



Note de positionnement Protection sociale universelle : un pas de plus vers la justice sociale au lendemain de la COVID-19

Au-delà de la crise sanitaire, la pandémie de la COVID-19 a gravement affecté les économies et les moyens de subsistance des populations du monde entier. Les experts estiment que 250 millions de personnes supplémentaires tomberont dans l'extrême pauvreté d'ici 2030, et que 10 ans de croissance économique seront nécessaires pour revenir aux chiffres d'avant la crise¹. Dans les pays à faibles et moyens revenus, on estime que les conséquences des mesures de distanciation sociale, et la perte de ressources qui y est associée, ont projeté 271,8 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë (ou à risque de l'être)². Comme dit clairement par Jean, un père de 33 ans originaire de Bangassou, en République Centrafricaine, qui a bénéficié d'un programme d'argent contre travail : « L'augmentation des prix est un problème, et presque toutes les entreprises sont au point mort, en particulier en ce qui concerne le travail temporaire. Nos employeurs habituels ne recherchent plus de main-d'œuvre. Les journaliers ne sont plus embauchés comme avant.»³

Alors que les pays mettent en œuvre des plans de relance, et que les campagnes de vaccination sont lancées, il est primordial que la reconstruction économique des Etats tende à plus de justice sociale. **A travers cette note de positionnement, Action Contre la Faim - France (ACF-F) en appelle aux partenaires de développement, et en particulier aux institutions financières internationales, à soutenir la mise en œuvre de systèmes protection sociale universelle dans les pays à faibles et moyens revenus, grâce à des politiques budgétaires redistributives, notamment dans le cadre des plans de relance économique en cours et à venir.**

POUR UNE APPROCHE DE LA PROTECTION SOCIALE FONDÉE SUR LES DROITS

La protection sociale est définie comme un ensemble de politiques et de prestations (contributifs et non contributifs) visant à réduire et à prévenir la pauvreté tout au long du cycle de la vie. Si la protection sociale évoque souvent les transferts monétaires (pendant des moments clés de la vie tels que la grossesse ou le chômage), elle comprend également tous les régimes mis en place pour garantir un accès abordable aux services essentiels (tels que l'accès universel à la santé et à l'éducation, l'accès subventionné à l'eau et à la nourriture, ou encore un soutien psychosocial gratuit pour les survivant.e.s de violences basées sur le genre). En luttant contre la pauvreté, la protection sociale a un impact positif direct sur les déterminants de la sécurité nutritionnelle.⁴

¹ Overseas Development Institute, M. Manuel, L. Carson, E. Samman and M. Evans, *Financing the reduction of extreme poverty post-Covid-19*, novembre 2020

² Programme alimentaire mondial, *Global Update on COVID-19: November 2020 Growing Needs, Response to Date and What's to Come in 2021*, novembre 2020, p.6

³ Interview réalisée par Ground Truth Solutions, dans le cadre de l'initiative "Baromètre du Cash", rapport qualitatif d'évaluation de programmes de transferts monétaires en République Centrafricaine. 2020. Prénom modifié.

⁴ Les déterminants sous-jacents de la sécurité nutritionnelle sont la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, une éducation adéquate, des pratiques de soins adaptées et un accès à l'eau et à l'hygiène. Nutrition Security Policy, *A common multi-sectorial understanding and approach to address undernutrition*, ACF-International, 2014, p.8, p.10

Pourtant, selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), avant la pandémie seulement 45% de la population mondiale était effectivement couverte par au moins une prestation de protection sociale, laissant ainsi 55% de la population (soit 4 milliards d'êtres humains !) sans protection.⁵

Un droit humain fondamental, une obligation d'État

La protection sociale est inscrite dans plusieurs instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains. La Déclaration Universelle des Droits Humains (DUDH - 1948), le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC - 1966), la Convention sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDEF - 1979) et la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE - 1989) proclament explicitement le droit à la sécurité sociale⁶, ainsi qu'une série d'autres droits protégés par des mécanismes de protection sociale.⁷

En accordant des droits aux individus, ces textes imposent des obligations aux États; faisant de la protection sociale un droit humain fondamental et non pas un acte de charité laissé à la discrétion des États.

