



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales

Extrême pauvreté et droits de l'homme

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Philip Alston, soumis en application de la résolution 26/3 du Conseil des droits de l'homme.

* A/69/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport traite de l'application du droit à la protection sociale par l'adoption, par tous les États, de la notion de socle de protection sociale. Très largement entérinée, l'Initiative relative aux socles de protection sociale a pour objet de garantir la sécurité du revenu de base et l'accès aux services sociaux essentiels pour tous. Dans son rapport, le Rapporteur spécial examine les raisons qui ont fait que, durant la plus grande partie du XX^e siècle, la protection sociale n'a suscité qu'un intérêt marginal; il examine ensuite l'évolution du concept de socle de protection sociale et note les éléments qui le définissent. Si les organisations internationales ont joué à cet égard un rôle important, les initiatives prises par les pays du Sud en matière de protection sociale ont également joué un rôle décisif.

Dans le rapport, le Rapporteur spécial examine les difficultés qu'il faut résoudre pour que l'Initiative soit couronnée de succès. Parmi ces difficultés figurent l'ambivalence marquée par les principaux acteurs internationaux, et notamment la Banque mondiale, à l'égard de cette notion, l'absence de reconnaissance juridique suffisante de la protection sociale comme droit de l'homme et la crainte que la création de socles de protection sociale soit trop onéreuse. Il fait valoir que la première version produite par le Groupe ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs du développement durable, le 19 juillet 2014, est profondément décevante aussi bien pour ce qui concerne les droits de l'homme que pour ce qui touche la protection sociale.

Dans son rapport, le Rapporteur spécial engage les groupes de la société civile qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme à adopter l'Initiative, ce qui n'a pas eu lieu jusqu'à présent. Il appelle la Banque mondiale à suivre une nouvelle approche qui soutienne authentiquement l'Initiative. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les experts mandatés en vertu des procédures spéciales devraient également s'engager plus activement en faveur de l'Initiative. Il parvient à la conclusion que la promotion universelle du droit à la protection sociale, par l'adoption de socles de protection sociale et d'initiatives connexes prises dans le cadre plus général des droits de l'homme, devrait devenir un objectif central de tous les acteurs dans le domaine des droits de l'homme et du développement. L'Initiative ne doit pas être considérée seulement comme conçue pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels mais également comme une initiative ayant un vaste potentiel dans l'optique de la recherche d'un meilleur exercice effectif des droits civils et politiques de centaines de millions d'hommes dans le monde.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 26/3 du Conseil des droits de l'homme; c'est le premier rapport que présente le nouvel expert mandaté, Philip Alston, qui, le 2 juin 2014, a remplacé dans cette fonction Magdalena Sepúlveda Carmona. Dans son rapport, le Rapporteur spécial traite de la question des socles de protection sociale en mettant spécialement l'accent sur la pertinence de l'Initiative relative aux socles de protection sociale dans la perspective du programme de développement pour l'après-2015.

2. La mise en œuvre du droit à la protection sociale moyennant l'adoption par tous les États de socles de protection sociale est, très nettement, l'approche fondée sur les droits de l'homme la plus prometteuse dans l'optique de l'élimination de l'extrême pauvreté dans le monde. En soi, ces socles sont des garanties d'un revenu de base et de l'accès aux services sociaux essentiels pour l'ensemble de la population. Aucun autre concept opérationnel ne recèle le même potentiel si l'on veut garantir que les 15 % à 20 % les plus pauvres de la population mondiale jouissent d'un niveau minimum de droits économiques, sociaux et culturels.

3. Les observateurs qui ne connaissent pas bien les origines de l'Initiative relative aux socles de protection sociale ou la façon dont ce concept s'est développé seraient tentés sans doute de supposer qu'il y a là simplement un nouvel habillage, plus attrayant, de la vieille notion de droit à la sécurité sociale. Or, la notion de socle de protection sociale est nouvelle et originale pour plusieurs raisons. D'abord, elle constitue une synthèse qui donne une portée opérationnelle au droit à la sécurité sociale et à un niveau de vie adéquat, qui auparavant languissait quelque peu dans le cadre d'analyse habituel des droits de l'homme. Deuxièmement, loin d'être imposée à des États qui sont réticents ou opposés, cette notion reflète un processus d'apprentissage réflexif entre la communauté des politiques internationales et la pratique émergente au Sud. Troisièmement, loin de supposer une fracture ou même une incompatibilité complète entre les normes relatives aux droits de l'homme et la réalité économique, la protection sociale, en tant que concept, a été conçue à la fois pour tenir compte soigneusement du coût possible et du souci de promouvoir la productivité économique. Quatrièmement, plus encore que dans le cas de tout autre droit social, l'initiative est venue d'en dehors des milieux des défenseurs des droits de l'homme, ce qui donne à espérer qu'une coalition beaucoup plus large d'acteurs pourra être mobilisée pour en favoriser la mise en œuvre.

A. La protection sociale à la croisée des chemins

4. Dans sa résolution 25/11, le Conseil des droits de l'homme a reconnu l'importance de l'Initiative commune des Nations Unies sur les socles de protection sociale pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et a expressément fait mention de la recommandation n° 202 (2012) de l'Organisation internationale du Travail concernant les socles nationaux de protection sociale, l'instrument qui offre l'élaboration la plus détaillée et la plus systématique du concept. L'Initiative a été défendue en particulier par l'OIT et par les Nations Unies, ainsi que par un ensemble important d'autres organismes internationaux, qui se sont exprimés dans un grand nombre d'enceintes internationales, et elle a été reprise par un riche ensemble de groupes de la société civile, en particulier ceux qui s'occupent de développement et de services sociaux. Dans une déclaration en date du 21 mai

2013, un groupe de 17 experts mandatés au titre des procédures spéciales a recommandé que le programme de développement pour l'après-2015, actuellement élaboré sous les auspices de l'Assemblée générale, englobe bien un objectif relatif au socle de protection sociale, faisant expressément référence au droit à la sécurité sociale et à une conception fondée sur le droit de l'homme à la protection sociale.

5. Malgré un ensemble aussi impressionnant de partisans, l'Initiative reste actuellement à la croisée des chemins et son orientation est très incertaine. Les définitions données du concept varient considérablement, le statut juridique des garanties dans le droit interne des pays demeure incertain, sa place dans le cadre des droits de l'homme est contestée et les principaux acteurs internationaux ont une attitude ambivalente à son égard dans la pratique, sinon en théorie. C'est ce qui se reflète dans la version actuelle du rapport du Groupe ouvert sur les objectifs du développement durable, en date du 19 juillet 2014, dans laquelle le Groupe entérine une version du concept qui est considérablement diluée par rapport à ce que préconisent les défenseurs des droits de l'homme.

6. Le message essentiel du présent rapport est que la promotion universelle du droit à la protection sociale, par l'adoption de socles de protection sociale et d'initiatives étroitement connexes prises dans un cadre général défini par les droits de l'homme, devrait être l'objectif central de tous les acteurs s'occupant des questions de droits de l'homme et de développement. Il ne s'agit pas seulement d'une initiative conçue pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi d'une initiative permettant potentiellement d'améliorer beaucoup l'exercice des droits civils et politiques de centaines de millions d'hommes dans le monde.

B. Étendue actuelle du problème

7. Malgré la réduction récente, largement saluée, de l'incidence de l'extrême pauvreté, en particulier dans certaines régions du monde, l'ampleur du problème demeure frappante. Selon le *Rapport sur le développement humain 2014* du Programme des Nations Unies pour le développement, plus de 2,2 milliards d'hommes, soit plus de 15 % de la population mondiale, vivent actuellement dans une pauvreté multidimensionnelle ou en sont tout près. Par contraste, le *Rapport de 2014 sur les objectifs du Millénaire pour le développement* salue de « remarquables progrès », dont témoigne le fait qu'entre 1990 et 2010, le nombre absolu de personnes vivant dans l'extrême pauvreté est passé de 1,9 milliard à 1,2 milliard. Les statistiques, bien entendu, ont la valeur que l'on choisit de leur donner. On a souvent fait valoir que le critère d'extrême pauvreté retenu par la Banque mondiale, soit un revenu quotidien inférieur ou égal à 1,25 dollar, critère qui a la préférence de tous ceux qui cherchent à mettre en évidence des progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, est inadéquat, car il ne permet pas de se faire une idée réelle de la pauvreté sur le terrain. D'abord, le choix de 1990 comme année de référence pour un objectif fixé en 2000 revient à peu près à s'engager à éliminer la torture en suivant, comme principal indicateur de succès, l'incidence de l'utilisation des instruments de torture¹. Expliquant pourquoi ce

¹ Sur le choix de 1990 comme de base, voir Mac Darrow, « The Millennium Development Goals: milestones or millstones? Human rights priorities for the post-2015 development agenda », *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2012).

critère sous-estime considérablement la situation réelle, l'association Aide à toute détresse/Quart-Monde note que le seuil est trop bas, car il exclut par définition toute la pauvreté qui existe dans les pays développés, que les enquêtes sur le revenu s'appuient sur des données qui sont souvent inadéquates et biaisées et que les enquêtes sur les ménages, par exemple, oublient souvent les plus pauvres².

