



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 71 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

Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport soumis par Magdalena Sepúlveda Carmona, experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, conformément à la résolution 8/11 du Conseil des droits de l'homme.

* A/64/150.



Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté

Résumé

Le mandat de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté est énoncé dans la résolution 8/11 du Conseil des droits de l'homme. Les activités de l'experte portent essentiellement sur la place donnée aux droits de l'homme dans l'action de lutte contre la pauvreté menée aux niveaux international, régional et national et plus particulièrement sur la protection sociale et les systèmes de sécurité sociale.

Le présent rapport traite des répercussions de la crise financière mondiale sur les personnes vivant dans une extrême pauvreté et l'exercice effectif de leurs droits fondamentaux. Il met l'accent sur le fait que la crise offre la possibilité, outre de restructurer les systèmes financiers et monétaires mondiaux, de replacer la population au centre de l'attention politique et de renforcer les systèmes de protection sociale selon une approche axée sur les droits de l'homme. Il explique comment les normes relatives aux droits de l'homme peuvent servir d'orientation à l'adoption de mesures de protection sociale et guider l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces mesures. Un appel est lancé à la communauté internationale pour qu'elle ne se limite pas à réaffirmer sa volonté de sauver les économies mais agisse et mobilise tout l'appui nécessaire pour offrir protection et appui à ceux qui continuent de pâtir des crises économiques en mettant en place ou en renforçant les systèmes de protection sociale.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Nécessité urgente de respecter des engagements pris de longue date	4
III. Systèmes de protection sociale	6
IV. La crise financière mondiale et ses répercussions sur l'exercice effectif des droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté	7
A. Effet global de la crise	7
B. Le droit à l'alimentation	8
C. Le droit à la santé	9
D. Le droit au logement	10
E. Le droit à l'éducation	10
F. Répercussions sur les enfants	10
G. Répercussions sur les femmes et l'égalité des sexes	11
H. Répercussions sur les migrants	11
I. Répercussions sur les groupes victimes de multiples formes de discrimination	12
V. Droits de l'homme et protection sociale	12
A. Établir un cadre normatif	13
B. Reconnaître les droits et les principes	13
C. Obligations imposées par les droits économiques, sociaux et culturels	14
D. Instaurer l'obligation de fournir une assistance et une coopération internationales	15
VI. Adoption d'une approche en matière de protection sociale fondée sur les droits de l'homme	15
A. Obligation d'assurer la protection sociale des citoyens	15
B. Obligation d'application des principes d'égalité et de non-discrimination	17
C. Obligation de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels	18
D. Obligation de promouvoir la participation, la transparence et la responsabilisation	18
E. Obligation de s'occuper des problèmes particuliers des femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées	19
VII. Favoriser la protection sociale pour lutter contre la crise	19
VIII. Besoin d'aide et de coopération internationales	21
A. Le mécanisme financier de soutien aux pays vulnérables	21
B. Les engagements du G-20 et autres mesures de pays donateurs	22
C. La protection sociale minimale	23
IX. Conclusions et recommandations	24

I. Introduction

1. Dans la résolution 8/11, le Conseil des droits de l'homme demande à l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté de contribuer à l'action entreprise au niveau international pour éliminer la pauvreté.

2. En 2009, l'experte indépendante a participé à la dixième session extraordinaire du Conseil des droits de l'homme, placée sous le thème « Répercussions de la crise économique et de la crise financière mondiale sur la réalisation universelle et l'exercice effectif des droits de l'homme ». Elle a également rédigé un document en contribution à la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement. Au cours de la onzième session du Conseil des droits de l'homme, l'experte indépendante a présenté un rapport analysant les transferts monétaires conditionnels sous l'angle des droits de l'homme.

3. Dans le présent rapport, l'experte indépendante analyse les raisons du regain d'intérêt pour la protection sociale qu'on a pu observer ces derniers mois et les mesures concrètes qui en ont résulté. Elle souligne à cet égard que le respect des principes et normes en matière de droits de l'homme doit être une priorité.

4. Le rapport récapitule tout d'abord les répercussions de la crise financière mondiale sur l'exercice effectif des droits de l'homme. Il décrit ensuite le cadre en matière de droits de l'homme qui s'applique à la protection sociale et indique ce qu'il faut pour appliquer une approche axée sur les droits de l'homme à la protection sociale. Il décrit également les initiatives entreprises récemment au niveau international pour renforcer la protection sociale. En conclusion, il présente des recommandations sur le renforcement des systèmes de protection sociale selon une approche axée sur les droits de l'homme.

II. Nécessité urgente de respecter des engagements pris de longue date

5. Ces derniers mois, sur tous les continents, des millions de personnes ont été précipitées dans la pauvreté et la misère du fait de l'effondrement des marchés financiers des pays développés et de la récession de l'économie mondiale¹.

6. Les répercussions de la crise économique et financière mondiale sur les pauvres sont très inquiétantes. Cette crise démontre la nécessité urgente de mettre en place et de renforcer les systèmes de protection sociale dans le monde entier afin de protéger les personnes vivant déjà dans la pauvreté et d'empêcher que d'autres n'y soient acculées à leur tour. Les normes relatives aux droits de l'homme prescrivent l'adoption de mesures de protection sociale et fournissent des indications utiles pour leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation.

7. Les répercussions de la crise sur l'exercice effectif des droits de l'homme, en particulier des groupes vulnérables, ont été effroyables et requièrent une attention et une action immédiates. L'augmentation rapide des niveaux de pauvreté n'est pas un accident. L'incapacité des États à protéger la population des aléas économiques et

¹ Voir Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial 2009 : une situation d'urgence dans le domaine du développement* (Washington, 2009).

l'absence ou la quasi-absence de protection sociale pour 80 % de la population mondiale² sont pour beaucoup dans cette catastrophe humaine.

8. La crise actuelle, comme les précédentes, montre combien le désintérêt pour la protection sociale et les services sociaux peut coûter cher aux générations présentes et futures. La récession économique que nous vivons actuellement peut ne durer qu'un temps mais ses répercussions au niveau des individus peuvent s'étendre sur des générations. La crise risque de prendre au piège de la misère, pour le reste de leur vie, ceux qui ne peuvent pas satisfaire à leurs besoins fondamentaux à cause d'un chômage et d'une impécuniosité prolongés et de condamner leurs enfants à une vie de pauvreté.

9. Assurer l'accès à la protection sociale n'est pas une option politique ni un geste de charité, mais une obligation consacrée dans le droit international des droits de l'homme. Les crises précédentes ont même démontré qu'il s'agit là d'une décision économique avisée³.

10. Ces derniers mois, les dirigeants politiques du monde entier ont exprimé à maintes reprises leur détermination à réagir face à l'effondrement des marchés financiers. Des fonds publics d'un montant de 18 000 milliards de dollars (soit près de 30 % du produit mondial brut)⁴ ont été dégagés en vue de reconstituer le capital des banques, de nationaliser certains établissements financiers et de garantir des actifs financiers et des plans de relance budgétaire d'un montant de 2 700 milliards de dollars ont été élaborés, comme autant d'expressions d'une volonté politique sans précédent de contrer la crise. Nous devons mobiliser une volonté politique similaire pour traduire en actions et résultats concrets les engagements que nous avons pris de longue date de réduire et d'éliminer la pauvreté.

11. On a pu voir s'intensifier l'investissement dans la protection sociale comme moyen de faire face à la crise. Cependant, toute mesure prise en ce sens doit être inscrite dans une optique à long terme et tenir compte des engagements en matière de droits de l'homme. Les États ne doivent pas se limiter seulement à remédier aux déficiences de l'architecture du système financier et monétaire international que la crise a mises au jour. Leur action ne pourra pas être efficace si les personnes qui pâtissent le plus lourdement de la crise ne sont pas placées au centre des préoccupations et leurs droits protégés.

12. Réaffirmer la volonté de sauver les économies ne suffit pas. L'Assemblée générale doit aller plus loin; elle doit mobiliser l'action en faveur de la réalisation des engagements pris de longue date d'éliminer la pauvreté et de faire en sorte que les droits de l'homme soient respectés. Indépendamment des crises, il est temps que la communauté internationale accepte et reconnaisse la nécessité de mettre en place des systèmes de protection sociale en vue de s'acquitter de ces engagements, en assurant une protection à ceux qui pâtissent le plus lourdement des chocs économiques.

13. Certes, la mise en place des régimes de protection sociale n'est pas une tâche simple. Elle est encore plus difficile pour les États qui disposent d'un budget serré,

² PNUD, « Cash transfers and social protection », Centre international de politiques pour la croissance inclusive, 2008.

