Initiative des Nations Unies pour un Socle de Protection sociale : les rudiments en cinq questions

Qu'est-ce que le socle de protection sociale (SPS) ?

Le socle de protection sociale (SPS) est un concept de politique socio-économique et de développement ainsi qu'un concept de gestion de crise qui permet de créer une base solide pour la croissance économique, offrir une assurance sociétale contre la pauvreté persistante et atténuer les conséquences des chocs économiques et des crises.

Ayant comme point de départ le droit à la sécurité sociale tel qu'il est défini dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, le SPS promeut l'accès garanti à un ensemble intégré et établi à l'échelle nationale de biens essentiels, de services et de transferts de revenus afin que les personnes au cours du cycle de vie ne souffrent pas de la faim ni des maladies évitables, ne restent sans éducation, n'aient pas recours à l'eau non potable et ne restent sans toit. Le SPS se base sur la simple idée que seules les personnes qui ont accès à un ensemble de base de biens, de services et de transferts sortent de la pauvreté et peuvent contribuer de manière plus productive à leurs économies. Les deux éléments principaux du socle de protection sociale sont :

- 1) Un ensemble de base de droits et de transferts sociaux essentiels, en nature ou en espèces tout au long de l'existence (enfants, personnes en âge de travailler et personnes âgées), qui garantit un minimum de sécurité du revenu et des moyens de subsistance pour tous et qui favorise la demande effective et l'accès aux biens et services essentiels.
- 2) L'offre d'un niveau de biens essentiels et de services sociaux tels que la santé, l'eau et l'assainissement, l'éducation, la nutrition, le logement et l'information indispensable à la protection de la vie humaine et des biens, qui sont accessibles à tous.

Le concept se base sur les droits mais il laisse une large marge de flexibilité à son adaptation nationale concernant la manière d'organiser les transferts en nature ou en espèces et les conditions d'octroi. Ce qui importe est que toute personne ayant besoin de protection puisse accéder aux biens, aux services et aux transferts sociaux essentiels. Le concept établit donc des normes minimum d'accès, de portée et de niveau de protection sociale pourvues par les systèmes nationaux de protection sociale plutôt que de prescrire une architecture donnée de ces derniers.

Qu'est-ce que l'Initiative du socle de protection sociale ?

L'Initiative du socle de protection sociale a été lancée en avril 2009 comme l'une des initiatives du Conseil des chefs de secrétariats des Nations Unies retenues pour faire face à la crise, en réponse à la demande réitérée des Etats membres d'un appui technique, logistique et financier en période de crise mieux coordonné entre les organismes du système des Nations Unies. Coordinée conjointement par l'OIT et l'OMS, l'Initiative est en train de créer une coalition mondiale composée d'organismes des Nations Unies (p.ex. les Commissions régionales, le DAES/ONU, la FAO, le FNUAP, le HCDH, le HCR,

l'ONU-DC, l'OMM, l'ONUSIDA, ONU-Habitat, le PAM, le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF, l'UNRWA), du FMI et la Banque mondiale ainsi que des partenaires au développement et les principales ONGs afin de soutenir les pays dans la conception et la mise en place de différents éléments viables des systèmes de protection sociale. A ce jour, l'Initiative a développé un manuel de mise en place dans les pays, elle a sensibilisé le public au sein des Nations Unies et ailleurs, elle a commencé un dialogue Sud-Sud sur les meilleures pratiques, elle a formé un certain nombre de planificateurs nationaux et a constitué un groupe consultatif mondial de haut niveau coordonné par l'ancienne Présidente du Chili, Mme. Michelle Bachelet. Un certain nombre de projets ont démarré y compris au Burkina Faso, au Cambodge et en Thaïlande.

Pourquoi promouvoir un socle de protection sociale (SPS) ?

Il existe au moins trois bonnes raisons pour promouvoir le SPS :

C'est un besoin social.

Près de 80 pour cent de la population mondiale vit dans l'insécurité sociale et près de 1,4 milliards de personnes vivent avec moins de 1,25 dollars des Etats-Unis par jour (en 2005), la plupart d'entre eux sont des femmes et des enfants, travaillent dans l'économie informelle ou appartiennent à des groupes n'ayant manifestement pas de protection, comme les personnes handicapées ou vivant avec le VIH/SIDA ou les travailleurs migrants. Les socles nationaux de protection sociale sont de puissants outils qui permettent de prendre en main ces déséquilibres.