8. Pour remédier à ces lacunes, pour le *Rapport sur le développement humain*, le PNUD utilise l'indice multidimensionnel de pauvreté, qui va au-delà d'un simple indicateur de revenu pour appréhender les multiples privations subies au niveau du ménage, notamment en matière de santé, d'éducation et de conditions de vie³. D'autres organismes des Nations Unies, de nombreux chercheurs et les principaux organismes non gouvernementaux, ainsi que les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, optent tous pour la démarche multidimensionnelle, et c'est ce que fait aussi le Rapporteur spécial.

9. Cependant, aux fins du présent rapport, on se bornera à examiner l'étendue actuelle donnée à la protection sociale dans le monde. L'analyse la plus récente de ce problème est contenue dans une publication de l'OIT, qui conclut que 73 % de la population mondiale ou bien n'est pas du tout couverte ou bien n'est que partiellement couverte par un système de sécurité sociale complet. Retenant la méthode du cycle de vie, les auteurs du rapport notent que 75 pays n'ont pas de programme d'allocations familiales pourtant prévues par leur législation et que les dépenses mondiales moyennes consacrées à cette forme d'assurance ne dépassent pas 0,4 % du PIB. Le chiffre comparable est de 2,3 % pour les adultes en âge de travailler. Alors que, dans le monde, 28 % des travailleurs auraient droit à une assurance chômage en vertu de la législation existante, 12 % des chômeurs seulement reçoivent effectivement ces prestations (ce chiffre va de 3 % au Moyen-Orient et en Afrique à 64 % en Europe occidentale). Les prestations prévues en cas d'accident du travail, d'invalidité et de maternité ne sont effectivement versées que très rarement dans le monde; 48 % des personnes ayant atteint l'âge de la retraite ne reçoivent aucune pension et, même quand une pension est versée, son niveau est souvent insuffisant. Enfin, 39 % de la population mondiale n'a pas d'assurance maladie, et ce chiffre atteint 90 % dans les pays à faible revenu⁴.

10. Une analyse distinguant entre ces différents éléments du droit à la protection sociale montre sans ambiguïté que les dispositions existantes sont inadéquates et met en évidence la forte proportion de la population mondiale dont les droits économiques et sociaux ne sont pas protégés, même à un niveau élémentaire.

² Aide à toute détresse/Quart-Monde, *Pour un développement durable qui n'oublie personne : le défi de l'après-2015* (Éditions Quart-Monde, Paris, 2014).

³ Dans le *Rapport sur le développement humain 2014*, on rappelle que la plupart des initiatives réussies de lutte contre la pauvreté et de développement humain à ce jour ont suivi une approche multidimensionnelle.

⁴ Ces statistiques sont empruntées à : OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2014/15, Bâtir la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale* (Genève, 2014).

II. Des oubliettes à l'avant-scène

11. L'importance, pour le système des droits de l'homme, de l'émergence du concept de socle de protection sociale et ses perspectives d'avenir ne peut être pleinement appréciée que par rapport à l'histoire des efforts menés dans ce sens au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle. On reconnaît généralement que ce concept a été porté à l'avant-scène à une vitesse remarquable pour s'inscrire à l'agenda international du développement⁵.

A. La faible importance accordée à la protection sociale durant le XX^e siècle

12. Bien que, dans un rapport aussi bref, on ne puisse qu'effleurer la surface des données historiques, il existe au moins cinq facteurs qui expliquent que la protection sociale en général, et le droit à la sécurité sociale en particulier, n'ont eu pendant la plus grande partie du XX^e siècle qu'une importance marginale. D'abord, la division artificielle et, à certains égards, arbitraire des différents droits de l'homme en deux catégories distinctes de droits régies par des hypothèses de travail très différentes a relégué les droits économiques et sociaux à un statut subalterne pendant l'essentiel de la période. Deuxièmement, l'interdépendance et l'indivisibilité souvent proclamées des deux ensembles de droits méconnaissent radicalement dans la pratique le fait que les individus vivant dans l'extrême pauvreté sont incapables d'exercer effectivement un grand nombre de leurs droits civils et politiques. Troisièmement, l'idée erronée que les droits civils et politiques n'entraînent généralement aucun coût alors que les droits économiques et sociaux sont, inévitablement, extrêmement coûteux à réaliser, a été utilisée pour légitimer l'hypothèse de travail selon laquelle la sécurité sociale est un droit par essence « coûteux » et n'est donc réellement pertinente que pour les pays riches. Quatrièmement, là où son principe a été officiellement accepté, la sécurité sociale est le plus souvent conceptualisée comme un moyen de protéger les travailleurs du secteur public, et plus généralement du secteur formel. Ainsi, on s'est très peu attaché à élaborer une notion plus englobante s'appuyant sur des structures et des processus à la fois formels et informels pour s'assurer que toutes les personnes concernées soient bien couvertes par une certaine protection sociale. Cinquièmement, plusieurs de ces problèmes ont été exacerbés par l'impact de la guerre froide sur la problématique des droits de l'homme. Un sixième facteur tient à la mesure dans laquelle les différents organismes des Nations Unies ont revendiqué comme relevant de leur domaine exclusif de compétence les différents problèmes mondiaux. Dans ce schéma, la sécurité sociale « appartenait » à l'Organisation internationale du Travail. Le reste du système des Nations unies s'est plus ou moins tenu à l'écart de la question, si ce n'est pour en parler uniquement dans les termes les plus généraux. Cela signifie aussi que, malgré une certaine rhétorique officielle, le système des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme s'est développé dans un isolement relatif de ce qui aurait dû relever étroitement d'un certain nombre d'institutions spécialisées.

⁵ Arjan de Haan, « The rise of social protection in development: progress, pitfalls and politics », *European Journal of Development Research*, vol. 26, n° 3 (2014).

B. L'émergence du concept de socle de protection sociale

13. L'émergence de l'Initiative relative aux socles de protection sociale au niveau international est bien analysée⁶. Pour résumer, la plupart des analyses commencent par évoquer les sévères politiques d'ajustement associées au « Consensus de Washington » des années 80, puis la réaction du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de divers autres acteurs à ces politiques, le Sommet mondial pour le développement social, tenu en 1995, les stratégies de réduction de la pauvreté préconisées par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international (FMI) à compter de la fin des années 90 et, enfin, la place importante donnée à la pauvreté dans les objectifs du millénaire pour le développement. La sécurité sociale a alors commencé à nouveau à être perçue comme une préoccupation prioritaire grâce en grande partie à l'engagement de l'Organisation internationale du Travail. Celle-ci a lancé en 2003 une campagne mondiale sur la sécurité sociale, suivie en cela par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation et, en 2004, par une série d'autres mesures entérinées par la Conférence internationale du Travail.

14. L'« appropriation » du concept a été élargie par la suite quand le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination l'a entérinée comme l'une de ses réponses à la crise financière de 2008, puis, en 2010, par le Groupe consultatif sur les socles de protection sociale convoqué par l'OIT et par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), présidé par Michelle Bachelet, Directrice générale de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Le rapport résultant, publié en 2011 (connu sous le nom de rapport Bachelet)⁷, n'a pas beaucoup ajouté à la présentation antérieure de la question par l'OIT, mais a contribué de façon très importante à élargir à la fois le public visé et le soutien politique à la notion, ce qui a facilité son approbation formelle par le Sommet du Groupe des 20 à Cannes (France) la même année. En même temps, les divers groupements régionaux de pays se sont ralliés à la notion de protection sociale, comme le montre son approbation par l'Union africaine dans la Déclaration de Khartoum des ministres des affaires sociales sur le renforcement des mesures de politique sociale en faveur de l'inclusion sociale (2010) et un ensemble de déclarations plus spécialisées telles que les recommandations de la consultation d'experts de l'Union africaine sur les enfants et les systèmes de protection sociale à la quatrième session de la Conférence des ministres du développement social en mai 2014⁸. Il est remarquable que, malgré les rapports portant sur les socles de protection sociale publiés par les divers experts mandatés au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, celui-ci n'a pas formellement examiné ni entériné le concept avant 2014.

