de pauvreté fixés par les pays concernés, est relativement faible.

19. Dans ses estimations les plus récentes, l'OIT tient compte des effets de la crise de la COVID-19 et inclut les besoins de financement liés à la santé. Au total, 77,9 milliards de dollars, dont 41,8 milliards pour la santé, seraient nécessaires pour permettre aux pays à faible revenu d'assurer la sécurité des revenus de leurs 711 millions d'habitants, conformément à la Recommandation n° 202 de l'OIT¹⁵. Si cette somme représente 15,9 % du PIB des pays à faible revenu, et excède donc de beaucoup leurs moyens, elle est assez modeste pour les pays riches pris dans leur ensemble. En effet, ce montant représente moins de la moitié des 161,2 milliards de dollars d'aide publique au développement (ADP) versés en 2020 par les 30 pays de l'OCDE qui sont membres de son comité d'aide au développement, et 0,32 % de leur RNB cumulé¹⁶. Si la moitié de cette somme était allouée à la mise en place de socles de protection sociale dans les pays à faible revenu, elle suffirait presque à résorber le déficit de financement. En outre, si les pays riches tenaient l'engagement qu'ils ont pris pour la

¹³ Résolution 69/313 de l'Assemblée générale, annexe, par. 12.

¹⁴ Fabio Durán-Valverde et autres, « Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: global estimates and strategies for developing countries », Extension of Social Security Working Paper, n° ESS 073 (Genève, OIT, 2019).

¹⁵ Fabio Durán-Valverde et autres, « Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of COVID-19 crisis and beyond », Document de travail de l'OIT n° 14 (Genève, OIT, 2020). À titre de comparaison, les pays à revenu intermédiaire des tranches inférieure et supérieure devraient respectivement investir 362,9 milliards et 750,8 milliards de dollars, soit 5,1 % et 3,1 % de leurs PIB respectifs.

¹⁶ OECD.Stat, Flux totaux par donneur (2020), au 13 avril 2021. Types d'aide : « ADP équivalent-don, en pourcentage du RNB » et « ADP, mesure équivalent-don ».

première fois en 1970¹⁷ et réaffirmé dans les objectifs de développement durable¹⁸, à savoir porter leur ADP à 0,7 % de leur RNB, les fonds supplémentaires ainsi octroyés seraient suffisants pour combler le déficit.

20. D'autres sources de financement que l'ADP pourraient aussi être examinées. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et la Commission on Global Economic Transformation ont plaidé en faveur d'une augmentation de la marge de manœuvre budgétaire des pays en développement, qui prendrait la forme d'une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux de l'équivalent de 1 000 à 3 000 milliards de dollars, contre les 288 milliards de dollars actuellement en circulation et qui viserait à aider ces pays à atténuer les effets de la pandémie de COVID-19¹⁹. En effet, même un montant relativement modeste de 655 milliards de droits de tirage spéciaux (soit 931 milliards de dollars), qui pourraient être émis immédiatement sans accord préalable des parlements à l'échelle nationale, permettrait aux pays à faible revenu de mieux répondre aux besoins sociaux urgents de leur population, sans avoir à en craindre les effets sur leur balance commerciale, et d'alléger le fardeau de leur dette extérieure. La Commission on Global Economic Transformation recommande expressément aux pays qui sont peu susceptibles d'utiliser les droits de tirage spéciaux qui leur sont nouvellement alloués, en particulier ceux dont la balance commerciale est excédentaire, de mettre ces droits à disposition des pays qui en ont besoin, notamment en versant leurs droits à un fonds mondial de protection sociale²⁰. Cette solution serait un moyen presque gratuit de soutenir le fonds.

21. Au-delà des chiffres, la nature de l'investissement dans la protection sociale a toute son importance. Si l'octroi de fonds par l'intermédiaire du fonds mondial devait être subordonné à une augmentation de l'investissement dans la protection sociale par la mobilisation des ressources nationales, cela pourrait progressivement conduire à l'émergence d'un cercle vertueux, dans lequel la hausse de l'aide internationale contribuerait à la croissance inclusive, à la résilience sociale, à l'augmentation des recettes publiques et partant, à une plus grande mobilisation des ressources nationales. De cette manière, l'aide internationale ne créerait pas une situation de dépendance. Au contraire, elle permettrait aux pays de se libérer de leur dépendance à l'assistance humanitaire, ponctuelle et de court terme pour acquérir progressivement la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour financer la protection sociale sans aide extérieure.

V. La protection sociale en tant qu'investissement

22. Fondamentalement, le lien de cause à effet est relativement simple : la protection sociale joue un rôle de stabilisation en période de ralentissement économique puisqu'elle contribue à réduire la pauvreté et à accroître le niveau de consommation des ménages à faible revenu. Elle permet aussi aux ménages d'augmenter leur épargne²¹, ce qui leur évite d'avoir à vendre des actifs productifs en temps de crise²² et de plonger dans la misère à cause de

¹⁷ Voir résolution 2626 (XXV) de l'Assemblée générale.

¹⁸ La cible 17.2 des objectifs de développement durable fait référence à l'engagement « pris par nombre [des pays développés] de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide aux pays en développement et entre 0,15 % et 0,20 % à l'aide aux pays les moins avancés ».

¹⁹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, « The COVID-19 shock to developing countries: towards a 'whatever it takes' programme for the two-thirds of the world's population being left behind » (mars 2020), et *Rapport sur le commerce et le développement 2020 – De la pandémie à la prospérité pour tous : Comment éviter une autre décennie perdue* (Publication des Nations Unies, 2020), p. 113. Dans le cadre de l'actuel système de quotes-parts du Fonds monétaire international, 39 % des droits de tirage spéciaux nouvellement créés seraient alloués à l'ensemble des pays en développement.

²⁰ Commission on Global Economic Transformation, « The pandemic and the economic crisis: a global agenda for urgent action » (Institute for New Economic Thinking, 2020), p. 9.

²¹ Sudhanshu Handa et autres, *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation* (Chapel Hill, University of North Carolina at Chapel Hill, février 2014).

²² Laura Ralston, Colin Andrews et Allan Hsiao, « The impacts of safety nets in Africa – what are we learning? », Document de travail de recherche sur les politiques n° 8255 (Banque mondiale, 2017).

dépenses de santé catastrophiques²³. En outre, elle est indispensable pour garantir une croissance inclusive et durable, propice à un partage plus équitable du développement et générant des effets plus prononcés sur la réduction de la pauvreté²⁴.

23. Autre incidence peut-être plus importante encore dans le contexte du présent rapport, la protection sociale contribue à rendre l'économie plus compétitive et a des effets multiplicateurs non négligeables. Elle se traduit par une augmentation des taux de scolarisation et de réussite scolaire, une amélioration de la situation sanitaire et un accroissement du taux de participation au marché du travail, profitant ainsi aux économies locales dans leur ensemble. Assurer un complément de revenu aux personnes tout au long de leur vie n'est donc pas seulement une obligation relative aux droits de l'homme, c'est aussi une question de bon sens sur le plan économique.