³ Martin Ravaillon, « Bailing out the world's poorest », *Policy Research Working Paper*, n° 4763 (Banque mondiale, Washington, octobre 2008).

⁴ A/CONF.214/4, p. 3.

surtout en période de turbulences économiques; cependant les instruments juridiquement contraignants relatifs aux droits de l'homme prescrivent l'adoption de régimes de protection sociale en toute circonstance. Il convient de souligner que les politiques et régimes de protection sociale contribuent à la réalisation des droits de l'homme.

14. L'adoption d'une approche en matière d'investissements dans la protection sociale qui est fondée sur les droits de l'homme permet non seulement de conférer une légitimité à ces investissements mais aussi de les protéger contre les effets de la corruption, du clientélisme et de l'instabilité politique qui peut résulter des changements de gouvernements.

III. Systèmes de protection sociale

15. Dans le cadre du présent rapport, la protection sociale est définie comme un ensemble de politiques mises en place pour remédier aux difficultés et points vulnérables des individus et des groupes, aussi bien ceux qui peuvent que ceux qui ne peuvent pas travailler, et les aider à surmonter les difficultés inhérentes à une situation de pauvreté, surtout si cette situation résulte d'incidents sur lesquels ils n'ont aucun contrôle. La protection sociale fait intervenir toute une gamme d'instruments – filets de sécurité, assistance sociale, assurance sociale, gestion partagée et informelle des risques.

16. Les systèmes de protection sociale sont un aspect important de la lutte contre la pauvreté. Ils permettent d'empêcher les plus vulnérables de s'enfoncer dans la pauvreté et de leur donner accès aux soins de santé et à l'éducation. Agissant comme des stabilisateurs économiques, ils permettent de limiter la contraction de la demande globale et de freiner la récession. Ils permettent également de renforcer la cohésion sociale et de prévenir les tensions sociales. Des systèmes de protection sociale bien conçus peuvent contribuer à la réalisation de plusieurs droits de l'homme, notamment le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé, le droit à l'éducation et le droit à la sécurité sociale.

17. Les systèmes de protection sociale reposent en général sur trois axes : a) aider les personnes à se relever des crises qui les ont réduites à la pauvreté; b) renforcer la capacité des personnes vivant dans une pauvreté chronique de sortir de la pauvreté et de surmonter les inégalités socioéconomiques; c) aider les pauvres non actifs (personnes âgées, personnes handicapées, enfants) pour empêcher la pauvreté de se transmettre d'une génération à l'autre.

18. Il existe un grand nombre de mesures et d'instruments qui permettraient aux États de mettre en place un système de protection sociale fonctionnant selon les trois axes susmentionnés (régimes d'assurance, travaux publics, aide alimentaire, transfert de fonds ciblé ou fonds sociaux). Toutefois, dans leur forme actuelle, ces instruments ne contribuent pas tous à réduire la pauvreté ou à réaliser les droits de l'homme.

IV. La crise financière mondiale et ses répercussions sur l'exercice effectif des droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté

19. Ces derniers mois, les gouvernements ont à maintes reprises reconnu publiquement que la crise économique avait des répercussions sur les individus, en particulier les groupes vulnérables. Cependant, à part une résolution sur les répercussions de la crise adoptée par le Conseil des droits de l'homme à sa dixième session extraordinaire⁵, la plupart des déclarations officielles omettent le fait que la crise compromet sérieusement l'exercice effectif des droits de l'homme.

20. Le document final adopté par l'Assemblée générale à l'issue de sa session sur la crise, tenue en juin 2009, dénote cet état de fait. Il mentionne en toutes lettres la nécessité de faire face aux conséquences de la crise sur le plan humain, qui « nuisent considérablement à la sécurité commune des personnes touchées »⁶. De la même manière, les pays du G-20 ont reconnu qu'« il était de leur responsabilité collective d'atténuer l'effet social de la crise et de réduire les préjudices à long terme pour le potentiel de la planète »⁷.

21. Ces répercussions sur les plans humain et social – faim, malnutrition, mauvais état de santé, non-accès à la sécurité sociale, absence d'éducation – équivalent au non-exercice effectif des droits fondamentaux à l'alimentation, à l'eau et aux services d'assainissement, à la santé, à la sécurité sociale, à l'éducation, et, de manière générale, du droit à un niveau de vie suffisant.

A. Effet global de la crise

22. La crise actuelle est une crise qui a débuté dans les marchés de capitaux des pays développés et qui a rapidement gangréné toute l'économie mondiale. Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit une baisse de l'activité mondiale de 1,3 % en 2009, la plus forte que le monde ait connue depuis la Seconde Guerre mondiale. S'il est difficile d'en chiffrer les effets, nul ne saurait douter que la crise financière a déjà eu de graves répercussions sur l'exercice effectif et la réalisation des droits de l'homme. L'incidence de la crise sur l'exercice effectif des droits de l'homme est perceptible et alarmante.

23. Les conditions de vie des personnes très pauvres, déjà fortement éprouvées par la hausse spectaculaire des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, se sont encore détériorées ces derniers mois. Plus de 125 millions de personnes ont déjà été acculées à la pauvreté par l'augmentation des prix alimentaires et, selon les prévisions, entre 55 et 90 millions d'autres seront réduites à la misère en 2009 par la crise actuelle⁸.

⁵ Le Conseil a exprimé sa profonde préoccupation devant le fait que la réalisation universelle et l'exercice effectif des droits de l'homme se heurtaient à des crises multiples et intimement liées les unes aux autres; voir A/HRC/S 10/2.

⁶ A/RES/63/303, annexe, par. 3.

⁷ « Le plan mondial de relance et de réforme », communiqué du G-20 (2 avril 2009), par. 25.

⁸ Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial 2009 : une situation d'urgence dans le domaine du développement* (Washington, 2009).

24. Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), il pourrait y avoir en 2009 entre 20 et 50 millions de chômeurs de plus qu'en 2007⁹. Non seulement le nombre de chômeurs augmentera, mais les conditions de travail vont probablement se détériorer à cause de la pénurie d'emplois.

25. D'après la dernière évaluation des progrès vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, dans certains domaines les progrès se sont ralentis, voire inversés¹⁰. Selon les prévisions, dans certaines des économies les plus vulnérables ou à faible croissance d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud, dont la majorité de la population vit dans une extrême pauvreté, tant le nombre de pauvres que le taux de pauvreté devraient augmenter¹¹.

26. Tous les pays ont certes été touchés par la crise, mais les pays en développement ont plus de difficultés à y faire face, faute de capacités techniques et institutionnelles suffisantes. Dans les pays à faible revenu, les budgets risquent de se réduire fortement en raison de la baisse des volumes d'exportation, des cours des produits de base, des envois de fonds, du tourisme, des investissements étrangers directs et d'une diminution possible de l'aide bilatérale et multilatérale. Comme on pouvait s'y attendre, trois quarts des pays à capacité budgétaire limitée subissent les nouveaux contrecoups de la crise et requièrent une assistance immédiate pour la protection des ménages pauvres¹².

27. Les effets préjudiciables de la crise sur l'exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels et les répercussions démesurées de la crise sur les personnes et groupes vulnérables doivent être mis en avant. Outre qu'elle compromet l'exercice effectif de ces droits, la crise crée des difficultés économiques et creuse les inégalités, ce qui attise les tensions sociales et peut exacerber la violence sociale et familiale, pousser au délit et affaiblir la gouvernance. De fait, la crise compromet l'exercice de tous les droits de l'homme, culturels, civils, économiques, politiques et sociaux.

B. Le droit à l'alimentation

28. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le nombre de personnes sous-alimentées devrait atteindre le record historique de plus d'un milliard en 2009¹³. D'après les estimations du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), en Asie du Sud, le nombre de personnes souffrant de la faim est passé de 300,6 millions en 2006 à 405,6 millions en 2008¹⁴.

⁹ Voir Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi*, janvier 2009 (Genève, 2009).

¹⁰ Organisation des Nations Unies, *Rapport 2009 sur les objectifs du Millénaire pour le développement* (New York, 2009), p. 4.

¹¹ Ibid., p. 7.

¹² Voir Louise Cord et coll., « The global economic crisis: assessing vulnerability with a poverty lens », note de politique générale (Washington, Banque mondiale, 2009).

¹³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2008* (Rome, 2008).

¹⁴ Voir UNICEF, « A matter of magnitude: the impact of the economic crisis on women and children in South Asia » (juin 2009).