15. Si l'examen de l'histoire de l'évolution du concept de socle de protection sociale à travers le prisme des organisations internationales est courant dans les travaux sur la question, il faut faire observer que cette démarche est à la fois a-historique et donne un poids insuffisant à l'économie politique qui a facilité

⁶ Voir par exemple : Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor* (Bristol, Policy Press, 2013); et Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

⁷ OIT, « Rapport du groupe consultatif sur le socle de protection sociale pour une mondialisation équitable et inclusive » (Genève, 2011).

⁸ Document de l'Union africaine : CAMSD/EXP/3(IV) (2014).

l'adhésion qu'a rencontrée ce concept⁹. Cette démarche est a-historique surtout par ce qu'elle sous-estime la progression graduelle et cumulative grâce à laquelle les initiatives nationales, en particulier dans les pays en développement, ont créé les conditions d'apparition de programmes nationaux profondément novateurs. Ces programmes, bien souvent, vont dans des directions très différentes des politiques préconisées par la communauté internationale. Depuis la fin des années 90, un ensemble très divers de pays du Sud ont mis au point des programmes novateurs de protection sociale, qui s'écartent très nettement des conceptions plus traditionnelles élaborées au Nord.

16. D'importantes initiatives doivent être citées : au Brésil, la Bolsa Familia et Brasil Sem Miséria, Oportunidades au Mexique, un programme d'allocations familiales universelles en Argentine, un programme de transferts sociaux en Zambie, le programme national de garantie de l'emploi rural en Inde, le programme des réseaux de sécurité productive, en Éthiopie, un régime universel de pension de retraite en Namibie, et l'accès universel aux soins de santé de base en Thaïlande. Au Brésil, le programme qui touchait 3,6 millions de familles en 2003 en touchait 13,8 millions en 2012; le système de retraite fondée sur la solidarité, au Chili, avait 560 000 bénéficiaires en 2008 et 1,1 million en 2012. En Chine, les réformes connues sous le nom de *Di bao* tendent à créer un des programmes d'assurance et d'assistance sociale protégeant la totalité de la population contre l'insécurité économique et l'infirmité physique¹⁰. Dans l'ensemble, comme l'observe la Banque mondiale, il y a eu une « multiplication exponentielle des filets de sécurité sociale, en particulier sous forme de prestations en espèces »¹¹.

17. Les politiques de protection sociale suivies en Amérique latine varient considérablement, mais une étude récente a repéré plusieurs caractéristiques communes à la région. Ce sont notamment : « la reconnaissance de l'importance de réduire les inégalités et de réaliser les droits sociaux, économiques et culturels », « reconnaissance du rôle de l'État dans la correction des dissymétries du marché », la nécessité d'augmenter et de maintenir l'investissement social en réponse aux crises économiques, l'adoption de politiques de réduction systématique de la pauvreté et la prise en compte des disparités reposant sur le sexe, l'âge et l'ethnicité¹².

18. En dehors de l'Amérique latine, qui est la région où ont été initialement mis en place les dispositifs les plus novateurs et probablement les plus influents, les pays africains et les pays asiatiques ont fait d'importants progrès. En Afrique les questions de protection sociale suscitent un intérêt sans précédent¹³ et le nombre de pays subsahariens où il existe un système de prestations en espèces accordées sans condition est passé de 21 en 2010 à 37 en 2013¹¹. Mais l'un des problèmes est que

⁹ On trouvera une excellente synthèse de la question dans : Francois-Xavier Merrien, « Social protection as development policy: a new international agenda for action », *International Development Policy*, vol. 5, n° 1 (2013).

¹⁰ Voir : Liu Hong and Kristian Kongshøj, « China's welfare reform: an ambiguous road towards a social protection floor », *Global Social Policy*, publié en ligne le 12 décembre 2013.

¹¹ World Bank, *The State of Social Safety Nets 2014* (Washington, 2014).

¹² Voir : Simone Cecchini, « Social protection, poverty and inequality: a comparative perspective », *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31, n° 1 (avril 2014).

¹³ Stephen Devereux et Melese Getu, éd., *Informal and Formal Social Protection Systems in Sub-Saharan Africa* (Addis-Abeba, Organisation pour la recherche en sciences sociales en Afrique orientale et australe et Fountain Publishers, 2013).

certaines de ces systèmes sont très fortement dépendants d'un financement par des donateurs extérieurs, ce qui rend leur pérennité incertaine.

19. Il existe de nombreuses autres initiatives semblables dans la région Asie-Pacifique¹⁴, comme en témoigne la déclaration d'octobre 2013 de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur le renforcement de la protection sociale, selon laquelle chacun a droit à un accès équitable à la protection sociale, fondée sur les droits, les besoins et le cycle de vie et couvrant les services essentiels nécessaires. Dans cette déclaration, les États membres de l'Association se sont également engagés à s'efforcer d'étendre la couverture, la disponibilité, la qualité, le caractère stable et durable de la protection sociale et, progressivement, la développer, pour assurer des prestations optimales.

20. La signification du fait qu'un très grand nombre d'initiatives de protection sociale proviennent du Sud et que la notion de socle de protection sociale rencontre une telle adhésion dans les pays en développement est d'autant plus grande que beaucoup de ces pays résistaient auparavant à des efforts qui paraissaient impliquer une transposition indifférenciée et inappropriée des conceptions occidentales en matière de sécurité sociale¹⁵. La coopération Sud-Sud dans ce domaine augure donc bien de l'avenir de l'Initiative relative aux socles de protection sociale.

C. Définition de la protection sociale

21. Le terme générique « protection sociale » a été utilisé pour décrire une vaste gamme de méthodes d'action employées par le passé ou toujours en vigueur. Cependant, au cours des dernières années, la controverse sur cette question a surtout été alimentée par les partisans de ce qu'il convient d'appeler les approches axées sur le concept de « filet de sécurité » et ceux qui prônent l'inclusion sociale et reconnaissent la « citoyenneté sociale ». La principale réponse de la Banque mondiale à la réaction contre les mesures d'austérité et les politiques d'ajustement du Consensus de Washington a été de réclamer la mise en place de filets de sécurité sociale. La notion de gestion des risques sociaux a acquis une notoriété particulière, à la fois en tant que moyen de protéger les moyens de subsistance de base des populations les plus vulnérables, ou de ceux qui vivent dans la pauvreté chronique, et de favoriser l'adoption de méthodes plus efficaces de gestion des risques pour faire face aux chocs économiques et à d'autres perturbations graves. Toutefois, l'approche de type « filet de sécurité » a aussi été largement critiquée parce qu'elle n'accordait pas suffisamment d'attention à la pauvreté et à l'inégalité structurelles, et parce qu'elle mettait l'accent sur le ciblage étroit des groupes justifiant une assistance. Face à cette situation, des approches fondées sur les droits ont été prônées, non seulement au sein de la communauté des droits de l'homme, mais aussi par un plus large éventail d'établissements comprenant des chercheurs et des spécialistes des questions de développement⁹. Le débat général sur cette question est toutefois loin d'être terminé, certains critiques faisant valoir qu'un grand nombre

¹⁴ Voir par exemple : Groupe des Nations Unies pour le développement, *Asia-Pacific social protection issues brief* (2014) et Banque asiatique de développement : *The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific* (Manille, 2013).

¹⁵ Robert Cox, « Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method », *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 12, n° 2 (1983) et Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance* (2007).

des approches actuellement proposées en matière de protection sociale continuent d'accuser « un préjugé favorable pour des stratégies de protection sociale visant davantage à améliorer les conditions qu'à les transformer, ce qui risque de laisser subsister les causes sous-jacentes de l'injustice »¹⁶.

22. Même à l'intérieur d'un pays donné, des conceptions concurrentes de la protection sociale peuvent coexister. Au Mexique, par exemple, des chercheurs ont laissé entendre que, bien que l'approche du Gouvernement fédéral mette l'accent sur le ciblage et la nécessité pour les bénéficiaires de faire preuve de bonne conduite pour que des transferts monétaires assortis de conditions aient lieu, les politiques adoptées dans le district fédéral de Mexico attachent davantage d'importance à l'inclusion, au contenu démocratique et à la citoyenneté sociale¹⁷.