24. Pour les individus et les ménages, la protection sociale permet d'investir davantage dans l'éducation des enfants. Ainsi, en Éthiopie, au Kenya, au Lesotho et au Zimbabwe, les transferts en espèces ont permis de réduire le nombre d'enfants qui travaillent dans les exploitations familiales²⁵. En Inde, la mise en place du Mécanisme national de protection de l'emploi rural a permis de réduire le travail des enfants de 13,4 % pour les garçons et de 8,2 % pour les filles²⁶. Des résultats similaires ont été constatés avec le programme pilote d'allocations sociales en Éthiopie²⁷. Le taux de scolarisation des filles a sensiblement augmenté en Équateur²⁸, au Lesotho²⁹, au Pakistan³⁰ et en Turquie³¹. En Amérique latine et en Afrique, notamment au Brésil³², en Colombie³³, au Ghana³⁴, au Mexique³⁵ et au Nicaragua³⁶, on a aussi constaté que les programmes de transferts en espèces assortis de conditions réduisaient le risque d'absentéisme scolaire et de redoublement et augmentaient la fréquentation scolaire et le niveau d'études pour les garçons comme pour les filles. Même

²³ Chris Elbers et autres, « Impact of social protection interventions for basic health care provision », note d'orientation, 27 mars 2018. Les auteurs de la note d'orientation expliquent qu'au Kenya, la gratuité des soins de santé primaires s'est traduite par une baisse des dépenses de santé catastrophiques, qui sont tombées de 4 % en 2003 à 1 % en 2013.

²⁴ Voir, par exemple, Sergei Soares et autres, « Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality », Working Paper n° 35 (Brasilia, International Poverty Centre, 2007), et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Sharing Innovate Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, vol. 18 (New York, 2011).

²⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes* (2017).

²⁶ Marco Sanfilippo, Bruno Martorano et Chris De Neubourg, « The impact of social protection on children: a review of the literature », Document de travail du Bureau de la recherche, n° WP-2012-06 (Florence, Bureau de la recherche de l'UNICEF, 2012).

²⁷ Frank van Kesteren et autres, « The business case for social Protection in Africa », *Synthesis Report Series: Social Protection* (INCLUDE: Knowledge Platform on Inclusive Development Policies, 2018).

²⁸ María C. Araújo, Mariano Bosch et Norbert Schady, « Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap? », IDB Working Paper Series, n° 767 (Banque interaméricaine de développement, janvier 2017).

²⁹ FAO, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

³⁰ Marco Sanfilippo, Bruno Martorano et Chris De Neubourg, « The impact of social protection on children ».

³¹ Akhter U. Ahmed et autres, « Impact evaluation of the conditional cash transfer programme in Turkey: final report » (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 2007).

³² Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas et Guilherme Issamu Hirata, « Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: evaluación del impacto del programa Tekoporã del Paraguay » (Brasilia, International Policy Centre, 2008).

³³ Orazio Attanasio et autres, « Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, n° 2 (2010).

³⁴ Sudhanshu Handa et autres, *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation*.

³⁵ Susan W. Parker et Tom Vogl, « Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? – evidence from Mexico », NBER Working Paper n° 24303 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2018).

³⁶ John A. Maluccio et Rafael Flores, « Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan *red de protección social* », Discussion Paper n° 184 (Washington D.C., Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 2005).

les pensions de vieillesse ont ce type d'effets, puisque le surplus de revenu disponible des ménages est souvent investi dans l'éducation. Ainsi, au Lesotho, les bénéficiaires de l'allocation vieillesse en consacrent une grande part à l'achat d'uniformes, de livres et de fournitures scolaires pour leurs petits-enfants, tandis qu'en Zambie, le programme Kalomo, qui est destiné aux ménages dirigés par des personnes âgées, a conduit à une augmentation de la fréquentation scolaire de 16 %³⁷.

25. Les protections telles que les pensions de vieillesse, l'aide alimentaire directe et le congé parental rémunéré favorisent la croissance de l'emploi productif. En Afrique du Sud et au Mexique, il est avéré que les enfants appartenant à des familles qui bénéficient de pensions de vieillesse ou de subventions alimentaires sont plus grands et en meilleure santé³⁸. Le congé parental rémunéré est associé à des taux de vaccination des enfants plus élevés, car les parents peuvent plus facilement faire vacciner leurs enfants quand ils ne travaillent pas³⁹, ce qui entraîne une baisse de la mortalité infantile⁴⁰ et une augmentation de la durée d'allaitement, qui contribue à son tour à l'immunisation des enfants et à la réduction du risque d'obésité⁴¹. Les enfants dont les parents bénéficient d'une protection sociale sont en meilleure santé et plus productifs à l'âge adulte.

26. Il est également avéré que la protection sociale contribue à garantir la sécurité alimentaire. Le programme brésilien Bolsa Família est peut-être l'exemple le plus étudié⁴², mais de nombreux autres dispositifs d'assistance sociale ont entraîné une augmentation de l'apport en calories, du nombre de repas par jour et de la production alimentaire. En Inde, les bénéficiaires du Mécanisme national de protection de l'emploi rural ont vu leur apport calorique et protéique augmenter de manière sensible⁴³. En Éthiopie, grâce au programme pilote d'allocations sociales, le nombre de mois de pénurie alimentaire a baissé de 0,24 et le nombre de repas par jour a augmenté de 0,6, pour les adultes comme pour les enfants⁴⁴. Pour les ménages participant au Programme de protection sociale fondé sur les activités productives, la pénurie de nourriture pendant la saison sèche dure 1,29 mois de moins que pour les autres ménages⁴⁵. Selon des estimations, pour chaque dollar d'allocation versé aux ménages dans les pays africains, 0,36 dollar est consacré aux dépenses alimentaires, ce qui prouve que les transferts en espèces contribuent à améliorer la sécurité alimentaire⁴⁶.

27. L'accès aux soins de santé est essentiel pour entretenir la productivité de la main-d'œuvre et réduire les arrêts de travail pour maladie. Plusieurs études confirment les effets positifs sur la santé de la protection sociale en général et d'un meilleur accès aux soins de santé en particulier. Au Bangladesh, une évaluation de l'incidence du Programme en faveur des plus pauvres a montré que les bénéficiaires du Programme étaient plus susceptibles de se faire vacciner, de recevoir des soins anténatals et postnatals, de prendre de

³⁷ Babatunde Omilola et Sheshangai Kaniki, *Social Protection in Africa: A Review of Potential Contribution and Impact on Poverty Reduction* (PNUD, mars 2014).

³⁸ Ibid. ; Marco Sanfilippo, Bruno Martorano et Chris De Neubourg, « The impact of social protection on children ».

³⁹ Mark Daku, Amy Raub et Jody Heymann, « Maternal leave policies and vaccination coverage: a global analysis », *Social Science and Medicine*, vol. 74, n° 2 (2021), et J. Heymann et autres, « Paid parental leave and family wellbeing in the sustainable development era », *Public Health Reviews*, vol. 38, n° 21 (2017).

⁴⁰ Arijit Nandi et autres, « Increased duration of paid maternity leave lowers infant mortality in low- and middle-income countries: a quasi-experimental study », *PLOS Medicine*, vol. 13, n° 3 (2016).

⁴¹ Yan Chai, Arijit Nandi et Jody Heymann, « Does extending the duration of legislated paid maternity leave improve breastfeeding practices? Evidence from 38 low-income and middle-income countries », *BMJ Global Health*, vol. 3, n° 5 (2018).

⁴² Mario Felipe Dest, « The impact of Brazil's Bolsa Familia program on food security in Santo Antônio de Jesus, Bahia », *Independent Study Project Collection*, n° 756 (2009).

⁴³ Yanyan Liu et Klaus Deininger, *Welfare and Poverty Impacts: The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (Washington D.C., Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, septembre 2013).

⁴⁴ Solomon Asfaw et autres, *Productive Impact of Ethiopia's Social Cash Transfer Pilot Programme: A From Protection to Production (PtoP) Report* (Rome, FAO, 2016).

⁴⁵ Guush Berhane et autres, « Can social protection work in Africa? The impact of Ethiopia's productive safety net programme », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, n° 1 (2014).