29. Malgré la baisse des cours du pétrole, les prix des denrées alimentaires demeurent en général très élevés, aux niveaux de 2007¹⁵. Cette cherté des vivres, conjuguée à la récession économique, a eu des répercussions sur la consommation alimentaire des ménages. Selon la FAO, les prix des aliments de base continuent d'augmenter dans certains pays en développement, en particulier dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier¹⁶. Cette constatation doit être ajoutée aux faits observés lors des crises précédentes, à savoir qu'en Asie, les ménages pauvres ont réduit leur consommation des aliments autres que les aliments de base pour économiser sur les dépenses alimentaires et limiter l'ensemble des dépenses¹⁷.

30. Ainsi, même si la hausse des prix et la récession économique sont temporaires, les personnes peuvent en garder longtemps les séquelles du fait d'avoir réduit leur consommation alimentaire. Les femmes enceintes et allaitantes et les enfants, qui ont des besoins nutritionnels particuliers, sont les premières victimes de cette situation. Dans les ménages, les femmes sont souvent les premières à faire des sacrifices, d'où les risques de sous-alimentation maternelle, de mauvais développement du fœtus et de retard de croissance du nourrisson. Tous ces facteurs sont préjudiciables à la survie et au développement de l'enfant et peuvent à la longue compromettre la scolarité de l'enfant et faire de l'enfant un capital humain déficient peu productif, guère apte à sortir de la pauvreté.

C. Le droit à la santé

31. L'appauvrissement nutritionnel peut conduire à la détérioration de l'état de santé des personnes vivant dans la pauvreté, avec des conséquences très difficiles à défaire. Deux facteurs devraient être pris en compte. Tout d'abord, la crise alimentaire de 2007-2008 a déjà altéré l'état de santé de beaucoup de personnes¹⁸. Deuxièmement, les déficits de revenu et l'insécurité financière, conjugués à l'absence de mesures d'aide sociale, aggravent la situation.

32. À ce stade, il est encore trop tôt pour déterminer quels éléments précis, dans le cadre de la crise actuelle, concourent à la détérioration de l'état de santé des personnes, mais l'on commence à disposer de données sur les répercussions de la crise alimentaire, qui se révèlent, à la lumière d'autres crises, des indicateurs fiables. En Indonésie, comme suite à la crise de 1997, le taux d'utilisation des services de santé publique est passé de 7,4 % en 1997 à 5,6 % en 1998 chez les adultes et de 26 % en 1997 à 20 % en 1998 chez les enfants¹⁹. On peut s'attendre à une évolution similaire dans certains pays en développement, comme suite à la crise actuelle. En mai 2009, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) avait déjà constaté des coupes dans le budget de la santé de 16 pays²⁰.

¹⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Perspectives de récoltes et situation alimentaire », n° 3 (juillet 2009).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Voir UNICEF, « A matter of magnitude: the impact of the economic crisis on women and children in South Asia » (juin 2009).

¹⁸ Voir http://www.who.int/food_crisis/global_food_crisis/en/index.html.

¹⁹ Voir « Social Health Protection », disponible sur <http://www.ilo.org/public/libdoc/ILC2009/TD9Evans%20TD9.pdf>.

²⁰ Ibid.

D. Le droit au logement

33. L'effondrement du marché immobilier d'habitation dans les pays développés a précipité la crise actuelle. Avec la mondialisation des marchés du financement, du logement et de l'immobilier et les politiques d'ajustement économique, les villes sont devenues inabordables pour les habitants à revenu modeste. L'accès limité au crédit, ajouté au chômage croissant, rend encore les choses plus difficiles pour les personnes en quête d'un logement, en particulier les pauvres²¹.

34. La crise a eu un effet immédiat sur la sécurité d'occupation du logement, aussi bien pour les propriétaires que pour les locataires, en particulier dans les pays directement touchés par l'effondrement du marché du logement. La saisie a signifié, pour bien des ménages, la perte de leur logement et la plongée dans une existence sans abri et la précarité.

E. Le droit à l'éducation

35. Bien que la généralisation de l'éducation primaire ait progressé, le dernier rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement indique que 10 % des enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés, et que le rythme de scolarisation est trop lent pour respecter la date butoir de 2015. La crise risque d'aggraver la situation, car l'amélioration des taux de scolarisation, qui allait souvent de pair avec l'accroissement des dépenses nationales dans le secteur de l'éducation, risque fort d'être compromise par le resserrement des budgets.

36. Lors des précédentes crises, les enfants des familles les plus pauvres ont été aussi les plus gravement touchés par la récession économique. Pour les familles pauvres, d'autres activités, comme le travail domestique rémunéré ou non rémunéré, ont plus d'importance que l'école, car elles permettent d'alléger la charge financière de la famille²². Ainsi, en Indonésie, la crise économique de 1997 a doublé le nombre d'enfants non scolarisés²³.

F. Répercussions sur les enfants

37. Toutes les constatations qu'on a pu faire sur les crises précédentes, en termes d'augmentation du nombre d'enfants sous-alimentés et de scolarisation des enfants, et qui sont exposées ci-dessus, mettent en évidence les répercussions disproportionnées des crises économiques sur les enfants. Les enfants pâtissent fortement des privations économiques et des autres changements qui réduisent les moyens de la famille. Leur dépendance par rapport à l'aide aux familles et aux services sociaux les rend particulièrement vulnérables en cas de récessions prolongées et de réduction des budgets nationaux et des dépenses sociales.

²¹ Voir A/HRC/10/7.

²² Voir T. Woldehanna, N. Jones et B. Tefera, « The invisibility of children's paid and unpaid work: implications for Ethiopia's national poverty reduction policy », *Childhood* 2008, vol. 15, p. 177 à 201.

²³ E. Frankenberg, D. Thomas et K. Beegle, « The real costs of Indonesia's economic crisis: preliminary findings from the Indonesia family surveys », Rand, documents sur le programme relatif au travail et à la population (1999).

38. Les répercussions à long terme de la crise actuelle sur les enfants sont particulièrement inquiétantes. Diverses études démontrent qu'un enfant privé de l'accès aux services de santé et à l'éducation du fait d'une crise en subit des conséquences sa vie durant. Ces conséquences sont particulièrement graves chez l'enfant qui a connu la faim, la maltraitance ou le délaissement durant les premiers mois de son existence²⁴.

G. Répercussions sur les femmes et l'égalité des sexes

39. Les femmes sont touchées de façon disproportionnée par la crise, en raison des nombreuses formes de discrimination dont elles font l'objet. Par rapport aux hommes, les femmes ont un accès plus limité à l'emploi et aux prestations sociales. Elles sont plus nombreuses que les hommes à occuper des emplois précaires ou à être au chômage. En temps de crise, ce sont les femmes qui doivent assumer la plus grosse partie du travail non rémunéré et des tâches domestiques, situation dont tous les effets n'ont pas encore pu être observés ni étudiés. En 2008, l'écart entre hommes et femmes sur le marché du travail a semblé se réduire, mais seulement parce que la crise économique a frappé d'abord les secteurs à prédominance masculine (bâtiment et industrie automobile) et non parce que les inégalités se sont réduites. Il faut s'attendre à ce que les secteurs employant une grande proportion de main-d'œuvre féminine réduisent fortement leur activité²⁵.

40. Les réductions des dépenses sociales ont aussi souvent des conséquences disproportionnées pour les femmes et les filles en termes d'accès à l'éducation et aux services de santé. Les filles sont plus nombreuses que les garçons à être retirées de l'école pour aider aux tâches familiales, ce qui contribue à creuser les inégalités entre filles et garçons dans l'éducation.

41. Les femmes et les filles sont également touchées à longue échéance par les stratégies adoptées par les ménages pour parer à la perte de revenu due à l'absence d'aide extérieure. Les femmes enceintes par exemple s'exposent à des risques en se privant des services médicaux devenus inabordable, et en même temps ce sont elles qui risquent plus que le reste de la famille de tomber malades pour cause d'alimentation insuffisante. Le taux de mortalité maternelle augmente à proportion de l'accroissement du nombre d'accouchements non assistés. La réalisation de l'objectif du Millénaire pour le développement relatif aux femmes risque fort de prendre plus de temps et l'égalité des sexes de progresser plus lentement, voire de reculer.

H. Répercussions sur les migrants

42. Il semble qu'aucune étude approfondie n'a été faite sur les répercussions de la récession économique sur les travailleurs migrants, principalement parce que les différents secteurs de l'économie qui emploient des migrants ne sont pas touchés de la même manière par la crise. Il convient toutefois de souligner les deux points

²⁴ H. Alderman, J. Hoddinott et B. Kinsey, « Long term consequences of early childhood malnutrition », *Oxford Economic Papers* (2006), et W. Fung et W. Ha, « International effects of the 1959-61 China famine », PNUD (2008).