Un minimum de sécurité du revenu et l'accès aux services, par exemple, est la base concrète qui permet aux familles et aux foyers de fonctionner et, à leur tour, de fixer les fondations d'une cohérence sociale, laquelle est essentielle au fonctionnement des sociétés et des Etats. De nombreuses preuves montrent que les systèmes nationaux de protection sociale réduisent en réalité la pauvreté et l'inégalité. Ces preuves viennent de pays européens mais aussi de pays en développement comme le Brésil, le Mexique ou l'Afrique du Sud qui ont déjà introduit des composantes du SPS. Au Mexique, le programme *Progres/Oportunidades* a réduit l'écart de pauvreté de 30 pour cent et le taux de pauvreté des effectifs de 17 pour cent entre 1997 et 1999. Au Brésil, il a été constaté que le programme *Bolsa Familia* a réduit de 16 pour cent la pauvreté extrême. Des études menées sur l'impact des programmes de transferts sociaux de base dans 30 pays en développement ont montré non seulement des effets considérables sur la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, mais aussi sur l'amélioration des indicateurs de développement social tels que le taux de scolarisation et le statut sanitaire et nutritionnel. Dans certains pays, les transferts en espèces ont également aidé à promouvoir l'égalité des sexes en renforçant le statut social de la femme au sein des foyers et des communautés.

Le SPS est un besoin économique.

Si les pays n'investissent pas dans un socle de protection sociale de base, ils ne pourront pas développer tout le potentiel productif de leurs populations. Les personnes qui sont vulnérables à cause de la pauvreté, la maladie, le manque d'éducation, l'exclusion sociale, etc., luttent pour investir dans leur futur ou dans le futur de leurs enfants et sont constamment exposés aux risques du prochain choc.

Les pays en développement ont démontré que la protection sociale soutient les personnes pour investir dans des activités productives et qu'elles participent plus dans le marché du travail, stimule les économies locales (comprenant des effets anticycliques importants) et a un impact positif sur le capital humain avec un accroissement de la productivité sur le long terme. A titre d'exemple, grâce aux transferts sociaux, l'assurance maladie et les mesures de soutien familial, la protection sociale s'est avérée un moyen pour encourager la participation dans le marché du travail dans les pays à revenu faible et moyen en assurant des opportunités de travail dans les travaux publics, en prenant en charge les coûts de la recherche de travail et en soutenant les responsabilités familiales relatives aux enfants, cela avec des effets importants pour les femmes notamment.

Ce n'est qu'à condition que les personnes puissent arrêter d'entreprendre des activités peu productives ou au niveau de subsistance qu'une économie peut se développer. Des revenus plus élevés peuvent aussi générer des recettes fiscales pour financer un Etat et un système de protection sociale permettant de renforcer encore plus l'infrastructure et les services nécessaires, créant ainsi un cercle vertueux qui peut aider à atteindre des niveaux plus élevés de bien être et de croissance. Un SPS est donc une condition nécessaire pour lutter avec succès contre des niveaux persistants de faible production et contre l'informalité. Les leçons apprises lors des crises précédentes (comme celle des années 1990 en Asie) et de la crise économique et financière actuelle ont montré que seule la mise en place de mesures systémiques de protection sociale de long terme permettra d'amortir réellement les conséquences des ralentissements économiques.

Le SPS est un puissant instrument pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

Le concept du SPS est conçu pour apporter une contribution importante à l'accomplissement des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (voir la note à part). Il est amplement reconnu que les progrès faits en matière des OMD n'ont pas été réguliers entre et dans les pays. La protection sociale s'est avérée un moyen efficace pour aider à atteindre les cibles des OMD et générer une équité plus grande dans les résultats grâce à la distribution des ressources à des zones défavorisées et l'extension de l'accès des services à tous. Les composantes du SPS contribuent à :

- *« Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim » (Objectif 1)*

Des études récentes sur les transferts sociaux, en nature ou en espèces, garantissant l'accès aux services sociaux et à la sécurité alimentaire montrent qu'ils sont un outil puissant pour faire des progrès rapides dans la réduction de la pauvreté et de la faim.

- *« Assurer l'éducation primaire pour tous » (Objectif 2)*

Afin d'atteindre l'objectif de l'éducation primaire pour tous, le SPS met un accent particulier sur la création effective de la demande de services éducatifs, par exemple, à travers les transferts qui couvrent les coûts directs et indirects de la scolarisation ; et la garantie d'une offre adéquate en termes d'accessibilité géographique et d'un minimum de qualité des services éducatifs fournis. Les résultats montrent l'importance de veiller aux deux aspects : l'offre et la demande.