⁴⁶ Sudhanshu Handa et autres, *Livelihood Empowerment Against Poverty Program Impact Evaluation*.

la vitamine A (enfants de moins de 5 ans) et d'avoir recours à des méthodes de contraception modernes⁴⁷. En Turquie, des transferts en espèces assortis de conditions ont entraîné une hausse de 13,6 % de la part des enfants d'âge préscolaire bénéficiant d'une couverture vaccinale complète⁴⁸. Au Ghana, l'assurance maladie et les transferts en espèces ont fait augmenter les dépenses en médicaments, en particulier chez les personnes les plus pauvres, qui semblent consacrer davantage de leurs ressources aux médicaments⁴⁹. En Thaïlande, grâce au programme de couverture sanitaire universelle, la probabilité de bénéficier chaque année d'un bilan de santé a augmenté de 9 %, et même de 11 % chez les femmes, tandis que le nombre d'admissions à l'hôpital et celui de consultations en ambulatoire ont respectivement enregistré des hausses de 2 % et de 13 %⁵⁰.

28. En outre, et contrairement à un préjugé répandu, la protection sociale ne décourage pas la recherche d'emploi⁵¹. À l'inverse, elle accroît la participation au marché du travail, en particulier chez les femmes, ainsi que l'ont prouvé les programmes de transferts en espèces assortis de conditions mis en place en Amérique latine⁵², notamment au Mexique⁵³, et en Ouganda⁵⁴. Des études contrôlées randomisées de l'incidence des programmes de transferts en espèces (assortis ou non de conditions) ont abouti à des conclusions similaires, non seulement dans le cas du Mexique, mais aussi pour le Honduras, l'Indonésie, le Maroc, le Nicaragua et les Philippines⁵⁵. C'est également vrai pour les programmes de travaux publics, notamment parce que ceux-ci peuvent améliorer les compétences des participants. Ainsi, en Sierra Leone, les personnes qui ont pris part à ce type de programmes avaient 34 % plus de chances d'avoir un emploi rémunéré une fois le projet terminé⁵⁶ et étaient quatre fois plus susceptibles d'investir dans de nouvelles entreprises⁵⁷. Des résultats similaires ont été enregistrés en Égypte et en Tunisie⁵⁸.

29. Les investissements dans la protection sociale génèrent en outre d'importantes recettes pour l'économie locale, étant donné que les bénéficiaires dépensent dans les entreprises locales. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'est servie du modèle d'évaluation de l'impact à l'échelle de l'économie locale (modèle LEWIE) pour mesurer l'effet multiplicateur des transferts en espèces dans sept pays d'Afrique subsaharienne, et elle a constaté que les multiplicateurs de revenus variaient, en

⁴⁷ Banque asiatique de développement, *Asian Development Bank: Social Protection Strategy 2001 – Special Evaluation Study* (octobre 2012).

⁴⁸ Akhter U. Ahmed et autres, « Impact evaluation of the conditional cash transfer program in Turkey ».

⁴⁹ Nicky Pouw et autres, « Exploring the interaction between different social protection programmes in Ghana: are the poor and extreme poor benefitting? », *Social and Health Policies for Inclusive Growth Working Paper n° 1* (Bonn, Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement, 7 juillet 2017).

⁵⁰ Simone Ghislandi, Wanwiphang Manachotphong et Viviana M. E. Perego, « The impact of Universal Health Coverage on health care consumption and risky behaviours: evidence from Thailand », *Health Economics, Policy and Law*, vol. 10, n° 3 (juillet 2015).

⁵¹ Bien entendu, les pensions de vieillesse sont l'exception, puisque leur objet même est de permettre aux personnes ayant atteint l'âge légal de prendre leur retraite sans avoir à continuer de travailler.

⁵² Laís Abramo, Simone Cecchini et Beatriz Morales, *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion: Lessons from Latin America and the Caribbean* (Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019). Le rapport se fonde sur 87 études menées en vue d'évaluer 21 programmes de transferts en espèces assortis de conditions mis en place en Amérique latine.

⁵³ Susan W. Parker et Tom Vogl, « Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? ». Selon cet article, le programme Prospera (transferts en espèces assortis de conditions) a entraîné une augmentation de la participation des femmes au marché du travail de l'ordre de 6 à 11 points de pourcentage.

⁵⁴ Frank van Kesteren et autres, « The business case for social protection in Africa ».

⁵⁵ Abhijit Banerjee et autres, « Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide », *The World Bank Research Observer*, vol. 32, n° 2 (août 2017).

⁵⁶ Frank van Kesteren et autres, « The business case for social protection in Africa ».

⁵⁷ Nina Rosas et Shwetlena Sabarwal, « Public works as a productive safety net in a post-conflict setting: evidence from a randomized evaluation in Sierra Leone », Document de travail de recherche sur les politiques n° 7580 (Banque mondiale, février 2016).

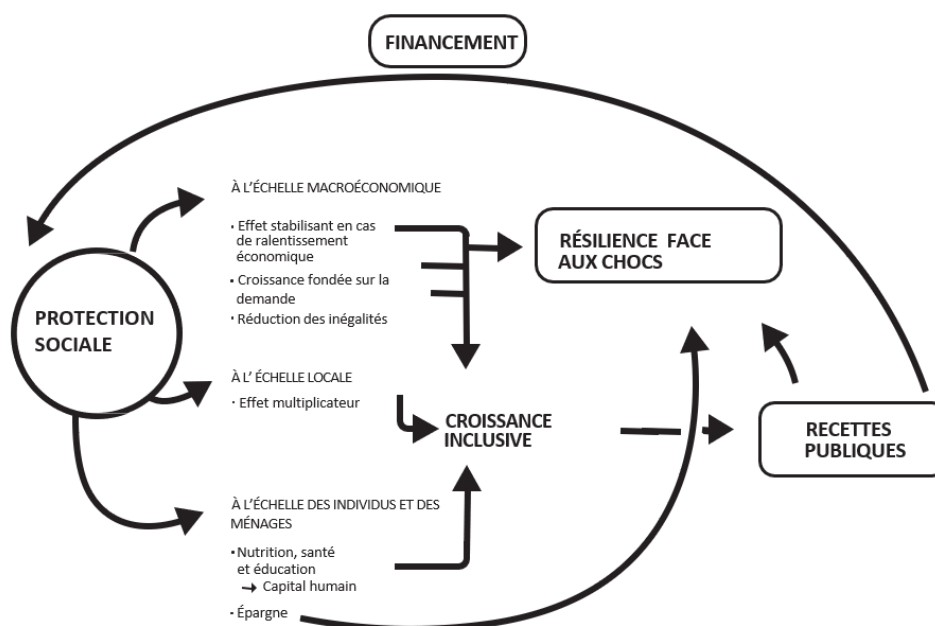
⁵⁸ Eric Mvukiyehe, « What are we learning about the impacts of public works programs on employment and violence? Early findings from ongoing evaluations in fragile states », 16 avril 2018.

termes nominaux, de 2,52 en Éthiopie à 1,34 au Kenya⁵⁹. Selon une étude plus récente, deux programmes de transferts en espèces mis en place en Zambie (le Programme d'allocations familiales et le Programme ciblant plusieurs catégories de population) ont chacun généré un effet multiplicateur de revenus de 1,67 en moyenne⁶⁰.

30. La protection sociale est donc un investissement qui non seulement s'autofinance à moyen et à long terme, mais rapporte des dividendes non négligeables (fig. I).

Figure I

Contributions de la protection sociale à la croissance inclusive et à l'augmentation des recettes publiques



31. Selon les projections du Département de la protection sociale de l'OIT, la mobilisation des ressources nationales devrait augmenter progressivement, grâce à l'aide et à la coopération internationales, jusqu'à permettre l'élimination graduelle du financement international d'ici à 2030.