²⁵ Bureau international du Travail, « Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent » (mars 2009), par. 46.

suivants. Premièrement, même avant la crise, beaucoup de travailleurs migrants des pays développés et en développement étaient déjà des travailleurs pauvres. Deuxièmement, la perception erronée selon laquelle les « immigrés prennent les emplois » ou « sont un poids pour la sécurité sociale » incite beaucoup de gouvernements à limiter l'admission de nouveaux migrants²⁶.

43. L'expérience montre que les travailleurs migrants, surtout les travailleuses migrantes, sont extrêmement vulnérables en temps de crise. Selon l'OIT, même s'il n'y a pas de réelles pertes d'emplois, les travailleurs migrants sont parfois forcés d'accepter de travailler à salaire moindre que les nationaux et dans des conditions peu satisfaisantes afin de garder leur emploi et une source régulière de revenus²⁷. De plus, en période de récession, la difficulté de trouver du travail et l'aggravation de la discrimination et de la xénophobie compromettent l'exercice effectif des droits fondamentaux des migrants.

I. Répercussions sur les groupes victimes de multiples formes de discrimination

44. Lorsque l'existence de multiples formes de discrimination entre en jeu, les effets de la crise sont différents et doivent être évalués dans toute leur complexité. En dépit de la difficulté qu'il y a à évaluer toutes les répercussions de la crise sur certains groupes habituellement exposés à la discrimination, les crises précédentes ont permis de voir que d'autres groupes sont touchés de manière disproportionnée. Ainsi, en période de récession économique, les derniers à entrer sur le marché du travail sont les premiers à en sortir. Les jeunes, les personnes âgées et les handicapés en sont les premières victimes. La crise actuelle pourrait également toucher plus que de raison les autochtones qui depuis toujours font partie des plus pauvres et des exclus.

45. Suivant l'expérience qu'elles peuvent avoir et les diverses raisons qui peuvent les exposer à la discrimination (sexe, race, appartenance ethnique, caste, classe sociale, âge, nationalité, etc.), certaines personnes vont pâtir plus lourdement que d'autres de la crise. Ainsi, l'interaction entre, par exemple, les motifs de discrimination tels que le sexe, l'âge, la race et les handicaps doit être prise en compte si l'on veut évaluer les répercussions précises de la crise sur l'exercice effectif des droits de l'homme.

V. Droits de l'homme et protection sociale

46. Aux fins de protéger et de respecter les droits fondamentaux qui sont indispensables pour assurer la protection des pauvres (le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie suffisant, par exemple), les États sont tenus de concevoir et de mettre en place des mesures de protection sociale. Celles-ci peuvent non seulement contribuer fortement à la réalisation de l'ensemble des droits de l'homme, mais aussi se trouver renforcées lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une approche fondée sur les droits.

²⁶ « Les répercussions de la crise financière mondiale sur les migrations », aide-mémoire de l'OIM (janvier 2009).

²⁷ Azfar Khan, Rola Abimourched et Ruxandra Oana Ciobanu, « The global economic crisis and the impact on migrant workers », OIT, 7 avril 2009.

A. Établir un cadre normatif

47. Le droit des droits de l'homme constitue un cadre normatif qui établit les droits et responsabilités des individus, des groupes et des États. Ainsi, dans l'optique des droits de l'homme, les bénéficiaires de la protection sociale ont des droits et peuvent donc légitimement revendiquer l'allocation de ressources. Les États et les autres acteurs ont des obligations et sont tenus de répondre de leurs actes ou manquements.

48. Les normes internationales doivent être appliquées et pour ce faire, les États sont tenus, notamment, d'adopter de nouvelles lois, d'élaborer des cadres réglementaires, de modifier les lois nationales ainsi que les pratiques administratives existantes, de renforcer le système judiciaire, de créer des institutions nationales de défense des droits de l'homme, d'accroître la participation et de relever les niveaux socioéconomiques. Ils doivent donc entreprendre des réformes structurelles pour assurer, par exemple, l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, l'élimination du travail des enfants, l'égalité devant la loi et l'accès équitable aux ressources, mesures indispensables au bon fonctionnement des systèmes de protection sociale.

49. Les États sont également tenus de renforcer les dispositifs qui permettent aux individus de faire valoir leurs droits et d'avoir les moyens d'accéder à ces dispositifs et d'y avoir recours. Ces mesures contribuent fortement à atténuer les vulnérabilités et à réduire les risques, et à renforcer la capacité des ménages à gérer les risques et à améliorer leur niveau de vie. Par exemple, les bénéficiaires potentiels des programmes de protection sociale doivent connaître les prestations auxquelles ils peuvent prétendre et être en mesure de contester les décisions qui ont une incidence sur ces prestations.

B. Reconnaître les droits et les principes

50. Pour assurer le plein exercice d'un ensemble divers de droits inscrits dans le droit international des droits de l'homme, les États doivent mettre en place des mesures et systèmes de protection sociale. L'obligation de prévoir des mesures visant à améliorer la protection des pauvres découle directement d'un certain nombre de droits de l'homme, notamment le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie suffisant, tous deux consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans plusieurs traités internationaux²⁸ et dans les conventions de l'OIT, notamment la Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale (1952).

²⁸ Le droit à la sécurité sociale est inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 22 et 25; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 9 et 10; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 5. e. iv; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 11. 1. e.; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 26; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 27. Il est aussi inscrit dans les instruments régionaux des droits de l'homme tels que le Protocole de San Salvador (art. 9) et la Charte sociale européenne (art. 12). La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose que « [I]es personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques ou moraux » (art. 18.4).

51. La protection sociale, toutefois, ne sert pas seulement à donner effet à ces deux droits. Divers autres droits entrent dans le cadre de la protection sociale tels que le droit de jouir du meilleur état de santé possible, le droit à l'éducation, la protection de la famille et les prestations de maternité, le droit au travail, le droit à la protection de l'emploi et les droits des personnes âgées.

52. Outre ces droits économiques et sociaux, d'autres droits de l'homme entrent en ligne de compte au moment d'établir des mesures de protection sociale et les modalités de leur application. Citons, à titre d'exemple, le droit de participer à la vie publique, le droit d'accéder à l'information et le droit à un recours effectif. Les principes d'égalité, de non-discrimination, de transparence et d'obligation de rendre compte sont également importants. Ces droits sont essentiels pour garantir le bon fonctionnement et le bien-fondé des systèmes de protection sociale, en facilitant, par exemple, la participation à l'élaboration du système de protection sociale national et en permettant aux personnes de faire valoir leurs droits.

53. Les droits civils et politiques jouent aussi un grand rôle et sont un rempart contre certains risques et situations de vulnérabilité, en particulier ceux qui sont le fait de l'État, tels que les traitements inhumains, l'arrestation ou la détention arbitraire, les restrictions déraisonnables imposées aux médias et aux journalistes.

C. Obligations imposées par les droits économiques, sociaux et culturels

54. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose aux États parties plusieurs obligations qui entrent en ligne de compte lors de l'établissement des plans de protection sociale :

a) L'obligation fondamentale minimale d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits économiques, sociaux et culturels : les niveaux minima requis visent à assurer l'accès aux moyens de subsistance et aux soins de santé essentiels à tous les membres de la société, et à protéger toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes. À cet égard, les mesures de protection sociale peuvent être considérées comme une solution permettant de satisfaire l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels;

b) L'obligation de veiller à l'exercice progressif de tous les droits économiques, sociaux et culturels : les États doivent consacrer le maximum de leurs ressources disponibles à la réalisation progressive de ces droits. Il importe de noter que l'allocation des ressources n'est pas laissée à la seule discrétion des États. Ceux-ci doivent établir un rang de priorité de façon à ce que toute personne dispose de moyens de subsistance et d'une protection sociale élémentaires. Cette obligation signifie que les mesures régressives sont inacceptables. Par conséquent, si des mesures sont prises pour réduire la portée ou l'ampleur des programmes de protection sociale, les États doivent démontrer qu'ils ont au préalable examiné toutes les options disponibles et que ces mesures sont pleinement fondées au regard de la protection de tous les droits économiques, sociaux et culturels²⁹;

²⁹ Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 12; observation générale n° 12, par. 28; observation générale n° 14, par. 18; observation générale n° 19, par. 40 à 42.

c) L'obligation d'assurer une protection spéciale aux individus et aux groupes les plus vulnérables : les instruments relatifs aux droits de l'homme attachent une importance particulière aux personnes appartenant aux groupes les plus défavorisés et marginalisés. Il s'agit d'accorder la priorité au besoin d'assistance spéciale qu'ont ces personnes pour exercer leurs droits et de veiller à l'absence de discrimination. Le principe de l'égalité veut que, dans certaines situations, l'État applique une discrimination positive ou prenne des mesures positives aux fins de réduire ou d'éliminer les conditions à l'origine de la discrimination ou qui contribuent à la perpétuer.