23. Au niveau international, les questions de définition continuent d'être une source de controverses, en particulier lorsqu'il s'agit de savoir si la fourniture d'une protection sociale minimum doit être considérée comme une question de droits de l'homme, et si les prestations ainsi fournies doivent être universelles et non assorties de conditions. Avant d'examiner ces aspects, il convient de prendre note de l'approche prise en compte dans la recommandation n° 202 de l'OIT. Constituant l'aboutissement de nombreuses initiatives, tant dans le contexte de l'OIT que dans des secteurs se situant largement au-delà des domaines d'activité de cet organisme, elle est devenue la principale source de critères en fonction desquels les socles de protection sociale devraient être conçus, mis en œuvre et évalués. Les principaux éléments de cette recommandation sont les suivants :

a) La recommandation repose sur une base solide constituée de principes du droit international des droits de l'homme, ce qui est relativement rare s'agissant d'instruments de l'OIT. Outre les références qui y sont clairement faites à diverses dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, elle invite les États à respecter « les droits et de la dignité des personnes couvertes par les garanties de sécurité sociale »;

b) Les socles de protection sociale sont définis au niveau national, avec la participation des intéressés, et tiennent compte des priorités nationales dans le respect de principes tels que la non-discrimination, l'égalité des sexes et l'intégration sociale;

c) La protection doit être universelle plutôt que sélective, et elle doit viser à « prévenir ou atténuer la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale »;

d) Les socles de protection sociale devraient prévoir au moins des garanties de sécurité sociale de base applicables aux soins de santé ainsi qu'à la sécurité du revenu pour les enfants, les personnes âgées et celles qui sont incapables de travailler, en particulier en cas de maladie, de chômage, de maternité, et d'invalidité;

e) Les garanties de base devraient être créées par la loi;

¹⁶ Sam Hickey, « Relocating social protection within a radical project of social justice », *European Journal of Development Research*, vol. 26, n° 3 (2014).

¹⁷ Lucy Luccisano et Laura Macdonald, « Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor », *Global Social Policy*, publié en ligne le 4 juillet 2014.

f) Leur mise en œuvre devrait être suivie régulièrement et évaluée périodiquement;

g) Les socles de protection sociale devraient être financés par les ressources nationales, mais un soutien international devrait être disponible en cas de besoin.

D. Dimension universelle des soins de santé

24. Les garanties prévues par les socles de protection sociale dans le domaine des soins de santé ont été notablement renforcées par une initiative distincte mais étroitement interdépendante lancée par l'OMS afin de promouvoir l'universalité de la couverture des soins de santé¹⁸. Ce concept a été défini d'une manière qui le rend directement compatible avec l'Initiative pour un socle de protection sociale¹⁹, dont il est complémentaire, et il a été approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 67/81. Lors des commentaires qu'elle a émis sur ce concept, l'Assemblée mondiale de la santé a toujours fait référence au droit à la santé, souligné le caractère essentiel d'un accès universel aux soins de santé dans le programme de développement pour l'après-2015, et mis l'accent sur « l'importance de la responsabilisation moyennant une évaluation régulière des progrès accomplis »²⁰.

III. Principaux obstacles

A. Surmonter l'ambivalence des principaux acteurs internationaux

25. Des chercheurs ont fait valoir que, pour l'OIT et la Banque mondiale, le socle de protection sociale est étroitement lié aux objectifs qui ont inspiré les rédacteurs des mandats respectifs qui leur ont été confiés à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Pour la Banque, les négociations de Bretton Woods qui ont eu lieu en 1944 auraient été motivées en partie par les engagements pris en vue de permettre aux populations de vivre à l'abri du besoin et de promouvoir la sécurité sociale²¹, tandis que la Déclaration de Philadelphie de 1944 a imposé à l'OIT l'obligation de contribuer à la mise en œuvre « de mesures de sécurité sociale de large portée en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets ». Toutefois, l'harmonie qui semblait régner entre les auteurs de ces textes historiques est rapidement dissipée par les comptes rendus détaillés décrivant la concurrence et l'absence de coopération entre ces deux organismes. Divers auteurs ont décrit comment, au cours des deux dernières décennies, on a assisté à un « affrontement fondamental, sur le plan des approches,

¹⁸ Voir Xenia Scheil-Adlung, « Revisiting policies to achieve progress towards universal health coverage in low-income countries: realizing the pay-offs of national social protection floors », *International Social Security Review*, vol. 66, n^{os} 3 et 4 (juillet-décembre 2013).

¹⁹ Voir la résolution WHA67.14 de l'Assemblée mondiale de la santé, neuvième paragraphe du préambule.

²⁰ Voir WHA67.14, par. 8 et 9. Voir aussi la Déclaration politique de Recife sur les ressources humaines pour la santé : des engagements renouvelés en faveur de la couverture sanitaire universelle, document de l'OMS EB134/55, annexe.

²¹ Eric Helleiner « Back to the future? The social protection floor of Bretton Woods », *Global Social Policy*, publié en ligne le 12 décembre 2014.

des idéologies et des politiques » entre le Département de la sécurité de l'OIT (devenu le Département de la protection sociale) et la Division de la protection sociale et du travail de la Banque mondiale. Ces conflits ont été particulièrement virulents « dans les domaines de la politique des retraites, des politiques visant à offrir une protection sociale par rapport à celles consistant à verser à tous des prestations en espèces, [et] même au niveau des définitions et objectifs de la protection sociale »²².

26. Le rapport du Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale a critiqué particulièrement sévèrement l'approche adoptée par la Banque, et les critiques qu'il contient sont encore largement pertinentes à l'heure actuelle. Dans son rapport, le Groupe consultatif a fait valoir ce qui suit :

« Dans l'approche du filet de sécurité sociale, les politiques sociales étaient considérées comme le résultat du développement économique. Leur mise en place était motivée par la nécessité de soulager les populations pauvres et vulnérables pendant les réformes, en amortissant les effets des ajustements structurels et en favorisant leur soutien politique. Ces mesures étaient généralement temporaires, fragmentées et ciblées sur les personnes vulnérables et pauvres en fonction de leurs besoins. »

27. En vue de créer un terrain d'entente, le Groupe consultatif a invité instamment la Banque à coopérer avec l'OIT et l'Organisation des Nations Unies à la mise en œuvre de l'Initiative pour un socle de protection sociale. La Banque a initialement réagi favorablement et a, dans l'important document d'orientation qu'elle a publié en 2012, proclamé qu'un « consensus mondial commençait à se former » dans ce domaine, en notant que « sa stratégie et son engagement » étaient en concordance avec les « principes de base » de l'Initiative²³. Bien que l'on ait considéré qu'il s'agissait là d'un événement important, la stratégie proprement dite a révélé que l'intérêt réel manifesté pour l'Initiative était plutôt limité. En 2014, la Banque a publié un rapport important qui devait être le premier d'une série consacrée aux filets de protection sociale, indiquant ainsi clairement le type de questions sur lesquelles elle avait l'intention de porter son attention à l'avenir¹¹. Ce rapport a été publié en même temps que le nouveau rapport phare de l'OIT sur les socles de protection sociale et, tout en positionnant les filets de sécurité à l'intérieur de ce qu'il qualifie de contexte élargi de la protection sociale, le terme « socle » n'y figure même pas une fois, et encore moins l'expression « socle de protection sociale ».

28. Bien que la Banque ait pris part aux délibérations du Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale, les derniers événements semblent confirmer qu'elle le fait dans une très large mesure en s'en tenant aux concepts qui lui sont propres, c'est-à-dire axés sur la gestion des risques et les filets de sécurité, et qu'elle demeure réticente à adhérer de manière concrète à l'Initiative pour un socle de protection sociale. Sa réponse à cette observation consisterait sans aucun

²² Bob Deacon, « The social protection floor and global social governance: towards policy synergy and cooperation between international organizations », *International Social Security Review*, vol. 66, n^{os} 3 et 4 (juillet-décembre 2013). Voir également Timo Voipio, *From Poverty Economics to Global Social Policy: A Sociology of aid for Poverty Reduction* (Tampere, Université de la Finlande orientale, 2011).