32. Le déficit de financement ne sera pas immédiatement comblé, car l'établissement de socles de protection sociale prend du temps et l'universalisation de la protection sociale est une entreprise progressive, mais l'association de l'aide internationale, du renforcement des capacités et de la mobilisation des ressources nationales permettra de résorber le déficit au fil du temps. Avec un montant de départ fixé à 48,1 milliards de dollars, les projections calculées jusqu'à la fin de 2030 indiquent que la couverture s'étendra progressivement et que les ressources nationales représenteront une part croissante des sommes allouées au comblement du déficit (fig. II).

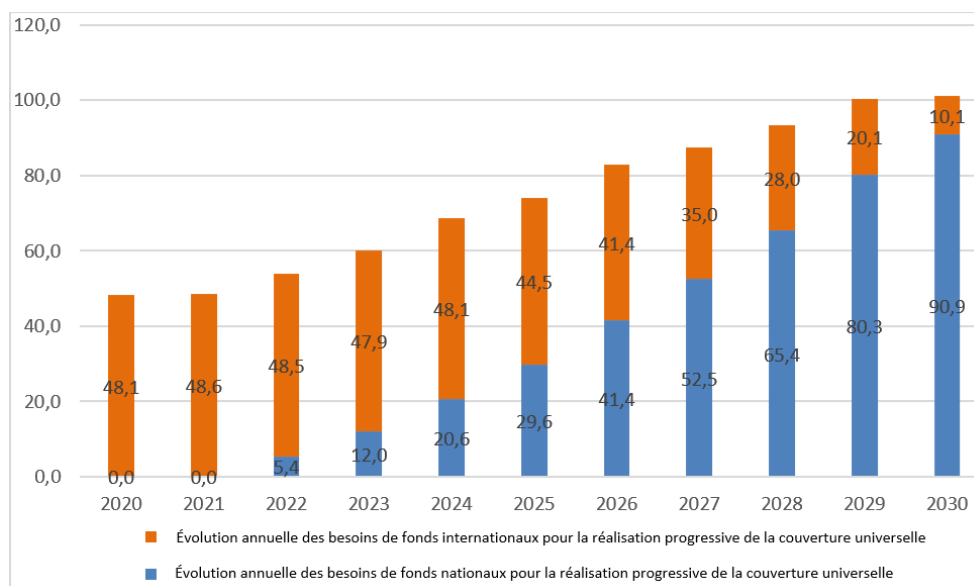
⁵⁹ FAO, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

⁶⁰ Sudhanshu Handa et autres, « Can unconditional cash transfers raise long-term living standards? Evidence from Zambia », *Journal of Development Economics*, vol. 133 (juillet 2018).

Figure II

Évolution des besoins de financement relatifs à l'extension progressive de la protection sociale, y compris des soins de santé, dans les pays à faible revenu, conformément aux cibles 1.3 et 3.8 des objectifs de développement durable

(Total et fonds provenant de sources internationales, 2020-2030, en milliards de dollars des États-Unis)



Source : Valérie Schmitt et Mira Bierbaum, *Invest More: Bridging the Financing Gap for Social Protection at Country and Global Levels* (OIT, 2021) (à paraître), à partir des données présentées dans : Fabio Durán-Valverde et autres, « Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond », Document de travail de l'OIT n° 14 (Genève, OIT, 2020).

VI. Débloquent les perspectives de développement durable

33. On pourrait voir émerger un cercle vertueux, dans lequel l'aide internationale apportée au moyen du fonds mondial inciterait les pays bénéficiaires à investir davantage dans la protection sociale, ce qui se traduirait, en retour, par une croissance plus inclusive et des économies plus résilientes, et permettrait au fil du temps une plus grande mobilisation des ressources nationales. Les instruments fournis par le fonds mondial pour la protection sociale peuvent y contribuer de trois manières : en fournissant une assistance technique, en stimulant la mobilisation des ressources nationales et en appuyant l'augmentation des investissements dans la protection sociale.

A. Fournir une assistance technique

34. L'aide internationale peut comprendre une assistance destinée à soutenir les capacités des administrations locales, en particulier à l'échelle des administrations fiscales et des inspections du travail, ou à faciliter la création de registres sociaux ou l'amélioration de ceux qui existent déjà, conditions préalables au déploiement des programmes de protection sociale. L'initiative Inspecteurs des impôts sans frontières, lancée en 2015 par l'OCDE et le Programme des Nations Unies pour le développement, peut être une source d'inspiration pour les activités de renforcement des capacités de vérification fiscale, essentielles pour améliorer la mobilisation des ressources nationales par la fiscalité.

35. En ce qui concerne les registres sociaux, le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil illustre les progrès qui peuvent être faits, notamment au profit des personnes vivant dans les zones rurales ou des populations déplacées pour lesquelles l'enregistrement peut être particulièrement problématique. Il est essentiel de renforcer les capacités dans ce domaine pour améliorer l'évaluation des besoins, en faisant en sorte que

tous les bénéficiaires potentiels soient recensés et informés de leurs droits, et pour appliquer les régimes de protection sociale de manière plus efficace.

B. Faciliter la mobilisation des ressources nationales

36. Le soutien apporté par le fonds mondial pour la protection sociale pourrait accélérer des transformations de nature à permettre aux pays à faible revenu de mobiliser davantage de ressources nationales. Outre l'augmentation des niveaux de l'aide internationale, les options de financement de la protection sociale suivantes sont envisageables :

- a) Augmenter les recettes fiscales, en particulier dans les pays où le ratio impôts/PIB est le plus faible, tout en réduisant la part de la taxe sur la valeur ajoutée et en augmentant les recettes collectées au moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune afin de garantir la progressivité de l'impôt ;
- b) Étendre la couverture sociale et accroître les recettes contributives en encourageant la transition du secteur non structuré au secteur structuré de l'économie ;
- c) Éliminer les flux financiers illicites ;
- d) Réaffecter les dépenses publiques, par exemple en réduisant les dépenses militaires ou les dépenses liées aux « maux », comme les subventions aux combustibles fossiles ;
- e) Utiliser les réserves en devises issues de la fiscalité et celles de la banque centrale ;
- f) Emprunter et restructurer la dette existante ;
- g) Adopter un cadre macroéconomique qui, au lieu de viser à obtenir des ajustements budgétaires en réduisant les investissements publics dans les infrastructures et le capital humain, ce qui limite les possibilités de croissance à long terme, permet au contraire d'emprunter pour financer une croissance durable⁶¹.

37. L'introduction d'une tarification du carbone pourrait également être encouragée. Dans un précédent rapport, le Rapporteur spécial a également constaté les avantages que présentait l'introduction d'une taxe sur le carbone, qui pouvait se faire sans effets socialement régressifs⁶². Il y avait 61 initiatives de tarification du carbone en place ou dont la mise en œuvre était prévue au plus tard en 2020, et la tarification du carbone avait créé 45 milliards de dollars de recettes publiques en 2019. Toutefois, la marge de progression reste considérable. Seulement 12 gigatonnes d'équivalent dioxyde de carbone, soit environ 22 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, sont soumises à une forme de tarification du carbone, et les prix du carbone restent nettement inférieurs aux niveaux requis pour respecter l'Accord de Paris. Le prix moyen mondial du carbone n'est que de 2 dollars par tonne, alors que selon la Commission de haut niveau sur les prix du carbone, il devrait se situer entre 40 et 80 dollars pour respecter l'engagement pris à l'échelle mondiale dans l'Accord de Paris⁶³. Si les taxes sur le carbone étaient portées au niveau minimum requis au niveau mondial pour atteindre un prix de 40 dollars par tonne, 850 milliards de dollars supplémentaires seraient collectés et feraient augmenter les recettes publiques. Le fonds mondial pour la protection sociale pourrait aider les pays à relever les taxes sur le carbone et à réinvestir les recettes (combinées à l'aide internationale supplémentaire obtenue) dans le financement de la protection sociale, ce qui compenserait les effets régressifs de ces taxes et aboutirait à un résultat net progressif.