D. Instaurer l'obligation de fournir une assistance et une coopération internationales

55. L'obligation de coopérer est inscrite dans la Charte des Nations Unies (art. 55 et 56) ainsi que dans plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme (par exemple l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant). L'obligation des États d'apporter une assistance et une coopération internationales s'applique au renforcement des systèmes de protection sociale dans le monde. La coopération internationale est essentielle si l'on veut que les pays en développement viennent à bout des divers obstacles institutionnels, techniques ou liés aux ressources qui freinent la mise en place d'une protection sociale.

56. Pour l'heure, l'assistance internationale est essentiellement centrée sur les programmes de microcrédit ou de création d'emplois. Elle devrait porter également sur l'élaboration de plans de protection sociale qui contribuent à protéger les droits fondamentaux des personnes privées d'un emploi rémunérateur ou d'un plan de sécurité sociale lié à l'emploi.

VI. Adoption d'une approche en matière de protection sociale fondée sur les droits de l'homme

57. Une stratégie nationale de protection sociale ne peut être envisagée indépendamment des engagements pris par le pays en matière de droits de l'homme. Cette section montre comment les droits de l'homme se rattachent à la protection sociale et analyse la façon dont cette considération influe sur la conception et la mise en place des régimes de protection sociale. Lors du choix d'un système de protection sociale à mettre en place, les engagements de l'État en matière de droits de l'homme analysés ci-après devraient être pris en considération.

A. Obligation d'assurer la protection sociale des citoyens

58. Le droit à la sécurité sociale est consacré dans le droit international des droits de l'homme, les traités régionaux et plusieurs conventions de l'OIT³⁰. Or, ce droit est peut-être l'un des droits de l'homme les plus méconnus. Selon les estimations, 80 % de la population mondiale, dont 20 % sont des indigents, ne jouirait pas de ce

³⁰ Voir note 28 plus haut.

droit³¹. L'absence de systèmes de sécurité sociale viables à travers le monde n'est pas dû au hasard mais résulte du peu d'empressement des États à investir dans ce domaine.

59. Le contenu normatif du droit à la sécurité sociale mentionne à la fois l'assurance sociale (régimes contributifs) et l'aide sociale (régimes non contributifs). Les régimes non contributifs jouent un rôle très important car la couverture offerte par les systèmes basés sur l'assurance ne peut être suffisante. Au regard de ce droit, l'État a l'obligation de protéger et de prendre en charge les plus pauvres qui ne sont généralement pas couverts par les régimes contributifs, et ce, dans toutes les limites des ressources dont ils disposent.

60. Dans l'observation générale n° 19, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé les éléments constitutifs du droit à la sécurité sociale, qui englobe le droit à des prestations pour soins de santé, pour cause de maladie, de vieillesse, de chômage, d'accident de travail, de maternité, d'invalidité, au titre de l'aide à la famille et à l'enfant et de l'aide aux survivants et orphelins³².

61. Le Comité a souligné que les prestations devaient être d'un montant adéquat, et que les conditions d'admissibilité au bénéfice des prestations devaient être raisonnables, proportionnées et transparentes. Le Comité a notamment mis l'accent sur la nécessité d'assurer une couverture minimale aux personnes qui travaillent dans l'économie informelle étant donné qu'elles n'ont pas accès aux régimes formels, en rappelant que le droit à la sécurité sociale comprend le droit de ne pas être soumis à des restrictions arbitraires et déraisonnables du bénéfice du dispositif de sécurité sociale existant, qu'il soit d'origine publique ou privée, ainsi que le droit de jouir sur un pied d'égalité d'une protection adéquate contre les risques et aléas sociaux³³.

62. Le Comité a également indiqué que les États avaient, entre autres obligations fondamentales, celles de garantir, au minimum, à l'ensemble des personnes et des familles un niveau essentiel de prestations et de garantir le droit d'accès aux systèmes ou régimes de sécurité sociale sans discrimination, notamment pour les individus et les groupes défavorisés et marginalisés. Le droit à la sécurité sociale doit progressivement être réalisé dans son intégralité par les États, dans toutes les limites des ressources dont ils disposent.

63. L'adoption d'une approche axée sur les droits de l'homme suppose le rejet de certaines idées fausses préconçues selon lesquelles les systèmes de sécurité sociale seraient inabordables et créeraient une dépendance. Selon une estimation des coûts effectuée par l'OIT, pratiquement tous les États ont les moyens de mettre en place, en tout ou en partie, un ensemble de garanties minimales – prestations en espèces pour les personnes âgées et les familles avec enfants, aide sociale aux chômeurs et accès aux soins de santé de base³⁴.

³¹ « Social security for all », *Social Security Policy Briefings*, n°7 (Genève, Bureau international du Travail, 2009).

³² E/C.12/GC/19.

³³ Ibid., par. 9.

³⁴ « Can low-income countries afford basic social security? », *Social Security Policy Briefings*, n°3 (Genève, Bureau international du Travail, 2003), p. 17.

B. Obligation d'application des principes d'égalité et de non-discrimination

64. Selon l'approche axée sur les droits de l'homme, l'État doit s'acquitter de son obligation d'assurer une protection contre les risques et les aléas sociaux de façon équitable et non discriminatoire. Cela signifie que chaque solution politique doit être examinée avec circonspection pour éviter l'exclusion indue des groupes qui auraient besoin de protection.

65. Le choix se porterait sur les régimes universels de préférence aux régimes qui ne bénéficient qu'à une catégorie donnée de personnes (par exemple, un régime de pensions qui couvre toutes les personnes, et non un certain nombre de personnes, ayant dépassé un certain âge). Même les régimes ciblés doivent être fondés sur les principes d'égalité et de non-discrimination, d'où la difficulté pour les spécialistes travaillant dans ce domaine de définir des critères de ciblage pertinents.

66. Les critères d'admissibilité aux régimes ciblés doivent être équitables, raisonnables objectifs et transparents et les personnes doivent accéder à des mécanismes de réparation en cas d'erreur. Les régimes ciblés doivent également éviter la stigmatisation des bénéficiaires.

67. Pour répondre à ces impératifs en ces temps de restrictions budgétaires, il convient de retenir, pour les régimes ciblés, des catégories simples (établies par exemple par âge, emplacement géographique, degré d'exclusion reconnu) qui auraient droit à toutes les prestations (par exemple couverture universelle pour toutes les personnes ayant plus de 65 ans). À mesure que progressent les capacités administratives, il sera possible de réaliser un ciblage plus complexe. Des mesures doivent également être prises pour étendre progressivement la protection sociale à tous à mesure que l'économie aura repris de l'allant et que les recettes publiques se seront accrues.

68. Les décisions politiques doivent tenir compte du caractère universel des droits de l'homme et des capacités de l'État. Les programmes ciblés de protection sociale sont souvent onéreux et difficiles à mettre en place; qui plus est ils entament la solidarité sociale. Par le passé, des erreurs techniques commises au stade de l'élaboration ont empêché les programmes ciblés d'atteindre les plus vulnérables. Des travaux de recherche montrent que le ciblage des programmes de protection sociale n'a pas permis de réduire la pauvreté et que l'exclusion demeure importante à cause des données utilisées pour le ciblage. Dans une étude de cas portant sur un certain pays, la Banque mondiale a estimé que les critères de ciblage utilisés étaient « peu édifiants, voire trompeurs, quant aux répercussions du programme sur la pauvreté et à l'efficacité du programme comme moyen de lutte contre la pauvreté »³⁵. Des études ont également montré qu'en Amérique latine, entre 26 et 84 % des pauvres des pays appliquant un programme ciblé n'ont pas de protection sociale³⁶. Les programmes universels permettraient peut-être d'assurer une meilleure couverture sociale et sont moins coûteux, surtout dans les pays à capacités administratives limitées.

³⁵ « How relevant is targeting to the success of an antipoverty program? », *Policy Research Working Paper*, n°4385 (Washington, novembre 2007).

³⁶ Thandika Mkandawire, « Targeting and universalism in poverty reduction », *Politique sociale et développement*, document du programme n°23 (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, décembre 2005).