Socles de protection sociale universels : un engagement international, un premier pas pour tou.t.e.s

Les socles de protection sociale sont un ensemble de garanties non contributives visant à assurer un accès minimum à des soins de santé essentiels pour tou.t.e.s, et à une sécurité de revenu de base pour les enfants (permettant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tout autres biens et services nécessaires), les personnes en âge de travailler (en particulier en cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité) et les personnes âgées.

Les socles de protection sociale sont universels par nature, car ils fournissent une protection basée sur l'une des éventualités/situations susmentionnées (âge ou moment de vie) à tout individu sous la juridiction d'un État donné ; et ce indépendamment de sa situation socio-économique ou de son statut juridique.

Exemple inspirant de protection sociale universelle au Nigéria

En 2014, ACF et Save the Children, en collaboration avec les gouvernements des États de Jigawa et de Zamfara*, ont développé un programme intitulé « Child Development Grants Programme » (CDGP). Adoptant une approche universelle, le programme s'adressait aux femmes enceintes pendant les 1000 premiers jours de la vie de leurs enfants. Il était proposé aux femmes des transferts monétaires et des séances d'accompagnement au changement, incluant des conseils en matière de nutrition, d'éducation et de pratiques de soins. Le programme CDGP est considéré comme un succès en matière de réduction de la sous-nutrition, et a ainsi inspiré les gouvernements de Jigawa et de Zamfara à adopter la même approche des 1000 jours et d'accompagnement au changement dans leurs dispositifs de protection sociale. Cette expérience sert désormais d'inspiration aux politiques de protection sociale élaborées au niveau fédéral.

* Le Nigéria est un État fédéral. Le Jigawa et le Zamfara sont situés au nord-ouest du pays.

⁵ Proportion de la population totale qui perçoit au moins une prestation de transfert monétaire contributive ou non contributive, ou qui cotise activement à au moins un régime de sécurité sociale. Organisation Internationale du Travail, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*

⁶ Les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains désignent la « sécurité sociale » comme un régime de protection sociale non contributif, en parallèle des régimes contributifs appelés « assurance sociale ». DUDH, art. 22. PIDESC, art.9. CIDE, art. 26.

⁷ Tel que l'art.11 du PIDESC faisant référence à une « nourriture suffisante », et l'art.12 reconnaissant le droit de « jouir du meilleur état de santé physique et mentale [qu'une personne] soit capable d'atteindre ».

POUR UN PARADIGME ECONOMIQUE MONDIAL FAVORISANT LA PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE

Un investissement indispensable dans le capital humain

Bien que la protection sociale soit avant tout une responsabilité étatique devant être pensée en fonction de chaque contexte national, les partenaires de développement, et plus particulièrement les institutions financières internationales, jouent un rôle déterminant pour son bon développement dans les pays à faibles et moyens revenus. **Pourtant, selon ACF-F, les politiques budgétaires promues par le Fond Monétaire International (FMI), et les programmes de protection sociale mis en œuvre par la Banque mondiale (BM), ont un impact négatif sur les capacités des États à développer des socles de protection sociale universels; et participent d'un paradigme économique mondial défavorable à la justice sociale.** En effet, ces dix dernières années, le FMI et la BM ont poussé les Etats à faibles et moyens revenus à diminuer leurs dépenses publiques, dans un objectif de réduction de déficits et d'atteinte de stabilité budgétaire, à travers des mesures dites « d'assainissement budgétaire » ou « d'austérité ».