²³ Banque mondiale 2012-1022, *Social Protection and Labor Strategy: Resilience, Equity and Opportunity* (Washington, 2012).

doute à faire remarquer que sur 1,2 milliard de personnes vivant dans l'extrême pauvreté, selon la définition de la Banque, 870 millions ne sont pas couvertes, même pas par des filets de sécurité¹¹. Dans ces conditions, qui pourra contester qu'il importe de faire preuve de la plus élémentaire prudence en plaçant le seuil des aspirations au niveau le plus bas possible? Cependant, l'Initiative prévoit de relever le niveau des aspirations par paliers progressifs, plutôt que de mettre immédiatement en place des socles de protection sociale en bonne et due forme dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.

29. La position adoptée par la Banque semble être plutôt motivée par sa résistance, manifestée de longue date, à l'idée qu'elle peut promouvoir le respect des droits de l'homme sans devenir partie à un jeu « politique »; elle semble également refléter sa préférence pour des formules qui peuvent être supervisées par des économistes et des administrateurs, plutôt que pour l'autonomisation des populations, sa résistance tenace aux systèmes de couverture universelle en l'absence d'une multitude de mises en garde ou de garde-fous destinés à empêcher les abus, et une aversion pour le type de consécration juridique d'un droit à la protection sociale qui limiterait les options des responsables des politiques économiques.

30. Les conséquences de cette approche par rapport à l'Initiative sont immenses. Premièrement, cela signifie que des systèmes complexes destinés à assurer la sélectivité l'emporteront sur les aspirations en faveur de l'instauration d'une couverture universelle. Deuxièmement, le niveau de protection fixé restera extrêmement faible. Les calculs effectués par la Banque elle-même indiquent qu'alors que la tranche des 20 % des ménages les plus pauvres représente 25 % de toutes les dépenses au titre des filets de sécurité, les transferts correspondants n'équivalent qu'à 23 % du revenu ou de la consommation d'un ménage pauvre. Troisièmement, les filets de protection sociale ne sont en général pas protégés par la loi, de sorte que les plus pauvres sont fortement vulnérables aux brusques changements que peuvent subir les orientations stratégiques. Quatrièmement, la dimension « droits de l'homme » est, à toutes fins pratiques, éliminée. La protection sociale reste une activité de bienfaisance, prônée pour des raisons d'efficacité et de productivité, et non une question relevant de l'exercice d'un droit. La dimension « autonomisation » est donc perdue, de même que le reste du cadre fondé sur les droits. Enfin, au fil du temps, l'Initiative sera progressivement marginalisée, et son élan réduit à néant. Comme indiqué ci-dessous, en particulier pour les pays à faible revenu, l'accessibilité économique revêt une importance cruciale, et les Nations Unies, au même titre que des organismes tels que l'OIT, l'OMS et l'UNICEF, quelque résolues qu'elles soient à aider et conseiller, ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée à cet égard. Il faudra tôt ou tard que la Banque mondiale et le FMI soutiennent des propositions tendant à créer les ressources budgétaires internes dont de nombreux pays ont besoin pour se doter de socles de protection sociale, et si cet appui fait défaut, l'Initiative considérée dans son ensemble sera compromise.

31. Il faut également reconnaître que, même au sein du système des Nations Unies, d'importantes divergences de vues existent quant à l'approche à adopter. Un rapport publié récemment sur les socles de protection sociale par le Groupe des Nations Unies pour le développement a expressément reconnu ces différences et a tenté d'en minimiser les conséquences. Il a commencé par reconnaître que la protection sociale se situe à des niveaux différents dans les mandats et programmes de travail des organismes des Nations Unies, ce qui se traduit par l'utilisation de « définitions et composantes pratiques différentes ». Il a ensuite signalé, en termes rassurants et

similaires à ceux employés par la Banque mondiale, que les organismes des Nations Unies « ont néanmoins beaucoup en commun en ce qui concerne les objectifs poursuivis, les principes à appliquer et les approches souhaitées en matière de protection sociale »²⁴.

32. Un bon exemple à citer à cet égard est l'approche adoptée dans le *Rapport sur le développement humain 2014*. S'il est vrai que ce rapport met l'accent sur la nécessité de réduire la vulnérabilité et de renforcer la capacité d'adaptation, une grande partie des arguments qui y sont développés sont en faveur de l'instauration d'une protection sociale universelle. C'est ainsi qu'il « appelle expressément de ses vœux un accès universel à des services sociaux de base [...] une protection sociale plus forte [...] et un engagement en faveur du plein-emploi [...] » Mais bien que l'Initiative pour un socle de protection sociale soit mentionnée à quelques reprises, elle n'occupe en aucun cas une place centrale dans l'analyse présentée. Fait plus significatif encore, le rapport évite autant que possible d'utiliser l'expression « droits de l'homme ». La première mention de cette expression figure dans une citation du Pape François figurant à la page 16; la suivante apparaît à la page 82, où figure une mention des « droits humains des femmes ». Plutôt que d'utiliser des termes faisant d'une manière quelconque allusion à certains droits de l'homme, ou aux obligations assumées par les États, le rapport fait un large usage de termes génériques qui donnent l'illusion de se rapporter aux droits de l'homme alors qu'ils ne concernent explicitement aucun contenu particulier. C'est ainsi qu'il y est fait mention de « besoins et droits », « droits et services », « intérêts et droits », « droits et choix », « droits fondamentaux », et « droits intrinsèques ». Ce n'est que dans une analyse présentée à la fin du rapport et portant sur les « éléments d'un contrat social mondial », que divers traités relatifs aux droits de l'homme sont mentionnés.

B. Assurer le lien entre la protection sociale et les droits de l'homme

33. L'Initiative pour un socle de protection sociale n'est pas seulement pertinente pour les droits de l'homme; elle est fermement enracinée dans le cadre des droits. Dans son rapport, le Groupe consultatif sur le socle de protection sociale a indiqué que le concept de base en cause se fonde sur les principes partagés de justice sociale et de droits universels pour toute personne à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant⁷. En ce qui concerne les fondements juridiques, il a ajouté ce qui suit : « Le droit des individus à la sécurité sociale est affirmé par divers textes internationaux, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels »⁷. La recommandation n° 202 de l'OIT est très claire lorsque qu'elle « réaffirme que le droit à la sécurité sociale est un droit de la personne » et souligne la pertinence des articles 22 et 25 de la Déclaration et des articles 9, 11 et 12 du Pacte.

Un nouveau droit de l'homme?

34. Le fait qu'aucun de ces instruments ne mentionne, à proprement parler, un « droit à la protection sociale » soulève la question de savoir si celui-ci devrait être considéré comme un droit de l'homme existant, ou comme un nouveau droit. Par le

²⁴ Groupe des Nations Unies pour le développement de la région Asie-Pacifique, rapport sur les questions de protection sociale.

passé, les États ont, à juste titre, été très sensibles aux prétentions selon lesquelles de nouveaux droits étaient apparus sans avoir dû être expressément entérinés par la communauté internationale. Dans un tel cas, l'attitude généralement adoptée par les observateurs est particulièrement bien résumée par la formule suivante : « La protection sociale est un droit de l'homme, consacré dans de multiples sources du droit international »²⁵. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire de faire valoir qu'il s'agit là d'un phénomène nouveau, pas plus qu'il ne sert de prétendre que le tout est plus grand que la somme des parties. Le droit à la protection sociale n'est donc rien de plus qu'une combinaison du droit à la sécurité sociale et du droit à un niveau de vie suffisant. Il n'en reste pas moins que la combinaison de ces deux droits sous la forme d'un concept unique est importante, à la fois parce qu'elle met en relief la synergie qui existe entre eux et parce qu'elle facilite l'élaboration d'un ensemble de mesures destinées à permettre la réalisation de leurs objectifs communs.

Indivisibilité

35. Le deuxième lien d'interdépendance important tient à ce que la protection sociale considérée comme droit de l'homme fait, par voie de conséquence, partie intégrante de l'ensemble complet des droits de l'homme, qui comprend les droits civils et politiques, dont l'exercice en bonne et due forme va également être crucial pour la réalisation du droit à la protection sociale.