C. Obligation de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels

69. L'État doit mettre au point des mécanismes de protection sociale qui lui permettraient à longue échéance d'étendre la protection sociale à toute la population et de s'acquitter de ses obligations en la matière. Les filets de sécurité (en général des systèmes d'aide en nature comme la distribution de denrées alimentaires) sont l'un des mécanismes conçus pour lutter contre l'indigence et aider les personnes à faire face à des situations d'urgence. Ils visent à empêcher les individus de tomber en dessous d'un niveau de vie déterminé et sont en général temporaires et très étroitement ciblés. Ces programmes permettent d'apporter un secours immédiat. Toutefois, s'ils ont une durée et une portée trop limitées, ils ne peuvent permettre d'atténuer la pauvreté à long terme.

70. De façon générale, les filets de sécurité ne permettent pas de s'attaquer aux vraies causes de la pauvreté et de la vulnérabilité; du fait de leur durée et de leur portée limitées, ils peuvent donner lieu à des erreurs d'exclusion (exclusion de bénéficiaires potentiels), ce qui est contraire aux principes de non-discrimination et d'universalité. De plus, parce qu'ils sont temporaires, ils n'incitent pas les États à améliorer la prestation des services sociaux de base à long terme. Pour agir en conformité avec le principe de réalisation progressive, les États doivent concevoir des plans visant à passer des filets de sécurité à des systèmes nationaux de protection sociale stables.

D. Obligation de promouvoir la participation, la transparence et la responsabilisation

71. La mise en place de systèmes de protection sociale axés sur les droits de l'homme suppose l'application des principes de participation, de transparence et de responsabilisation aux stades de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques. C'est en appliquant ces principes que l'État pourra concevoir des mesures vraiment efficaces et s'acquitter de son obligation fondamentale d'assurer à tous le droit de prendre part à la direction des affaires publiques du pays, le droit à l'information et le droit à des recours en cas de violation.

72. Les systèmes de protection sociale qui sont conçus sans le concours actif de ceux qui sont supposés en bénéficier et sans tenir compte des vues de ceux qu'ils sont censés aider risquent de ne pouvoir atteindre leurs objectifs. Les évaluations des risques et des points vulnérables des bénéficiaires fournissent des éléments utiles à l'élaboration des systèmes de protection sociale, mais ne peuvent remplacer pour autant les mécanismes visant à associer les bénéficiaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des systèmes.

73. Du point de vue des droits de l'homme, il faut renforcer la capacité des détenteurs de droits de faire valoir leurs droits. Il faut responsabiliser la population et donc lui donner accès à l'information. Si l'existence des programmes de protection sociale n'est pas connue de ceux qui sont supposés en bénéficier, il y a de grands risques pour qu'ils en soient injustement exclus. Ces programmes seront caractérisés par la transparence. Des mesures doivent donc être prises pour rendre les informations accessibles, culturellement et matériellement, à la population, en particulier aux groupes vulnérables dont l'accès à l'information peut être entravé par des barrières linguistiques, des obstacles à la mobilité ou le manque de ressources.

74. S'il n'existe pas de mécanismes de transparence et de responsabilisation, les systèmes de protection sociale peuvent être facilement livrés à la corruption et à la manipulation. S'il n'existe pas de dispositifs qui permettent de recevoir et de traiter les plaintes éventuelles des bénéficiaires présumés, les programmes risquent de continuer d'être mal gérés.

E. Obligation de s'occuper des problèmes particuliers des femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées

75. Les mesures de protection sociale doivent être conçues sans discrimination et de telle manière à bénéficier aux plus mal lotis. Si les mesures de protection sociale peuvent contribuer à la réalisation des droits des personnes vulnérables, des mesures mal conçues peuvent produire tout l'effet contraire.

76. Les mesures de protection sociale peuvent avoir des répercussions différentes selon les bénéficiaires, compte tenu du sexe, de l'âge, d'un handicap, de l'origine ethnique et d'autres caractéristiques. Elles ne tiennent souvent pas compte de la situation particulière des ménages dirigés par une femme, des personnes âgées et des personnes handicapées. Ainsi, les mesures de protection de l'emploi sont souvent basées sur la configuration stéréotypée de l'homme-soutien de famille et de la femme-pourvoyeuse de soins et visent donc surtout les secteurs à prédominance masculine. Les programmes de travaux publics, par exemple, donnent souvent la priorité aux catégories d'emplois à prédominance masculine telles que le bâtiment.

77. Il faut bien comprendre qu'un système de protection sociale fait intervenir un ensemble de politiques et ne se limite pas à la fourniture de revenus, sans quoi l'on ne pourra répondre aux besoins des groupes particulièrement vulnérables qui sont tributaires des services sociaux pour leur développement et leur intégration sociale. On a pu constater que les enfants sont les principaux bénéficiaires indirects des mesures de protection sociale. Or, on constate également que la fourniture de revenus ne permet pas d'améliorer la condition des enfants si les services essentiels n'existent pas ou sont déficients. De la même façon, un système de protection sociale ne peut pas être efficace s'il n'existe pas de services sociaux intégrés pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

78. Il peut être nécessaire d'adopter des mesures spéciales en faveur des groupes désavantagés. Les personnes âgées et les personnes handicapées qui ne sont pas en mesure de travailler doivent pouvoir bénéficier d'une protection sociale permanente. Les pensions universelles de vieillesse font partie de la protection sociale de base telle que l'entend l'OIT. Les pensions universelles de vieillesse existent dans au moins 72 pays, dont 46 sont des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire³⁷.

VII. Favoriser la protection sociale pour lutter contre la crise

79. Du point de vue des droits de l'homme, les politiques gouvernementales de stimulation de la croissance qui s'appuient exclusivement sur des préoccupations macroéconomiques n'aident pas nécessairement les personnes démunies et les plus vulnérables à se relever d'une crise. Il est nécessaire de recourir à une stratégie plus

³⁷ <http://www.helpage.org/Researchandpolicy/Socialprotection/PensionWatch/Feasibility>.

systématique, qui défende activement l'exercice effectif des droits de l'homme, pour faire face à la crise actuelle et garantir une protection sociale pour tous et en tout temps.

80. Les publications économiques établissaient par le passé une corrélation négative entre la consolidation des systèmes de protection sociale en faveur des plus pauvres et le soutien de la reprise économique après une crise. Ces dernières années, cette affirmation est de plus en plus remise en cause. Comme l'explique la Banque mondiale, le fait de consacrer une part des dépenses publiques aux plus pauvres en temps de crise stimule davantage la demande globale et donc la production, étant donné que les démunis ont une plus forte propension à consommer³⁸.

81. Les théories économiques et les faits récents ont également mis en doute l'existence d'une telle corrélation négative entre protection sociale et croissance à long terme; en effet, la non-satisfaction des besoins à court terme des victimes les plus pauvres d'une crise a pour effet non seulement de freiner la stabilisation macroéconomique assurée par les dépenses publiques courantes mais aussi d'aggraver la pauvreté et les inégalités dans la durée, ce qui a des répercussions sur la croissance à plus long terme³⁹.

82. Les programmes nationaux de relance doivent inclure des mesures de protection sociale. Certains pays se sont déjà engagés dans cette voie. L'Australie, par exemple, consacra en 2009 un tiers du budget de son programme de relance au versement de sommes en espèces aux familles à revenu faible et intermédiaire. Le Japon a mis en place des allocations spéciales pour l'éducation des enfants. L'Afrique du Sud a amélioré ses prestations sociales et ses programmes d'alimentation scolaire, et élargi le nombre des bénéficiaires d'allocations pour enfants et de pensions sociales. Au Brésil et au Costa Rica, des programmes prévoient l'allongement de la durée d'indemnisation du chômage.

83. Dans leur quête de solutions pour affronter la crise, les États doivent éviter de se laisser tenter par les expédients pour endiguer la pauvreté et l'insécurité. Il importe de tirer les enseignements des expériences passées. Ainsi, les pays touchés par la crise asiatique dans les années 90 ont mis en place des filets de protection pour aider les pauvres à résister aux effets néfastes de la crise. On s'aperçoit rétrospectivement que ces filets de protection avaient une envergure insuffisante, qu'ils étaient trop temporaires, étaient intervenus trop tardivement et avaient absorbé des sommes d'argent importantes. L'expérience a mis au jour deux grandes lacunes dans la protection apportée par ces filets. Tout d'abord, si un secours immédiat aide effectivement les bénéficiaires à résister à la crise, il ne les arme pas pour les crises futures, ce qui est contraire aux objectifs de la protection sociale. Ensuite, corruption et clientélisme ont accompagné la mise en œuvre d'un certain nombre de programmes⁴⁰.