Dans la même logique, l'approche « Maximiser la Finance pour le Développement » (MFD), adoptée par la BM en 2017, vise à mobiliser en priorité auprès du secteur privé les fonds manquants pour l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD); sans remettre en cause les raisons pour lesquelles ces ressources sont inexistantes au sein des Etats. C'est cette approche qui, entre autres, bloque l'avancée de la Couverture Santé Universelle (premier socle de protection social), en privatisant les soins de santé et en introduisant des frais d'utilisation que les patients les plus pauvres ne peuvent couvrir.⁸

C'est cette même approche qui est mise en œuvre dans la réponse des institutions financières internationales à la pandémie de COVID19⁹, alors que l'on pourrait légitimement affirmer, en particulier en cette période de crise, que les dépenses publiques peuvent et doivent augmenter. Les Etats disposent

Au cours des quatre dernières décennies, l'austérité budgétaire, ou la consolidation fiscale, ont été normalisés et internalisés par de nombreux pays en développement et développés. L'adoption de politiques d'austérité par les Etats, est en partie enracinée dans la théorie économique néoclassique selon laquelle la crédibilité budgétaire et la stabilité macroéconomique sont obtenues en préservant la règle du plafond des dépenses et en réduisant les niveaux d'endettement des Etats (...). Les économistes (...) ne prennent ainsi pas en compte une plus grande pluralité de modèles et de théories économiques, qui seraient susceptibles de remettre en cause le biais de l'austérité.

B. Muchhalal, *The Urgency of Fiscal Justice: Another wave of austerity threatens the Right to Development for the South*, Third World Network, 19 October 2020. Traduction libre d'ACF-FR.

en effet de diverses sources de revenus nationaux, que la société civile appelle de ses vœux, et qui leur permettraient de créer l'espace budgétaire nécessaire à un investissement de qualité dans le capital humain de leurs pays. Ces sources de revenus pour la protection sociale incluent, une fiscalité progressive, la redéfinition des priorités de dépenses publiques, la restructuration et l'annulation de dettes

⁸ Global Civil Society Report on the 2030 Agenda and the SDGs, *Spotlight on Sustainable Development 2017, reclaiming policies for the public, Privatization, partnerships, corporate capture and their impact on sustainability and inequality – assessment and alternatives*, 2017.

⁹ Des mesures d'assainissement budgétaire ont été identifiées dans 84% des 91 prêts accordés par le FMI aux Etats dans le cadre de sa réponse à la COVID-19. Voir la base de données d'Oxfam International "Spending, Accountability, and Recovery Measures included in IMF COVID-19 loans", 12 October 2020.

souveraines, l'aide publique au développement, et plus largement des politiques macroéconomiques plus redistributives.¹⁰

Il apparaît alors que les manques en matière de couverture de protection sociale à l'échelle globale ne soient pas tant dû à un manque de ressources disponibles, mais plutôt à un manque de volonté politique qui manque cruellement au développement de socles de protection sociale universels.

Programmes de protection sociale ciblés : une protection sociale au rabais

C'est dans ce contexte que des méthodes de ciblage ont été introduites dans les programmes de protection sociale, dans un effort d'optimisation de ressources limitées. Les programmes ciblés visent à identifier, sur un territoire donné, la tranche la plus pauvre de la population qui bénéficiera de transferts monétaires et/ou des services. La méthode du «Proxy-means testing» l'une des plus répandue, notamment dans les programmes de la BM. Elle utilise un algorithme afin d'évaluer le niveau de bien-être des ménages et leur éligibilité à des prestations de protection sociale.

Cependant, non seulement les programmes ciblés s'avèrent avoir des coûts administratifs plus élevés¹¹ que les programmes universel, mais de plus ils excluent de nombreuses personnes qui ont pourtant le besoin et le droit, à une protection sociale. En effet, dans les pays à faibles et moyens revenus, la division entre « pauvreté » et « extrême pauvreté » est quelque peu artificielle. Alors que 10,9% des personnes vivent avec moins de 1,9 \$ par jour, 80,5% d'entre elles vivent avec moins de 5,5\$ par jour¹². Ces 80,5%, ne sont donc pas les membres les plus pauvres de la population, mais luttent néanmoins pour un niveau de vie décent. De plus, comme minutieusement analysé par l'ONG Development Pathways¹³, les revenus des ménages sont très volatils. En effet, les individus passent alternativement au-dessus et en dessous du seuil de « l'extrême pauvreté », rendant très rapidement obsolète la division faite entre ces catégories de population.