- « Réduire la mortalité infantile » (Objectif 4) ; « Améliorer la santé maternelle » (Objectif 5) ; et « Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies » (Objectif 6)

Comme pour l'éducation et les autres services sociaux, en veillant à l'offre et la demande lorsqu'il s'agit de fournir ou utiliser les services de santé, le SPS a un impact double sur les OMD 4, 5 et 6 relatifs à la santé. D'une part, l'Initiative souligne l'importance de garantir l'offre adéquate de services de santé d'un niveau de qualité minimum dans un pays. D'autre part, elle promet un accès réel aux services en étant financièrement abordables, géographiquement accessibles, de bonne qualité et reconnus comme services importants, disponibles et abordables.

- *Et cela sera possible grâce à la mise en place d' un partenariat mondial pour le développement » (Objectif 8)*

Etant donné que cette approche globale de l'initiative du SPS va au-delà du mandat d'une seule organisation de développement ou organisme des Nations Unies, l'initiative a forcément besoin de créer des coalitions solides aux niveaux national, régional et mondial entre toutes les parties prenantes pour avancer dans la construction d'un socle de protection sociale pour tous.

Comment le financer ?

Selon des études de coûts menées par le BIT dans des pays à faible revenu en Afrique et en Asie, il est estimé que le coût d'un ensemble de base de prestations de garantie du revenu se situe entre le 2,3 et le 5,7 pour cent du PBI en 2010¹. Les éléments séparés sont encore plus abordables. Le coût de modestes pensions universelles de base, par exemple, se situerait entre 1 et 1,5 pour cent du PIB au Burkina Faso, en Ethiopie, au Kenya, au Népal, au Sénégal et en Tanzanie. Il faudrait noter que, dans ce contexte, les revenus intérieurs en Afrique ont augmenté de près de 4 points de pourcentage du PIB entre 2002 et 2007. Les études du BIT montrent aussi qu'un investissement de près de 4 pour cent du PIB sur les prestations de vieillesse, invalidité et familiales pourrait réduire les taux de pauvreté d'environ un 40 pour cent dans des pays comme la Tanzanie ou le Sénégal.

Il existe de plus en plus de preuves des pays en développement montrant que quelques composantes du SPS se mettent déjà en place et à un coût abordable. Au Brésil, par exemple, cela se fait à travers le programme *Bolsa Familia* ; au Mexique, le programme *Oportunidades* ; et en Afrique du Sud, les prestations familiales et les pensions sociales ; tandis qu'en Namibie et au Népal, cela se fait à travers les pensions de base financées par les impôts. Le programme *Bolsa Familia* est le système de transferts sociaux le plus grand au monde, avec une couverture actuelle de 46 millions de personnes à un coût d'environ 0,4 pour cent du PIB. L'Afrique du Sud a aussi étendu de manière substantielle la couverture de son système de prestations familiales à plus de 4 millions de bénéficiaires au cours des dix dernières années. En Inde, le système national de garantie de 100 jours de travail dans les zones rurales (NREGA) a été déployé dans tout le pays et une nouvelle loi décrète l'extension de la couverture de sécurité sociale de base à environ 300 millions de personnes non couvertes jusqu'ici.

¹ Sans prendre en compte les services de santé qui pourraient être financés par la réallocation d'une part du budget alloué actuellement aux soins de santé.

Actuellement, des pays avec le même niveau de revenu national par tête dépensent des parts très différentes de leurs ressources en protection sociale. La différence de dépenses sociales entre pays de même niveau de développement économique s'élève à un 15 pour cent de leurs revenus nationaux. Il est donc possible de créer l'espace fiscal pour la protection sociale, même à de faibles niveaux de PIB, pour autant que la volonté politique de le faire y soit. Les mesures appropriées nécessaires à accroître l'espace fiscal varient d'un pays à l'autre, et peuvent aller de l'augmentation de l'efficacité du mécanisme de recouvrement de l'impôt et des cotisations, à l'élargissement de l'assiette fiscale ou la modification du modèle d'imposition.

Que peut-on en conclure ?

Avec de la volonté politique, la mise en place progressive d'une base d'un socle de protection sociale est possible. Les expériences montrent que les pays qui établissent des objectifs clairs de développement humain et se font les défenseurs du principe de solidarité trouvent systématiquement des solutions pour protéger leurs populations vulnérables même lorsqu'ils sont confrontés à des crises économiques et des limitations budgétaires. Avec une direction politique volontariste, ils peuvent même convertir ces calamités en opportunités de progrès.