84. Ainsi, les dirigeants devraient voir dans les solutions à la crise actuelle apportées aux niveaux international, régional et national l'occasion de poser les fondations de programmes de protection sociale forts et stables. Si ces programmes

³⁸ Martin Ravallion, « Bailing out the world's poorest » (Venir en aide aux plus pauvres), *Policy Research Working Paper 4763* (Banque mondiale, Washington, octobre 2008), p. 6 (en anglais seulement).

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Organisation internationale du Travail, « Asia in the global economic crisis: impacts and responses from a gender perspective » (février 2009) (en anglais seulement).

de protection sociale sont destinés, dans un premier temps, à répondre à une situation d'urgence, il faut les renforcer et les pérenniser pour garantir le respect du droit à la sécurité sociale et d'autres droits fondamentaux pour la protection des plus démunis.

VIII. Besoin d'aide et de coopération internationales

85. La baisse des exportations, la restriction de l'accès au crédit et le recul des investissements étrangers menacent de bloquer la croissance économique d'un grand nombre de pays en développement et de limiter par conséquent la capacité de ces pays à investir une part de leurs ressources budgétaires dans des mesures de protection sociale nécessaires pour garantir le respect des droits économiques et sociaux fondamentaux, ce qui aura des répercussions disproportionnées et dévastatrices sur les plus pauvres et les plus vulnérables.

86. Certains États ne disposant que de capacités financières et institutionnelles limitées pour financer et mettre en œuvre un système de protection sociale, il est impératif que les pays développés apportent une aide aux pays moins développés. La plupart des pays en développement ont un système de protection sociale balbutiant ou inexistant, et n'ont souvent pas les moyens de recourir à des mesures anticycliques pour faire face, économiquement, à la crise.

87. La crise financière ne doit pas servir de prétexte aux pays développés pour renoncer à leur engagement de consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide publique au développement (APD). Les pays développés non seulement doivent maintenir les niveaux d'APD promis, mais devraient de surcroît accepter de s'engager à apporter une aide complémentaire sous la forme d'un montant correspondant à 0,7 % du budget de leurs programmes de relance. Cette aide supplémentaire servirait de bouclier contre les conséquences les plus graves de la crise économique dans les pays à faible revenu et protégerait les plus démunis et les plus vulnérables dans les pays en développement.

88. Depuis le début de la crise, les dirigeants du monde entier ont montré leur volonté de promouvoir des programmes de protection sociale par le biais de leurs plans de relance économique. Il est extrêmement positif que l'accent soit à nouveau mis sur le multilatéralisme et la coopération internationale. Il faut saisir cette occasion pour placer la protection sociale en tête de la liste des mesures immédiates de lutte contre la crise, et en faire un élément fondamental de la stratégie à long terme visant à réduire la pauvreté et les inégalités et à protéger les plus vulnérables des crises futures.

89. Un certain nombre d'initiatives internationales annoncées récemment et susceptibles de contribuer à améliorer la protection sociale sont examinées ci-après.

A. Le mécanisme financier de soutien aux pays vulnérables

90. Mis en place par la Banque mondiale, le Mécanisme financier de soutien aux pays vulnérables se compose du programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale et d'un programme d'intervention sociale rapide. Il a pour but d'offrir aux gouvernements une aide technique et financière de soutien aux mesures immédiates et à court terme qu'ils prennent pour endiguer la crise.

91. S'il est encore trop tôt pour connaître la répartition des fonds, l'on sait déjà que le programme d'intervention sociale rapide financera des interventions visant essentiellement à garantir un accès aux services sociaux fondamentaux, notamment en matière de santé et de nutrition maternelles et infantiles ainsi que d'alimentation scolaire. Ses autres objectifs seront tout d'abord les filets de protection et ensuite l'emploi⁴¹.

92. Les subventions allouées par le mécanisme financier de soutien aux pays vulnérables sont susceptibles de renforcer à long terme les capacités des programmes nationaux de protection sociale. Il importe de saisir cette occasion pour veiller à la mise en place de mesures contribuant à l'exercice effectif des droits de l'homme, en particulier des droits à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant.

93. Le programme d'intervention sociale rapide doit constituer un engagement en faveur de la protection sociale universelle pour tous les groupes vulnérables et de l'établissement de systèmes de sécurité sociale viables et durables dans les pays en développement.

B. Les engagements du G-20 et autres mesures de pays donateurs

94. À la réunion qu'ils ont tenue en avril 2009, les pays du G-20 ont reconnu la responsabilité collective qui leur incombait d'atténuer l'impact social de la crise afin de limiter autant que possible les atteintes durables infligées au potentiel mondial. À cet effet, ils se sont engagés à verser 50 milliards de dollars pour soutenir la protection sociale, dynamiser le commerce et préserver le développement dans les pays à faible revenu, et à dégager des ressources en faveur de la protection sociale dans les pays les plus pauvres⁴².

95. Par ailleurs, au Sommet social de Rome en mars 2009, les pays du G-8 ont appelé de leurs vœux une amélioration des systèmes de protection sociale étant entendu que ces derniers créent une dynamique propre à favoriser la confiance, et ont reconnu qu'il importait d'œuvrer en faveur de l'emploi, du soutien du revenu et des compétences professionnelles⁴³.

96. En outre, différents pays ont commencé à faire des annonces de contribution aux mécanismes de financement internationaux en faveur de la protection sociale. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a par exemple annoncé, en mars 2009, qu'il ferait don de 200 millions de dollars au programme d'intervention sociale rapide de la Banque mondiale⁴⁴. Il est essentiel que les pays donateurs et bénéficiaires, de même que les organismes d'aide au développement, mettent tout en œuvre pour veiller à ce que les politiques et programmes de développement soient élaborés et appliqués en conformité avec les droits de l'homme.

⁴¹ Voir <http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/WBGRresponse-VFF.pdf> (en anglais seulement).

⁴² « The global plan for recovery and reform », communiqué du G-20 (2 avril 2009), par. 25 (en anglais seulement).

⁴³ Voir http://www.g8italia2009.it/G8/Home/IncontriMinisteriali/MinisterialeLavoro/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_IncontroLavoro.htm (en anglais seulement).

⁴⁴ Voir <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2009/World-Bank-Group-Spring-Meetings-2009-Washington-US/> (en anglais seulement).

C. La protection sociale minimale

97. La protection sociale minimale, lancée en avril 2009 par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), est l'une des neuf grandes initiatives prises par le système des Nations Unies pour faire face à la crise. Elle comprend deux éléments principaux : a) des services visant à garantir l'accès, tant géographique que financier, aux services publics essentiels (eau et assainissement, santé et éducation); b) un ensemble de transferts sociaux fondamentaux, en espèces et en nature, versés aux plus démunis et vulnérables pour leur garantir un revenu minimum et l'accès aux services essentiels, notamment aux soins de santé⁴⁵.

98. Cette action, qui fait suite aux initiatives précédentes de l'OIT contribuant à remodeler les systèmes de sécurité sociale pour garantir une protection universelle, est menée par l'OIT et l'OMS. La protection sociale minimale vise à répondre à d'importantes questions de fond telles que : a) comment concevoir et mettre en œuvre, à l'échelon national, un niveau minimal de protection sociale pour tous, et en particulier les plus vulnérables?; b) comment rendre de telles politiques et mesures compatibles avec la nécessité de mettre en place un ensemble de systèmes de protection sociale qui soit viable et durable?; c) comment sécuriser ou augmenter la part du budget réservée aux transferts sociaux?

99. D'après des études menées par l'OIT et le Département des affaires économiques et sociales (DESA) des Nations Unies, la protection sociale minimale est abordable à court terme et peut permettre d'atteindre des objectifs à long terme. Les transferts sociaux pourraient par exemple être financés par 2 à 5 % du PIB des pays en développement et, à plus long terme, l'augmentation de la marge de manœuvre budgétaire permettrait de mettre en œuvre des programmes élargis⁴⁶.

100. Selon le CCS, la protection sociale minimale peut correspondre à la notion existante d'obligations fondamentales, qui garantit le respect d'au moins l'essentiel des droits consacrés dans les traités relatifs aux droits de l'homme⁴⁷. À cet égard, il est utile de souligner que les obligations fondamentales minimales sont intimement liées à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Les États doivent s'engager à accroître leur niveau de services et de prestations lorsque leur budget augmente et que leur marge de manœuvre budgétaire s'élargit.