38. L'allègement de la dette est une autre option. Pour les 74 pays dont le RNB par habitant sera inférieur à 1 185 dollars en 2021 (et qui pourront donc bénéficier du soutien de l'Association internationale de développement), le service de la dette à moyen et à long terme en 2020 a été estimé à environ 36 milliards de dollars. Il a été réparti en proportions à peu

⁶¹ Pour en savoir plus sur ces différentes options, voir Isabel Ortiz et autres, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options* (Genève, OIT, 2019).

⁶² A/75/181, par. 13 et 14, et 16 à 18.

⁶³ Banque mondiale, *State and Trends in Carbon Pricing 2020* (Washington, D.C., 2020).

près égales entre les créanciers multilatéraux, bilatéraux (pour la plupart non membres du Club de Paris) et commerciaux⁶⁴. Alors que les niveaux d'endettement atteignaient déjà des sommets avant la crise liée à la COVID-19, les dépenses supplémentaires nécessaires du fait de la crise, combinées à une baisse des revenus due à la diminution de la croissance et des échanges commerciaux, ont conduit à une situation dans laquelle plus de 50 % des pays à faible revenu sont désormais considérés comme présentant un risque élevé de surendettement ou étant déjà en situation de surendettement, selon le Cadre de soutenabilité de la dette du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Le service de la dette extérieure est donc un obstacle majeur au financement de la protection sociale pour de nombreux pays à faible revenu. Des solutions innovantes, comme la subordination de l'allègement de la dette à la condition que les montants économisés soient réinvestis dans le financement de la protection sociale, pourraient être explorées en vue de lever cet obstacle.

39. Les progrès faits au niveau mondial dans la lutte contre les flux financiers illicites ouvrent également des possibilités. On estime que 10 % du PIB mondial est détenu sous forme d'actifs financiers extraterritoriaux et que 7 000 milliards de dollars de la richesse privée mondiale transitent par des juridictions opaques et des paradis fiscaux⁶⁵. L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par les sociétés multinationales peuvent coûter cher aux pays où ces bénéfices sont réalisés directement, mais ils encouragent également une course vers le bas en matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés, ce qui entraîne des pertes de recettes estimées entre 500 et 650 milliards de dollars par an⁶⁶. C'est pourquoi le Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 propose un pacte mondial pour l'intégrité financière au service du développement durable, décrit comme un pacte par lequel tous les pays acceptent de prendre des mesures globales pour favoriser et renforcer l'intégrité financière au service du développement durable, et s'engagent à utiliser les fonds dégagés par ces mesures pour faire des investissements supplémentaires en vue d'atteindre les objectifs de développement durable⁶⁷.

40. Des progrès importants ont déjà été faits sur le plan du renforcement de la coopération fiscale internationale grâce au projet BEPS (Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) de l'OCDE et du G20, au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et au Cadre inclusif sur le BEPS, qui regroupe 139 pays. Ces efforts sont louables et méritent d'être soutenus. La proposition visant à soumettre les entreprises multinationales à un niveau minimum d'imposition à l'échelle mondiale pour lutter contre le transfert de bénéfices et la concurrence fiscale entre les juridictions est particulièrement importante, car elle devrait permettre aux pays à faible revenu d'augmenter leurs recettes afin de financer la protection sociale, mais le niveau minimum d'imposition devra être suffisamment élevé pour bénéficier aux pays en développement⁶⁸.

41. En résumé, un certain nombre de leviers pourraient permettre d'obtenir la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour financer la protection sociale, y compris grâce à une coopération internationale renforcée. Ces possibilités pourraient être explorées au moment de la préparation des propositions nationales transmises dans le cadre d'une demande de

⁶⁴ Homi Kharas, « What to do about the current debt crisis in developing countries », 13 avril 2020.

⁶⁵ Annette Alstadsæter, Niels Johannesen et Gabriel Zucman, « Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality », Working Paper, n° 23805 (National Bureau of Economic Research, septembre 2017), et Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

⁶⁶ Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the Time of COVID-19* (Chesham, novembre 2020), et Petr Janský et Miroslav Palanský, « Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment », *International Tax and Public Finance*, vol. 26 (10 juin 2019).

⁶⁷ Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030, *Financial Integrity for Sustainable Development* (2021), p. 9. Le pacte mondial comprendrait la préparation d'une convention fiscale des Nations Unies visant à renforcer la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, ainsi que d'autres flux financiers illicites.

⁶⁸ Un taux minimum de 25 % a été proposé, sur la base du taux moyen actuel de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans les pays du G7 (Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des sociétés, *International Corporate Tax Reform: Towards a Fair and Comprehensive Solution* (octobre 2019)).

soutien soumise au fonds mondial. Si le fonds mondial ne doit pas concurrencer les forums existants où sont examinés les obstacles à la mobilisation des ressources pour le financement de la protection sociale, ni s'y substituer, sa nature inclusive et son rôle de plateforme reliant le financement du développement à l'universalisation des socles de protection sociale peuvent contribuer à stimuler les efforts et à faciliter les progrès.

C. Appuyer la mise en place de socles de protection sociale

42. Comme l'a souligné la Confédération syndicale internationale dans sa contribution à l'élaboration du présent rapport, le fonds mondial devrait faciliter la mise en place et l'expansion de systèmes de protection sociale établis par la loi et conformes aux normes internationales du travail, plutôt que de soutenir des programmes ou des projets sociaux à petite échelle ou limités dans le temps. Les progrès devraient donc reposer à la fois sur le soutien du fonds mondial et sur l'engagement des pays bénéficiaires à investir davantage dans la protection sociale. La plupart des parties prenantes ayant contribué à l'élaboration du présent rapport se sont déclarées favorables à ce que le fonds mondial octroie des fonds complémentaires, appuyant ainsi les efforts nationaux de mobilisation des ressources et d'investissement dans les régimes de protection sociale. Comme indiqué plus haut, les efforts nationaux s'intensifieraient progressivement, à mesure qu'augmenteraient la capacité à couvrir l'ensemble de la population et les recettes publiques, grâce au renforcement de la mobilisation des ressources nationales. Selon cette approche, le fonds mondial inciterait fortement les pays bénéficiaires à investir davantage pour atteindre les cibles 1.3 et 3.8 des objectifs de développement durable.

43. L'approche décrite ci-dessus ne limite pas l'appropriation des programmes par les pays ; au contraire, elle la stimule. Plus précisément, les pays bénéficiaires devraient engager des dialogues nationaux axés sur l'évaluation, en s'inspirant des expériences qui ont déjà eu lieu dans 26 pays avec le soutien de l'OIT⁶⁹. Ces dialogues visent à réunir des représentants des partenaires sociaux, de la société civile, des ministères de tutelle (y compris les ministères des finances, de la santé, de l'emploi et des affaires sociales) et des partenaires de développement pour :

- a) Évaluer les programmes de protection sociale existants afin de recenser les lacunes et les obstacles à une mise en œuvre adéquate ;
- b) Évaluer le coût des mesures à adopter pour combler les lacunes recensées et identifier les options de financement, en tenant compte de la nécessité d'assurer une couverture complète de la population tout au long du cycle de vie ;
- c) Adopter une stratégie, assortie d'un calendrier d'action, en répartissant les responsabilités et en établissant un suivi indépendant des progrès sur la base d'indicateurs convenus afin de vérifier si les engagements pris et les résultats escomptés sont atteints (la couverture effective de la population, par exemple).