Compatibilité avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

36. Un autre aspect qui revêt une importance considérable, en particulier lorsqu'il s'agit de justifier la validité des mesures proposées à ceux qui participent à la mise en œuvre et au suivi du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, est la mesure dans laquelle l'approche prônée dans l'Initiative pour un socle de protection sociale correspond à celle qui a été adoptée dans le cadre du Pacte. Quatre exemples devraient suffire : premièrement, la réalisation progressive est la norme fixée dans le Pacte, et elle représente également l'approche privilégiée par les partisans de l'Initiative. Ainsi qu'un de ces derniers l'a fait remarquer, « les arguments en faveur de l'universalisme doivent être formulés de façon à ne pas créer de fausses dichotomies ou des attentes irréalistes »²⁶.

37. En deuxième lieu, il faut que les moyens à utiliser pour réaliser les droits économiques et sociaux soient particulièrement sensibles aux spécificités nationales ; en effet, s'il est vrai que les partisans du Pacte ont reconnu cette dimension, il est tout aussi vrai que l'Initiative est fondée sur l'hypothèse d'une prise en main nationale. Dans le même ordre d'idées, des arguments convaincants ont été avancés pour justifier la nécessité d'accorder à l'avenir beaucoup plus d'attention aux institutions et systèmes d'entraide locaux ou autochtones dans le domaine de la protection sociale¹³.

38. Troisièmement, comme en témoigne la recommandation n° 202 de l'OIT, l'Initiative reflète fidèlement le point de vue exprimé par le Comité des droits

²⁵ Olivier de Schutter et Magdalena Sepúlveda, « Underwriting the poor: a global fund for social protection », note d'information (octobre 2012).

²⁶ Naila Kabeer, « The politics and practicalities of universalism: towards a citizen-centred perspective on social protection », *European Journal of Development Research*, vol. 26 (juillet 2014).

économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, chacun d'entre eux ayant « l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits ». Bien que la notion d'obligation fondamentale minimum ait été formulée principalement au niveau national dans le cadre des approches axées sur les aspects juridiques, le Comité souhaitait initialement qu'une obligation fondamentale minimum soit imposée au niveau national par les autorités politiques, la question de savoir si elle était appropriée devant par la suite faire l'objet d'une remise en cause dans le cadre d'un débat politique en permettant aux intéressés d'exercer leurs droits civils et politiques.

39. Enfin, de nombreux avis ont été exprimés, dans le cadre du Pacte, pour souligner qu'il importe de mettre en place des critères à l'aune desquels il soit possible d'évaluer les résultats obtenus par les gouvernements. Comme le Groupe des Nations Unies pour le développement l'a observé, l'instauration immédiate d'un socle de protection sociale n'est pas un objectif politique réaliste pour la plupart des pays de la région, mais des progrès sont possibles « en fixant un indice de référence pour le niveau des prestations ». Cet indice peut être considéré comme le seuil de pauvreté national dans le cas des régimes universels financés par l'impôt, et des indices relatifs peuvent être appliqués tel qu'énoncé dans les conventions de l'OIT en matière de sécurité sociale²⁴.

Reconnaissance juridique

40. Tout comme les droits de l'homme doivent être reconnus par la loi, l'Initiative pour un socle de protection sociale doit satisfaire à cette même exigence, et c'est pour cette raison qu'elle a mis l'accent sur la nécessité de renforcer le droit à la protection sociale dans les lois et règlements nationaux²⁷.

« Les obligations et droits relatifs à des prestations de protection sociale doivent être formulés de manière précise, de façon à définir clairement les droits et obligations des résidents et des cotisants. Pour assurer la prévisibilité et la viabilité des mesures de protection sociale, les lois et règlements doivent être conçus et appliqués de manière à appuyer tous les régimes et services de protection sociale. »²⁴

41. Dans la même section du rapport, le Groupe déplore le fait que « dans de nombreux pays [...] des prestations de protection sociale sont fournies depuis plusieurs années alors qu'elles sont dépourvues de tout fondement juridique »²⁴.

C. Faisabilité économique

42. La sécurité sociale et la protection sociale ont longtemps été considérées comme des idéaux hors de prix, en particulier dans les pays à faible revenu. Une des grandes contributions de l'Initiative est d'avoir traité dans le détail la façon dont tous les pays pourraient se permettre de mettre en place un tel programme. L'étude la plus récente et la plus exhaustive de la question se trouve dans le *Rapport mondial sur la protection sociale 2014/15* de l'OIT, et le présent rapport ne prétend

²⁷ Voir Gerard W. Boychuk, « Social protection guarantees as legal rights? The International Labour Organization, the United States and the American "national context" », *Global Social Policy*, publié en ligne le 6 juin 2014.

ni la reproduire ni la contester²⁸. Nous nous bornerons à dire que l'accessibilité économique est certainement cruciale pour le succès de l'Initiative et que les efforts déployés par ses partisans pour le démontrer sont impressionnants.

43. Les auteurs de l'Initiative ont également accordé une grande importance aux arguments instrumentalistes selon lesquels la protection sociale doit obligatoirement avoir des retombées économiques. Par exemple, le Groupe des Nations Unies pour le développement soutient que la protection sociale « est essentiellement un investissement dans le capital humain, qui contribuera à long terme à une plus grande productivité du travail et à une croissance économique en faveur des pauvres », et les auteurs du *Rapport sur le développement humain 2014* ont noté qu'« en fournissant une aide supplémentaire et prévisible, les programmes de protection sociale permettent aux ménages d'éviter la vente de leurs biens, le retrait de leurs enfants de l'école ou le report des soins médicaux nécessaires qui se font au détriment de leur bien-être à long terme ».

44. Cependant, le lien entre les considérations instrumentalistes de ce type et les considérations normatives fondées sur les obligations conventionnelles est source de polémique dans la doctrine concernant les droits de l'homme²⁹. Les puristes des droits de l'homme sont réticents à s'associer à des considérations instrumentalistes visant à démontrer qu'une politique en faveur des droits de l'homme peut avoir des retombées positives, que ce soit en termes de productivité, d'efficacité ou même de cohésion sociale. Ils craignent à juste titre qu'en l'absence d'éléments indiquant qu'il y aura des retombées, il puisse paraître justifié et légitime de rejeter l'approche fondée sur les droits. Si un tel calcul est inacceptable en ce qui concerne la torture, pourquoi devrait-il être envisagé en ce qui concerne le droit à la protection sociale? Toutefois, il importe également de reconnaître que les considérations instrumentalistes sont presque toujours présentes, qu'il s'agisse de torture, de respect de la vie privée, de liberté de réunion ou de droit à l'alimentation. On ne peut attendre des responsables politiques et du grand public qu'ils fassent simplement ce qu'il convient de faire quelle que soit l'idée qu'ils ont des coûts et bénéfiques. Il est donc tout à fait justifié de renforcer des positions morales ou normatives en soutenant qu'elles peuvent aussi générer des retombées à d'autres égards. On se rappellera également que les arguments traditionnels en faveur de la sécurité sociale invoqués dans des contextes très différents par Bismarck, Franklin Roosevelt et Beveridge étaient tous motivés par des arrière-pensées d'une sorte ou d'une autre.

²⁸ Pour d'autres recherches sur la question, voir Jessica Hagen-Zanker et Anna McCord, « The affordability of social protection in the light of international spending commitments », *Development Policy Review*, vol. 31, n° 4 (juillet 2013); Mukul G. Asher et Azad S. Bali, « Financing social protection in developing Asia: issues and options », *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31, n° 1 (avril 2014); et Elliott Harris, « Financing social protection floors: considerations of fiscal space », *International Social Security Review*, vol. 66, n°s 3 et 4 (juillet et décembre 2013).

²⁹ Voir par exemple Malcolm Langford, « Social security and children: testing the boundaries of human rights and economics », in *Freedom from Poverty as a Human Right: Economic Perspectives*, Stephen Marks, Bård Anders Andrassen et Arjun Sengupta, dir. (Paris, Publications de l'UNESCO, 2009).

D. Programme de développement pour l'après-2015

45. Au cours des dernières années, la communauté internationale a concentré son attention et ses efforts sur l'élaboration d'objectifs de développement en vue du programme de développement pour l'après-2015. Le 19 juillet 2014, le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable a communiqué ses propositions. Vu le temps et l'énergie considérables qu'y ont consacré les défenseurs des droits de l'homme et les auteurs de l'Initiative pour un socle de protection sociale, les résultats obtenus à ce jour sont étonnamment maigres. Les droits de l'homme en tant que tels ont été complètement marginalisés. Il y est fait allusion symboliquement au paragraphe 7 du projet de document final du Groupe de travail mais au lieu de souligner leur importance pour le développement, il y est dit simplement que le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, « L'avenir que nous voulons », adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 66/288, réaffirme « l'importance de la liberté, de la paix et de la sécurité, du respect de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement et le droit à un niveau de vie adéquat, notamment le droit à l'alimentation, l'état de droit, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ainsi que, plus généralement, notre engagement en faveur de sociétés justes et démocratiques aux fins du développement », ainsi que l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'homme. On trouve dans les 21 pages du projet de document une seule autre référence aux droits de l'homme, dans une liste de points sur lesquels devrait porter un « enseignement de qualité ».