RECOMMANDATIONS : UNE APPROCHE PLUS AUDACIEUSE DE LA PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE EST NÉCESSAIRE

À la lumière de ce qui précède, ACF-F en appelle aux gouvernements, aux partenaires de développement - en particulier aux États du G20, aux FMI et à la BM - à opérer une transition radicale vers plus de justice sociale, à travers la promotion de socles de protection sociale universels. Plus spécifiquement, ACF-F appelle :

Tous les États ayant adopté la résolution de l'OIT sur les socles de protection sociale¹⁴ à faire de la justice sociale une priorité de leurs plans de relance liés au COVID-19, en créant ou en renforçant des socles de

¹⁰ *Fiscal space for social protection – A handbook for assessing financing options*, ILO, 2019.

¹¹ I. Ortiz, F. Durán-Valverde, K. Pal, C. Behrendt, A. Acuña-Ulate, *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, ILO, 2017, p. 49-53.

¹² Données de la Banque Mondiale pour 2017. Taux de pauvreté à 1,90\$, 3,20\$ et 5,50\$ par jour et par individus (PPA 2011) pour les pays à faibles et moyens revenus.

¹³ *Hit and Miss - An assessment of targeting effectiveness in social protection*, Development Pathways, March 2019

¹⁴ Défini par la recommandation 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale, adoptée en 2012 à l'unanimité, à l'exception d'un État membre.

protection sociale universels, donnant la priorité au développement de systèmes publics de santé et à un revenu de base pour les enfants dans les 1000 premiers jours de leurs vies.¹⁵

Le FMI, la BM et les États du G20 à soutenir la mise en place de plans de relance liés au COVID-19 de moyen et long terme, promouvant la justice sociale à travers des politiques fiscales redistributives et la suspension de dettes souveraines, permettant aux Etats d'augmenter leurs revenus et ainsi **de développer des systèmes de protection sociale universels**, en commençant par des socles tels que des **systèmes publics de santé**.

La création d'un fond mondial pour la protection sociale, comme demandé par plus de 200 organisations de la société civile et syndicats¹⁶ sur la base du principe de solidarité mondiale, afin de soutenir la conception, la mise en œuvre et, dans certains cas spécifiques, de co-financer temporairement le développement de socles nationaux de protection sociale.

L'État français à poursuivre sa position de chef de file sur la scène internationale en matière de protection sociale,¹⁷ en usant de son influence au sein des institutions financières internationales et des États du G20, pour promouvoir un fond mondial pour la protection sociale, la suspension de dettes souveraines et le développement de programmes de protection sociale universels dans les pays à faibles et moyens revenus.

#ENDAUSTERITY

En octobre 2020, plus de 500 organisations de la société civile, syndicats et universitaires ont envoyé une lettre au FMI avertissant que ses programmes de soutien aux Etats liés à la COVID-19 condamnaient de nombreux pays à des années d'austérité; et en appelaient au FMI à favoriser la mise en oeuvre de politiques promouvant la justice de genre, réduisant les inégalités et faisant du bien être des individus et de la planète une priorité.

¹⁵ Cette période couvrirait les 1000 premiers jours de la vie, qui comprennent la gestation et les deux premières années de vie de l'enfant. Les experts en nutrition identifient cette période comme critique pour le développement humain, durant laquelle une nutrition inadéquate peut avoir des conséquences à court et à long termes sur la santé et le développement humain. R. Martorell, R. W. Woodruff, *Improved Nutrition in the First 1000 Days and Adult Human Capital and Health*, 24 January 2017.

¹⁶ Voir Global Coalition for Social Protection Floors. www.socialprotectionfloorscoalition.org

¹⁷ Au sein des pays de l'OCDE, [la France a les dépenses sociales les plus élevées \(soit 31% de son PIB en 2019\)](#), et a lancé lors du G20 2020 au côté d'Olivier de Schutter Rapporteur Spécial des Nations Unis sur l'extrême pauvreté et les droits humains, une initiative mondiale en faveur de la protection sociale pour tou.t.e.s.