44. Loin de prendre le pas sur la mobilisation des ressources nationales pour la protection sociale, l'aide internationale devrait être considérée comme un moyen d'intensifier cette mobilisation. L'aide internationale n'est bien sûr qu'une des diverses options envisageables en vue d'obtenir la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour financer la protection sociale, mais c'est un outil important pour faire en sorte que les autres options soient utilisées de manière appropriée et que la protection sociale devienne une véritable priorité politique.

VII. Renforcement de la résilience face aux chocs

45. L'incertitude quant aux chocs futurs que pourrait subir leur économie n'incite guère les pays pauvres à se doter de filets de protection sociale solides, car ils savent que de tels chocs, qui viendraient accroître brutalement les besoins de la population, pourraient peser

⁶⁹ OIT, *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide* (février 2016).

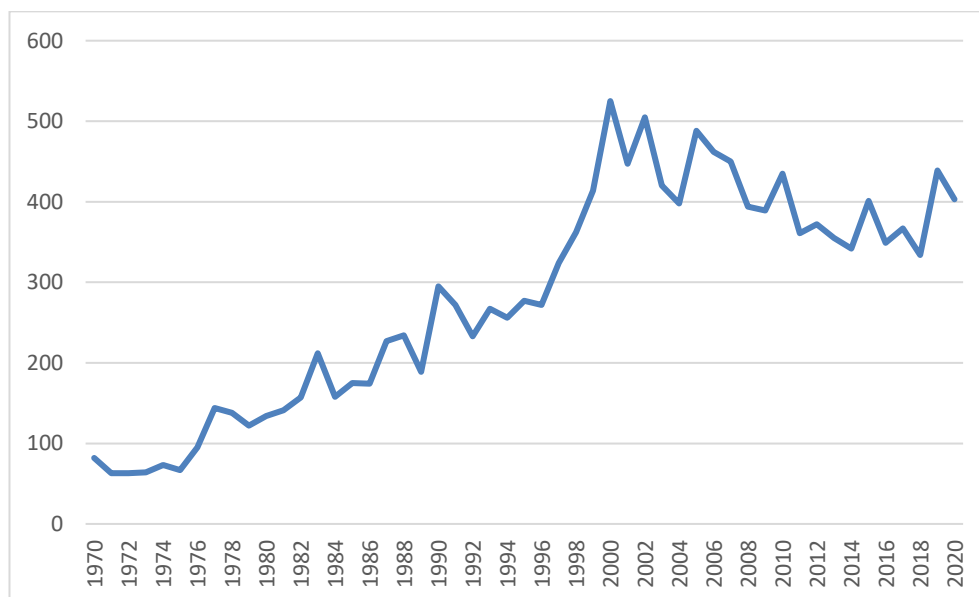
lourdement sur leurs ressources budgétaires⁷⁰. Le fonds mondial proposé pourrait contribuer à atténuer les risques d'une future flambée du coût de la protection sociale.

46. Pour de nombreux pays, en particulier les petits pays à faible revenu dont l'économie est peu diversifiée, l'une des difficultés liées à la mise en œuvre de l'assurance sociale réside dans le fait que la population présente un ensemble assez homogène de vulnérabilités à des événements tels que des catastrophes naturelles, des maladies épidémiques, une crise financière mondiale⁷¹, une diminution soudaine des recettes d'exportation ou des envois de fonds, ou une augmentation du prix des marchandises essentielles importées, telles que les produits alimentaires ou pharmaceutiques⁷². De tels événements créent des risques covariants pour le pays concerné, puisque la demande de protection sociale augmente en même temps que les recettes publiques diminuent. Par exemple, dans un pays où une grande partie de la population dépend de l'agriculture, une sécheresse ou un autre choc lié au climat pourrait déclencher une brusque hausse de la demande qui dépasserait la capacité du système. En même temps, un événement de cette nature réduirait les fonds publics disponibles, ce qui limiterait encore la capacité de l'État à fournir une protection. Dans des cas extrêmes, le pic de la demande de protection sociale pourrait être trop coûteux pour que le système national de protection sociale puisse le supporter seul. Le risque de devoir soudainement venir en aide à un si grand nombre de personnes, alors que les recettes publiques sont également sous pression, n'incite guère les États à adopter un système de protection sociale.

47. La question de la mise en place de systèmes de protection sociale résilients et capables de s'adapter aux chocs est particulièrement importante dans le contexte actuel, car les chocs – en particulier les catastrophes naturelles – sont de plus en plus fréquents, comme le montre la figure III ci-dessous.

Figure III

Catastrophes naturelles survenues dans le monde, y compris les épidémies et les maladies transmises par les animaux, au cours de la période 1970-2020



Source : Base de données sur les situations d'urgence (EM-DAT), Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes/UCLouvain, www.emdat.be (Debarati Guha-Sapir).

⁷⁰ A/HRC/9/23, par. 44.

⁷¹ Florence Bonnet, Ellen Ehmke et Krzysztof Hagemeyer, « La sécurité sociale en période de crise », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 63 (1^{er} avril 2010), et Anna McCord, « L'impact de la crise financière mondiale sur la protection sociale dans les pays en développement », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 63, n° 2 (avril 2010).

⁷² Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Price Volatility and Food Security* (Rome, 2011).

48. Les signataires du Grand Bargain (pacte relatif au financement de l'action humanitaire), adopté à l'issue du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016, ont pris l'engagement de renforcer les liens entre action humanitaire et protection sociale. Ils se sont notamment engagés à développer les programmes de protection sociale et à renforcer les systèmes et les mécanismes d'adaptation nationaux et locaux afin de renforcer la résilience dans les contextes difficiles. Pourtant, comme l'illustre à nouveau la crise liée à la COVID-19, la communauté internationale est mal préparée pour faire face rapidement, à l'échelle requise, à de tels événements⁷³.

49. Une partie du problème réside dans le fait que les systèmes de protection sociale existants au niveau national ne sont pas conçus pour être étendus rapidement afin de couvrir un grand nombre de bénéficiaires supplémentaires, étant donné que les registres sociaux s'appuient sur des listes fixes de personnes inscrites et de bénéficiaires, reposent souvent sur des informations obsolètes et couvrent seulement une partie de la population⁷⁴. Un autre problème est que la capacité d'un pays à financer sa stratégie de protection sociale en temps de crise peut être limitée. Le fonds mondial peut y pallier en augmentant son niveau de soutien aux pays touchés par des chocs graves, auxquels le système national de protection sociale serait incapable de faire face de manière adéquate.

50. Bien que différents modèles aient été proposés pour permettre la mise en place d'un mécanisme de réassurance tel que celui décrit ici⁷⁵, l'approche la plus efficace pourrait consister à ce que le fonds mondial consacre une partie des financements reçus au maintien d'une réserve disponible pour faire face à de tels imprévus, agissant ainsi directement comme un réassureur.

51. La décision d'accéder à la demande de soutien d'un pays serait fondée sur une évaluation du caractère réaliste du plan d'action présenté par ce pays pour la mise en place et l'extension progressive de la protection sociale, notamment en ce qui concerne la pérennité du financement⁷⁶. En d'autres termes, le soutien du fonds mondial pour la protection sociale serait conditionné à l'adoption par les pays bénéficiaires d'un plan d'action crédible pour l'extension de la protection sociale, qui recenserait notamment les sources de financement (reposant à la fois sur la mobilisation de ressources nationales et sur l'aide internationale). Cette solution devrait répondre à toute préoccupation concernant l'aléa moral lié à un tel modèle de réassurance.