46. Les défenseurs du projet diront que des sujets tels que la non-discrimination et l'égalité y sont mentionnés et que des objectifs spécifiques tels qu'offrir à tous un enseignement « gratuit, équitable et de qualité » et un « accès universel et équitable à l'eau potable à un prix abordable » peuvent tenir lieu de reconnaissance des droits correspondants. Cependant, comme on l'a dit plus haut, la reconnaissance des droits donne du pouvoir à tous, impose des obligations réelles aux gouvernements et s'accompagne d'un cadre de mise en œuvre.

47. En revanche, le projet fait la part belle à l'élimination de la pauvreté. Le texte proclame que « l'élimination de la pauvreté est le plus grand défi du monde d'aujourd'hui », et l'objectif 1 est donc de « mettre fin à la pauvreté, partout, sous toutes ses formes ». Toutefois, les détails qui suivent laissent beaucoup à désirer. Les partisans de l'Initiative pour un socle de protection sociale tireront quelque réconfort du fait que la protection sociale est mentionnée à trois reprises. Elle est décrite comme un moyen de reconnaître et valoriser les tâches domestiques non rémunérées (objectif 5.4) et comme un moyen de promouvoir une plus grande égalité, avec les politiques fiscales et salariales (objectif 10.4). La principale disposition pertinente engage les États à « mettre en œuvre des systèmes nationaux appropriés de protection sociale pour tous, dont des socles, et couvrir en grande partie à l'horizon 2030 les personnes pauvres et vulnérables » (objectif 1.3). L'ensemble est hétéroclite. Le fait que les mesures de protection sociale soient demandées « pour tous » va dans le sens de l'universalité et la référence aux « socles » comme l'un des moyens d'y parvenir va dans celui de l'Initiative. Cependant, le texte évite clairement d'approuver expressément l'Initiative et ne parle ni de garanties minimales, ni d'ancrage juridique ni de droits, et l'objectif à atteindre sur une période de 15 ans est délibérément vague et ouvert. Il correspond

donc davantage à la philosophie du filet de sécurité sociale qu'à l'approche de l'Initiative, fondée sur l'inclusion sociale et les droits.

48. Cette interprétation est renforcée par le fait que les premières dispositions de l'objectif 1 tentent de concilier les deux façons de mesurer la pauvreté en les adoptant toutes les deux, mais en des termes très différents. L'objectif 1.1 suit la Banque mondiale en demandant l'élimination à l'horizon 2030 de l'extrême pauvreté pour tous et partout, celle-ci étant mesurée actuellement à moins de 1,25 dollar par personne et par jour. La barre étant placée fort bas, c'est une ambition plutôt limitée. En revanche, pour ce qui est des « hommes, femmes et enfants de tous âges vivant dans la pauvreté sous tous ses aspects d'après les définitions nationales », l'objectif 1.2 est seulement d'en « réduire au moins de moitié la proportion » d'ici à 2030. En d'autres termes, cet objectif revient à accepter que la moitié des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, selon l'approche multidimensionnelle décrite plus haut, y vivront toujours après 2030. Pour une planète aux richesses immenses, capable de mobiliser très rapidement d'abondantes ressources pour des projets favorisant les intérêts des élites, il s'agit là d'un objectif honteux, clairement incompatible avec la reconnaissance à tous d'un minimum essentiel de droits économiques et sociaux.

49. Enfin, le texte omet de dire qu'il a été proposé de créer des mécanismes réguliers de suivi et de remontée des informations afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable. L'objectif 16.6, qui demande à la mise en place « d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux », ne saurait tenir lieu d'engagements concrets à prendre des responsabilités.

IV. Conclusion

50. **Les activités de mobilisation en faveur d'un socle de protection sociale devront tenir compte des enseignements à tirer du passé. Premièrement, le fait est que dans de nombreux États la volonté politique d'éliminer la pauvreté fait défaut et, à moins d'un changement radical des priorités, la situation ne s'améliorera que petit à petit dans le meilleur des cas. La persistance de l'extrême pauvreté n'est pas une tragédie irrémédiable faute de moyens financiers mais le résultat d'une série de décisions délibérées et conscientes d'acteurs de premier plan qui ont privilégié d'autres objectifs. Ceux qui vivent dans la pauvreté ont été largement marginalisés et leur situation économique reflète leur mise à l'écart politique. L'extrême pauvreté demeure un fléau que la communauté internationale déplore abondamment avec force grincements de dents, tout en refusant trop souvent de prendre les mesures nécessaires pour y remédier. S'engager résolument dans l'Initiative pour un socle de protection sociale constituerait un changement de cap décisif et un nouveau départ dans la lutte contre l'extrême pauvreté.**

51. **Deuxièmement, il est indispensable d'obtenir des principaux acteurs la reconnaissance expresse d'un droit de l'homme à la protection sociale. À l'heure actuelle, le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie suffisant, proclamés si fièrement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et réaffirmés souvent par la suite dans des obligations conventionnelles contraignantes, sont ignorés, voire contestés par les politiques**

que défendent nombre des principaux acteurs censés améliorer le sort des centaines de millions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. De nombreuses organisations internationales et institutions financières de premier plan évitent encore de reconnaître ces droits dans leurs politiques et programmes.

52. Troisièmement, les solutions technocratiques, aussi novatrices soient-elles et quelles que soient les données sur lesquelles elles se fondent, ne fonctionneront que si elles autonomisent véritablement de ceux qu'elles prétendent aider³⁰. À cet égard, l'extrême pauvreté est l'exemple même de l'importance primordiale de la dignité humaine en tant que principe directeur des droits de l'homme. Nos hommes politiques et d'autres ont trop souvent dit que les pauvres avaient mérité leur sort, que ce soit par leur paresse, leur incompétence ou leur fausseté. Ces stéréotypes injustifiés constituent un argument supplémentaire en faveur d'approches technocratiques permettant de mesurer les pauvres et de définir comment prévoir le minimum pour eux, du moins à long terme. Comme Keynes nous l'a rappelé, à long terme nous sommes tous morts. Ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté mourront même avant, de sorte que les solutions à long terme ne sont guère plus qu'une illusion. Ce qu'il faut, c'est une autonomisation à court terme et du respect. Nous devons réaffirmer notre humanité commune, le partage des responsabilités et le caractère primordial de la dignité humaine.

V. Recommandations

A. Mobilisation pour la promotion des socles de protection sociale

53. Les groupes internationaux de la société civile devraient se mobiliser efficacement et en coalition avec des groupes d'autres secteurs pour défendre et promouvoir l'Initiative pour un socle de protection sociale. Alors que le Centre pour les droits économiques et sociaux s'est associé à une série d'autres groupes, dont Amnesty international, pour demander un engagement en faveur des socles de protection sociale dans les objectifs de développement durable³¹, la grande majorité des groupes internationaux s'intéressant aux droits de l'homme en ont peu dit et fait moins encore sur la question. Il est essentiel de reconnaître que l'extrême pauvreté, qui continue d'affliger des centaines de millions de personnes, est un déni de l'ensemble des droits de l'homme. Des groupes internationaux de la société civile actifs dans le domaine des droits de l'homme luttent vaillamment pour éliminer la torture, réduire et dénoncer les

³⁰ Une grande partie des textes existants sur les socles de protection sociale, issus dans une large mesure d'organisations internationales, sont apolitiques et technocratiques, et négligent le rôle crucial que les politiques et idéologies des partis et des mécanismes de conditionnalité ou de clientélisme politique jouent dans la fourniture de programmes sociaux. Lucy Luccisano et Laura Macdonald, « Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor », *Global Social Policy*, publié en ligne le 4 juillet 2014.

³¹ Centre pour les droits économiques et sociaux *et al.*, « OWG inches closer to human rights for all post-2015, but still a long road ahead », déclaration commune, 30 avril 2014, disponible à l'adresse <http://cesr.org/article.php?id=1582>.

exécutions extrajudiciaires, réduire la violence contre des femmes et interdire la discrimination et l'oppression des minorités; mais si l'élimination de l'extrême pauvreté n'est pas au centre de la vision collective des droits de l'homme, ce combat reste très sélectif.