101. Les obligations fondamentales en matière de sécurité sociale, définies par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 19, indiquent utilement la voie à suivre pour mettre en œuvre l'élément de la protection sociale minimale concernant les transferts sociaux d'une manière qui permette l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale. Ces obligations mettent l'accent sur les notions suivantes : a) un niveau essentiel minimum de prestations pour l'ensemble des personnes et des familles; b) le droit d'accès aux systèmes de sécurité sociale sans discrimination, notamment pour les personnes et les groupes défavorisés et marginalisés, et l'existence de mesures spécifiques pour protéger ces systèmes; c) la nécessité d'adopter une stratégie et un plan d'action pour la sécurité

⁴⁵ Note de synthèse du CCS : The global financial crisis and its impact on the work of the UN system, p. 20 (en anglais seulement).

⁴⁶ Voir Bob Huber, « A global social floor », exposé à la Réunion régionale d'experts sur la protection sociale, Dakar, 9-11 juin 2008.

⁴⁷ Réseau Ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, Financial and Economic Crises, Joint Crisis Initiatives, p. 46 (en anglais seulement).

sociale, car il ne suffit pas de garantir le niveau essentiel minimum de prestations pour assurer l'exercice effectif de ce droit; et d) la nécessité de contrôler dans quelle mesure ce droit est respecté, et de mettre en place dans le même temps des mécanismes de responsabilisation.

102. Si l'on ignore encore si les États mettront en pratique ce concept de protection sociale minimale et à quel moment, il importe de se demander dans quelle mesure ce processus est fondé sur la reconnaissance des obligations de l'État en matière de droits de l'homme.

103. La protection sociale minimale doit être vue comme l'ensemble de politiques et de mesures minimales permettant aux États d'accroître leur niveau de protection et d'en assurer la mise en œuvre effective lorsque les capacités budgétaires nationales augmentent. Du point de vue des droits de l'homme, cette protection ne peut pas être une politique isolée mais doit au contraire être considérée comme l'élément de base autour duquel se structure et s'articule une vaste politique nationale de protection sociale.

IX. Conclusions et recommandations

104. **D'après les indicateurs socioéconomiques, la crise financière mondiale actuelle a des conséquences préjudiciables sans équivalent pour l'exercice effectif des droits fondamentaux de bien des personnes, en particulier celles vivant dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté. La réalisation de nombreux droits de l'homme est gravement compromise par l'absence de systèmes de protection sociale, qui auraient permis d'atténuer les effets extrêmes d'une longue période de récession et de recul économique.**

105. **Face à la crise, des mesures se mettent en place, dont certaines fort prometteuses; on a, par exemple, reconnu qu'il faut réagir à l'effondrement financier d'une manière coordonnée. Cela étant, pour obtenir des résultats durables, la communauté internationale ne doit pas se limiter à réaffirmer sa volonté de sauver les économies; elle doit aller plus loin et concentrer son action sur la nécessité urgente de protéger l'exercice effectif des droits fondamentaux de ceux qui continuent de pâtir le plus lourdement de la crise économique, en particulier ceux vivant dans la pauvreté.**

106. **Les systèmes de protection sociale peuvent permettre de faire face aux effets de la crise et de réduire la vulnérabilité aux futurs chocs. Toutefois, la communauté internationale ne s'est guère intéressée jusqu'à présent à l'élaboration de stratégies à long terme visant à protéger la population. Même si, devant la réalité de la crise, une dynamique s'est créée dans le monde en faveur de l'extension des régimes de protection sociale, sur les 1 000 milliards de dollars dégagés par le G-20 en avril 2009 au titre de la relance mondiale, seuls 5 % ont été réservés pour renforcer la protection sociale, doper le commerce et préserver les gains obtenus sur le plan du développement dans les pays à faible revenu; la portion affectée en définitive à la protection sociale est donc infime.**

107. **Certaines des mesures prises pour faire face à la crise sont trop axées sur l'atténuation des répercussions immédiates et à court terme de la crise et laissent de côté les problèmes structurels qui maintiennent de vastes secteurs de la population dans la pauvreté par-delà les périodes de turbulences**

économiques. Selon les instruments relatifs aux droits de l'homme, les États doivent adopter une stratégie plus rationnelle visant à protéger à long terme les droits fondamentaux des pauvres.

108. Bien qu'ils reconnaissent la nécessité d'investir dans la protection sociale, les États ne voient souvent pas la mise en place des systèmes de protection sociale comme faisant partie des engagements qu'ils ont pris de longue date en matière des droits de l'homme. Les États devraient se garder de rechercher des solutions rapides et à court terme pour faire face à la pauvreté et à l'insécurité, alors que leur devoir de généraliser en toute circonstance l'accès à la protection sociale leur impose d'adopter des mesures à long terme.

109. Indépendamment des crises, les États doivent se doter de systèmes de protection sociale pour s'acquitter des engagements pris de longue date de réduire la pauvreté et de protéger, de respecter et de réaliser les droits de l'homme. Le Fonds de solidarité mondial ou le Fonds d'intervention sociale rapide créé au titre du nouveau Cadre de lutte contre la vulnérabilité adopté par le G-20 pourraient être utilisés à cette fin, à condition que les États inscrivent leur action dans une approche fondée sur les droits de l'homme.

110. La protection sociale doit être assurée pour que soient réalisés les droits fondamentaux de tous, en particulier des plus vulnérables et marginalisés qui vivent dans la misère, pris au piège de la pauvreté et soumis à de multiples formes de discrimination.

111. C'est dans cette optique que l'experte indépendante fait les recommandations suivantes :

a) Renforcement des systèmes nationaux de protection sociale selon une approche fondée sur les droits de l'homme :

i) Les États doivent mettre en place un système de protection sociale national ou, s'ils en ont déjà un, le renforcer. Ils pourront s'inspirer des normes relatives aux droits de l'homme pour concevoir le cadre institutionnel et juridique nécessaire. Une attention particulière sera accordée à l'aide sociale par des mesures de stimulation économique, qui est un impératif au regard du droit international des droits de l'homme;

b) Extension de la protection sociale à tous, en particulier aux plus vulnérables :

i) Les États doivent s'employer à édifier progressivement un système de protection sociale stable et accessible à tous sans discrimination. Les mesures visant à lutter contre la crise par l'élargissement de la protection sociale doivent être conçues dans une optique de généralisation de la sécurité sociale. On notera que les prestations universelles (comme celles financées par les impôts) non seulement permettent de réduire les erreurs d'exclusion et la discrimination mais sont en plus moins onéreuses;

ii) Les États et toutes les parties directement concernées par la protection sociale doivent donner la priorité aux personnes qui risquent de pâtir le plus de la crise financière actuelle. Des mesures d'urgence doivent être mises en place rapidement pour aider les personnes pauvres les plus gravement touchées par la crise. Au cas où les mesures ciblées s'avèreraient nécessaires, les États doivent faire en sorte qu'elles soient

justes, efficaces, et transparentes et comportent des garanties contre toute forme de discrimination;

c) **Renforcement de la participation, de la responsabilisation et de la transparence :**

i) **Les États doivent appliquer tous les principes relatifs aux droits de l'homme lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des systèmes de protection sociale. Les bénéficiaires doivent être considérés comme des détenteurs de droits. Des mécanismes doivent être mis en place pour leur permettre de participer à l'élaboration et à l'application des systèmes. Les informations relatives au fonctionnement des différents programmes doivent être mises à la disposition de tous, en particulier des bénéficiaires de l'aide. Des mécanismes doivent également être mis en place pour vérifier que les personnes chargées de la mise en œuvre des systèmes de protection sociale s'acquittent bien de leurs responsabilités;**

d) **Prise en main des problèmes particuliers des femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées :**

i) **Les États doivent cerner les obstacles à l'intégration sociale et à la protection des groupes particulièrement vulnérables. Les systèmes de protection sociale doivent comporter des dispositifs spéciaux visant, notamment, à empêcher les femmes d'être davantage exclues du marché du travail et à leur offrir les mêmes possibilités d'emploi que les hommes. De la même façon, les États doivent mettre en place des services sociaux qui, avec l'aide sociale, favoriseront le développement des enfants et l'intégration sociale des personnes âgées et handicapées;**

e) **Renforcement de la coopération internationale :**

i) **Les États doivent continuer à agir ensemble pour lutter contre la crise et promouvoir la relance. Cette coopération doit être guidée par les normes relatives aux droits de l'homme. Comme il est largement reconnu, la riposte à la crise, surtout dans les pays exposés à l'extrême pauvreté, ne peut être efficace que si elle est fondée sur la coopération internationale. C'est pourquoi il est d'une importance cruciale que l'aide publique au développement soit maintenue aux mêmes niveaux, sinon accrue.**