52. Afin d'éviter le risque de faire peser une charge excessive sur le fonds global de protection sociale, il pourrait être fixé un plafond (perte maximale probable) définissant les limites de ce qui peut effectivement être assuré, par opposition aux risques systémiques, qui ne peuvent être couverts. Dans ces conditions, tous les pays à faible revenu qui auraient adhéré au fonds mondial pourraient prétendre non seulement à un soutien financier sous forme de fonds complémentaires, mais aussi à une couverture contre les risques covariables menaçant la viabilité des systèmes de protection sociale existants, y compris les pays à faible

⁷³ Thomas Stubbs et autres, « Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries », *World Development*, vol. 137 (janvier 2021). Cet article illustre le fait que, malgré la promesse des institutions financières multilatérales de fournir 2 500 milliards de dollars d'aide aux pays émergents et en développement pour les aider à lutter contre la pandémie et la crise économique qui en découle, au 31 juillet 2020, seulement 90,11 milliards de dollars avaient été décaissés – presque exclusivement sous forme de prêts – somme qui représentait 12,6 % de la capacité de prêt de ces institutions.

⁷⁴ Thomas Bowen et autres, *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks* (Washington, D.C., Banque mondiale, 2020), p. 18.

⁷⁵ Voir Olivier De Schutter et Magdalena Sepúlveda, « Underwriting the poor: a global fund for social protection », p. 15 à 20.

⁷⁶ La Recommandation n° 202 de l'OIT fait référence à la « pérennité financière, budgétaire et économique » dans le cadre des principes qui devraient guider l'établissement de socles de protection sociale, et dans leur Appel à l'action, les membres du Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable invitent les pays à « assurer la pérennité et l'équité des systèmes de protection sociale en privilégiant des modalités sûres et équitables de financement national et, le cas échéant, en faisant appel à la coopération et l'assistance internationales » (Action 4).

revenu présentant des facteurs de risque extrêmement élevés et une vulnérabilité particulière aux chocs.

VIII. Gouvernance du fonds mondial

53. Le fonds mondial pour la protection sociale devrait s'appuyer sur les mécanismes existants qui aident déjà les pays à établir des socles de protection sociale. Il ne doit ni remplacer ces mécanismes, ni faire double emploi avec les efforts en cours. La structure de gouvernance du fonds mondial devrait également rassembler une série d'acteurs autres que les pouvoirs publics, afin d'asseoir la légitimité de l'initiative, de faciliter la coordination et de renforcer le principe de responsabilité.

54. En ayant à l'esprit les objectifs susmentionnés et en s'appuyant sur l'ensemble des consultations qu'il a menées jusqu'à présent, le Rapporteur spécial propose que la gouvernance du fonds mondial pour la protection sociale repose sur cinq organes : une alliance politique de haut niveau, un conseil d'administration, un secrétariat, un fonds d'affectation spéciale pluripartenaire et une unité indépendante chargée des questions de responsabilité. L'importance de la coordination au niveau national devrait également être mise en avant.

A. Structure

55. Une alliance politique de haut niveau devrait être mise en place pour fournir une orientation stratégique, notamment en adoptant des lignes directrices sur la manière d'évaluer les demandes de soutien émanant des pays et de contrôler l'utilisation des fonds octroyés, afin de garantir la cohérence avec les principes établis dans la Recommandation n° 202 de l'OIT et avec l'Appel à l'action lancé par le Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable, qui porte sur les domaines d'action suivants : 1) protection tout au long de la vie, 2) couverture universelle, 3) appropriation par les pays, 4) financement durable et équitable, 5) participation et dialogue social. L'alliance pourrait réunir des représentants des pays donateurs et bénéficiaires, qui pourraient être des membres de leurs ministères du travail, de la protection sociale et des finances ; des représentants d'organisations d'employeurs, de travailleurs et de la société civile ; des représentants d'autres donateurs, y compris des institutions financières internationales et des banques de développement ; et des représentants d'organisations internationales ayant un mandat précis en matière de protection sociale.

56. Le Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable⁷⁷ pourrait facilement jouer ce rôle d'alliance politique de haut niveau ayant pour mandat de donner des orientations, notamment en définissant des normes d'éligibilité au fonds, de favoriser la mobilisation des ressources et de servir de plateforme pour accélérer l'apprentissage collectif des compétences nécessaires à l'établissement de socles de protection sociale. Dans son ancien rôle de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, où il a contribué à la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, le Rapporteur spécial a pu constater par lui-même les énormes avantages que peut offrir une telle plateforme, en particulier si elle est véritablement inclusive et s'appuie non seulement sur les pouvoirs publics mais aussi sur d'autres acteurs représentatifs, pour obtenir et maintenir un consensus sur l'universalisation de la protection sociale. Cette approche correspond à celle qui a guidé la création de l'Alliance pour l'élimination de la pauvreté.

57. Les décisions opérationnelles adoptées dans le cadre du fonds mondial pour la protection sociale devraient être prises sous la supervision d'un conseil d'administration, composé des pays donateurs et bénéficiaires, mais au sein duquel les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs et la société civile seraient représentées. Un tel conseil d'administration n'existe pas encore ; il serait nommé par l'alliance politique de

⁷⁷ L'Organisation internationale des employeurs devrait être invitée à rejoindre le Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable, qui serait ainsi encore plus représentatif.

haut niveau, et ses méthodes de travail pourraient s'inspirer de celles du groupe directeur de l'Appel à l'action pour faire face aux effets de la COVID-19 sur le secteur mondial de l'habillement⁷⁸. Le conseil d'administration serait essentiellement chargé d'appliquer les lignes directrices établies par l'alliance politique de haut niveau concernant l'octroi de subventions ou de prêts aux pays demandeurs, et de recevoir les rapports des pays bénéficiaires sur leur utilisation des fonds.

58. Un secrétariat devrait être chargé d'examiner les demandes de financement émanant des pays en vue de préparer les délibérations du Conseil d'administration. À réception d'une demande, il pourrait suggérer des arrangements de cofinancement après avoir calculé le coût des prestations dans le cadre des dialogues nationaux axés sur l'évaluation, et identifier les fonds disponibles pour la protection sociale aux niveaux national et international, fournissant ainsi au Conseil d'administration les éléments d'analyse nécessaires pour éclairer ses décisions concernant l'octroi de fonds. Il pourrait également surveiller l'application des lignes directrices adoptées par l'alliance politique de haut niveau et consolider le suivi des résultats (couverture, exhaustivité et adéquation) et de la marge de manœuvre budgétaire au niveau national. Il pourrait en outre gérer un groupe d'experts techniques, comprenant des membres du personnel spécialisé de divers organismes, chargé de fournir un soutien conjoint au renforcement des capacités nationales. Enfin, il pourrait faciliter la création d'un réseau de praticiens dans les domaines de la protection sociale et de la gestion des finances publiques, en vue de développer et de partager les connaissances.