54. La situation est aggravée par le fait que certaines des grandes organisations non gouvernementales internationales s'intéressant aux droits de l'homme insistent sur le fait que la répartition des ressources n'est pas de leur ressort. Cette position rend presque impossible de mener véritablement une action pour éliminer la pauvreté extrême et entretient donc largement le statu quo. Les politiques qui supposent qu'une stratégie efficace d'élimination de la pauvreté ne doit pas entraîner de redistribution des ressources sont en contradiction avec les réalités empiriques.

55. Les principaux groupes de défense des droits de l'homme devraient donc s'engager activement dans la Coalition pour un socle de protection sociale³² et entreprendre leurs propres initiatives ciblées.

56. Une sensibilisation à l'échelon national est également essentielle. Si l'approche plus petit dénominateur commun continue de prévaloir au niveau international, les acteurs de la société civile et autres doivent davantage concentrer leurs efforts au plan national. Cela suppose une sensibilisation à propos des politiques nationales de protection sociale et de la politique nationale concernant l'ordre du jour international sur le terrain.

57. En particulier, la société civile devrait participer activement aux débats sur l'accessibilité économique au niveau national. Dans ce contexte, il convient de rappeler le rapport extrêmement pertinent du précédent Rapporteur spécial sur le rôle crucial des politiques fiscales et apparentées au niveau national pour ce qui est de générer les ressources nécessaires à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des droits de l'homme (A/HRC/26/28)³³.

B. Banque mondiale

58. Le rôle de la Banque mondiale est crucial en ce qui concerne l'Initiative pour un socle de protection sociale. Sur la base des politiques poursuivies à ce jour, elle est à elle seule l'acteur le plus susceptible de compromettre l'ensemble de l'Initiative et de la faire échouer. À moins d'un changement d'attitude de sa part, la communauté du développement continuera d'être poussée à porter son attention sur des filets de sécurité sociale mal définis visant un nombre limité de personnes extrêmement pauvres et sur une politique de bien-être définie et conçue de manière bureaucratique et non en termes de droits de l'homme. Il est donc indispensable que la communauté des droits de l'homme attire l'attention sur les politiques et pratiques de la Banque mondiale dans ce domaine et que le Conseil des droits de l'homme lui demande de souscrire à l'Initiative sous tous ses aspects.

³² Voir d'une manière générale Wouter van Ginneken, « Civil society and the social protection floor », *International Social Security Review*, vol. 66, n^{os} 3 et 4 (juillet et décembre 2013).

³³ Voir aussi Centre pour les droits économiques et sociaux et Christian Aid, « A post-2015 fiscal revolution: human rights policy brief » (2014).

C. Objectifs de développement durable

59. En ce qui concerne les droits de l'homme et l'Initiative, le texte actuel du programme de développement pour l'après-2015 est extrêmement décevant. L'absence presque totale de références de fond aux droits de l'homme est un retour aux stratégies des Décennies des Nations Unies pour le développement des années 60 et 70. Or, ces stratégies avaient été rédigées à un moment où le cadre des droits de l'homme en était à ses balbutiements et le développement était largement considéré comme un processus technocratique³⁴. De même, les critères minimaux fixés en ce qui concerne la protection sociale ne correspondent pas aux grands discours selon lesquels il faut mettre fin à la pauvreté partout et sous toutes ses formes. En l'état, le premier objectif proposé par le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable peut être considéré comme une infraction aux lois protégeant les consommateurs contre la publicité trompeuse.

60. On peut comprendre que certains de ceux qui ont consacré une grande énergie au processus d'élaboration du programme de développement pour l'après-2015 considèrent qu'une référence de pure forme aux droits de l'homme et un appui mitigé à la protection sociale valent mieux que rien, et qu'au fil du temps ils pourront d'une façon ou d'une autre présenter sous un jour meilleur des objectifs décidément moroses. Ce n'est certes pas suffisant. Les groupes de la société civile devraient indiquer clairement qu'une approche conçue dans les années 60 n'est plus acceptable au XXI^e siècle. Les droits de l'homme en général devraient être reconnus à la fois comme un objectif essentiel du développement durable, un élément crucial du processus et un droit spécifique à la protection sociale, tels qu'ils sont définis dans l'Initiative pour un socle de protection sociale et la recommandation 202 de l'Organisation internationale du Travail.

D. Comité des droits économiques, sociaux et culturels et titulaires de mandat au titre des procédures spéciales

61. L'un des principaux partisans des socles de protection sociale et auteurs de la recommandation 202 de l'Organisation internationale du Travail a demandé que soit élaborée une « convention des Nations Unies sur les socles nationaux de protection sociale », qui « constituerait un instrument beaucoup plus durable que des objectifs de développement à réviser tous les quelques décennies »³⁵. Pour séduisante qu'elle soit, cette proposition pâtit certainement de la réticence avérée des États à créer de nouveaux traités relatifs aux droits de l'homme. Mais surtout, elle ne tient pas suffisamment compte du rôle que jouent actuellement et pourraient jouer le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'organe

³⁴ Voir William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor* (New York, Basic Books, 2014).

³⁵ Michael Cichon, « The social protection floors recommendation, 2012 (n° 202): can a six-page document change the course of social history? » *International Social Security Review*, vol. 66, n° 3 et 4 (juillet et décembre 2013).

chargé du suivi de son application³⁶. Une autre solution serait donc de proposer l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte. Cependant, outre le coût et le temps que demanderait une telle initiative, un argument de poids en sa défaveur est qu'un nouvel instrument ne devrait pas entraîner de risque de rendre facultatif ce qui est déjà obligatoire, en l'occurrence le droit à la protection sociale en vertu du Pacte.

62. Nombre des avantages d'une nouvelle convention ou d'un nouveau protocole pourraient être obtenus immédiatement par une action appropriée du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Celui-ci a déjà apporté une contribution considérable en adoptant l'observation générale n° 19 (2007) sur le droit à la sécurité sociale. Le contenu et les hypothèses de cette observation générale sont tout à fait compatibles avec l'Initiative pour un socle de protection sociale, mais elle a été adoptée bien avant que le concept de socles de protection sociale ne soit repris au niveau international. Elle ne fait donc pas fond sur la notion de protection sociale en tant que telle, n'utilise pas le terme « socle » et, bien entendu, ne mentionne ni la recommandation n° 202 de l'OIT ni d'autres faits importants récents. Le Comité devrait envisager soigneusement une perspective de travail accordant beaucoup plus d'importance au droit à la protection sociale. Il faudrait pour cela, bien plus qu'une déclaration formelle, une modification de ses méthodes de travail privilégiant les mesures à prendre au niveau national par chaque État partie au Pacte pour mettre en place un socle de protection sociale. Le Comité pourrait également charger un groupe de travail de suivre les progrès accomplis dans cette voie et de faciliter un processus plus interactif et plus participatif lui permettant d'apporter une contribution majeure à la campagne internationale de mise en place d'une protection sociale universelle.

63. L'Initiative pour un socle de protection sociale devrait également être au centre de l'attention de nombreux titulaires de mandats au titre des procédures spéciales s'intéressant aux questions pertinentes, en particulier ceux qui s'occupent des droits des enfants, des femmes, des personnes handicapées et des personnes âgées.

E. Initiatives internationales de financement

64. Un appui international est essentiel, en particulier pour les pays à faible revenu qui cherchent à mettre en place des socles de protection sociale. En 2012, deux rapporteurs spéciaux ont présenté une proposition importante en vue de la création d'un fonds mondial pour la protection sociale²⁵. Il s'agit d'une proposition ingénieuse et mûrement réfléchie, qui a suscité un intérêt considérable au niveau international. Il semble toutefois évident qu'il faudra approfondir la réflexion pour que l'orientation et les modalités proposées soient optimales et acceptables par les principaux acteurs. Le Conseil de coopération

³⁶ Si Cichon minimise le potentiel du Pacte, c'est probablement parce qu'il estime que « les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale [...] sont les seuls instruments existants, aussi souples soient-ils, d'une gouvernance sociale mondiale [...] », *ibid.*

interinstitutions pour la protection sociale devrait envisager de charger un groupe d'experts d'examiner la proposition et de recommander des mesures pour atteindre les objectifs identifiés.