59. Le rôle de secrétariat du fonds mondial pour la protection sociale pourrait être assumé par le programme phare de portée mondiale de l'OIT sur les socles de protection sociale pour tous. Ce programme a été lancé en 2016 et englobe désormais 130 projets dans 78 pays. Il apporte un soutien technique aux pays pour faciliter la mise en place de systèmes nationaux de protection sociale viables, conformément à la Recommandation n° 202 de l'OIT et aux autres normes internationales relatives à la sécurité sociale. Afin d'élargir la marge de manœuvre budgétaire pour la protection sociale et de faire en sorte que la mobilisation et l'allocation des ressources pour la protection sociale soient justes et équitables, le Programme travaille en partenariat avec d'autres acteurs, y compris des organismes des Nations Unies, des partenaires de développement et des partenaires financiers des pays, en vue :

- a) D'aider les mandants nationaux à plaider en faveur d'investissements plus nombreux et de meilleure qualité dans la protection sociale, notamment en faisant des recherches sur le rendement de l'investissement ;
- b) De renforcer les capacités à élaborer et exécuter des stratégies de mobilisation des ressources nationales, fondées notamment sur la préaffectation des recettes fiscales, la réaffectation des crédits budgétaires et l'extension de la sécurité sociale contributive aux travailleurs du secteur non structuré de l'économie ;
- c) De mettre en place des organes de coordination « tripartites+ »⁷⁹ associant les ministères du travail, de la protection sociale, de la santé et des finances, ainsi que des représentants des travailleurs et des employeurs, afin de décider de l'attribution d'une aide financière supplémentaire pour la protection sociale ;
- d) De promouvoir les principes directeurs de l'OIT – tels que le financement solidaire – au stade de la conception et de la mise en place de la politique de protection sociale et des stratégies de financement.

60. La plupart des missions qui seraient confiées au secrétariat du fonds mondial pour la protection sociale sont en fait déjà assurées par le programme phare de l'OIT sur les socles de protection sociale pour tous, qui pourrait donc être étendu et renforcé pour remplir ces

⁷⁸ L'Appel à l'action met l'accent sur la mobilisation et le décaissement rapides de fonds pour les situations d'urgence afin de soutenir les travailleurs du secteur de l'habillement de huit pays, et sur la mise en place de systèmes viables de protection sociale, y compris des socles de protection sociale. Son groupe directeur est composé de représentants de l'Organisation internationale des employeurs et de la Confédération syndicale internationale ; du secteur ; des gouvernements des pays donateurs et bénéficiaires et des marques (donateurs du secteur privé).

⁷⁹ Le terme « tripartite(s)+ » renvoie à une entité comprenant des représentants de différents ministères, ainsi que des employeurs et des travailleurs.

fonctions. Plus précisément, le programme phare de l'OIT organise déjà des appels à propositions par l'intermédiaire des projets de la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne, et examine les demandes de financement émanant des pays. Il aide les pays à mener des dialogues nationaux axés sur l'évaluation, ainsi que des études de coûts et de financement. Il a également mis en place un dispositif d'appui technique composé d'experts et de consultants de l'OIT dans plusieurs domaines, tels que le financement, les questions actuarielles et d'autres sujets pertinents. Le programme phare est également le mieux placé, compte tenu de sa composition tripartite, pour contrôler l'application des principes établis dans la Recommandation n° 202 de l'OIT et de l'Appel à l'action lancé par le Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable⁸⁰. Le programme peut également consolider les données au moyen de la Base de données sur la protection sociale dans le monde et utiliser son outil de mesure des résultats pour préparer les rapports annuels du secrétariat du fonds mondial. De plus, il peut développer un réseau de praticiens en collaboration avec les membres du Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale et du Partenariat mondial.

61. Les ressources qui seraient canalisées par le fonds mondial de protection sociale pourraient être gérées par un fonds d'affectation spéciale pluripartenaire. Le fonds d'affectation spéciale serait un agent purement administratif chargé de verser des fonds aux pays bénéficiaires (ou aux équipes internationales chargées de fournir aux pays une assistance technique) selon les décisions prises par le Conseil d'administration et communiquées par le secrétariat. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pourrait jouer ce rôle.

62. La structure du fonds mondial pour la protection sociale devrait également comprendre une unité chargée des questions de responsabilité, indépendante du Conseil d'administration, du secrétariat et du fonds d'affectation spéciale pluripartenaire. Cette unité devrait contribuer à l'amélioration de la qualité des activités du fonds mondial et à l'identification de tout fait nouveau préjudiciable. Elle serait principalement chargée du suivi et de l'évaluation de l'application des politiques du fonds mondial, mais pourrait également enquêter sur les allégations de fraude, de corruption et autres problèmes d'intégrité. En outre, elle pourrait traiter les demandes des donateurs, des pays bénéficiaires ou d'autres membres du Conseil d'administration concernant tout réexamen des décisions du Conseil.

B. Coordination au niveau national

63. L'efficacité des activités de soutien du fonds mondial dépendra largement de la qualité de la coordination au niveau national dans le domaine de la protection sociale. Si une telle coordination existe déjà sous diverses dénominations (telles que « groupes de travail sectoriels » ou « équipes conjointes des Nations Unies sur la protection sociale »), il serait bon de veiller à ce que toutes les parties intéressées travaillant sur les questions relatives à la protection sociale, y compris le financement, fassent partie des équipes et coordonnent leur appui financier et technique en suivant un plan d'action commun.

64. Les équipes de pays internationales contribueraient à la préparation des propositions nationales soumises au fonds mondial et fourniraient une assistance technique sur la protection sociale et la gestion des finances publiques de manière coordonnée avec leurs homologues nationaux, notamment les ministères des finances, de la planification, du travail, des affaires sociales et de la santé ; et les organismes publics, y compris les institutions de sécurité sociale, les programmes de protection sociale et les bureaux de statistiques. Elles faciliteraient également les dialogues nationaux sur la protection sociale et la gestion des finances publiques avec la participation des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et des organisations de la société civile. Elles suivraient les progrès faits sur les plans de l'extension de la marge de manœuvre budgétaire et de la protection sociale (s'agissant de la couverture, de l'exhaustivité et de l'adéquation des prestations) et feraient rapport au secrétariat.

⁸⁰ Cette tâche pourrait être déléguée au Comité consultatif tripartite mondial indépendant du programme phare.

65. Bien entendu, les donateurs désireux de soutenir la création et la mise en place de socles nationaux de protection sociale pourraient continuer à fournir leur soutien directement aux administrations nationales concernées ou par l'intermédiaire de fonds nationaux pour la protection sociale, mais le fait de passer par le fonds mondial permettrait une meilleure coordination et une affectation plus efficace et plus rapide des ressources, par exemple en cas de choc. Dans tous les cas, les ressources fournies au niveau international, ainsi que l'assistance technique existante, devraient être prises en compte au moment de l'allocation des ressources du fonds mondial. Tous les partenaires financiers devraient s'engager à suivre un plan d'action commun, afin de garantir que leur soutien financier aux systèmes nationaux de protection sociale est conforme aux lignes directrices et aux principes appliqués par le fonds mondial.

IX. Conclusions et recommandations

66. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial recommande de créer un fonds mondial pour la protection sociale en vue : a) de combler le déficit de financement auquel se heurtent les pays à faible revenu qui cherchent à garantir des socles de protection sociale à leur population, et b) d'encourager ces pays à mettre en place des systèmes de protection sociale permanents, fondés sur les droits et conformes aux normes internationales, sans avoir à craindre que des chocs soudains n'entraînent une charge financière mettant en péril leur accessibilité financière. Il suggère également la voie à suivre, en s'appuyant sur un examen attentif des positions exprimées par les parties prenantes au cours des consultations préparatoires.

67. Le Rapporteur spécial invite tous les États, ainsi que les organismes internationaux dont le mandat englobe la protection sociale, les syndicats et les organisations de la société civile, à contribuer à faire de cette idée une réalité. Les premières mesures visant à mettre en place ce nouveau mécanisme international pourraient être prises par les membres de l'initiative Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable, en collaboration avec le programme phare de l'OIT sur les socles de protection sociale pour tous et le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaire. Dix ans après que le Groupe consultatif sur le socle de protection sociale a recommandé l'universalisation des socles de protection sociale, le moment est venu de créer un fonds mondial pour la protection sociale.