



Conseil économique et social

Distr. : Générale
7 mars 2011

Français
Original : Anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Soixante-septième session

Bangkok, 19-25 mai 2011

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

**Thème de la soixante-septième session : « Au-delà des crises :
les perspectives à long terme pour la protection sociale
et le développement en Asie et dans le Pacifique »**

Au-delà des crises : les perspectives à long terme pour la protection sociale et le développement en Asie et dans le Pacifique

Note du secrétariat

Résumé

Au cours des deux dernières décennies, la région de l'Asie et du Pacifique a connu plusieurs crises économiques qui ont entravé la lutte contre la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Ces crises ont mis en lumière les risques accrus qu'entraîne la mondialisation, en particulier pour les pauvres et tous ceux qui ne peuvent pas faire entendre leur voix. En outre, plusieurs pays de la région ont été gravement touchés par des catastrophes naturelles aux lourdes conséquences, qui ont mis en évidence la vulnérabilité de nombreuses personnes et exacerbé la précarité de leurs moyens de subsistance. Tel fut le cas en particulier des pauvres des zones rurales.

Ces crises et les difficultés qui se posent en matière de développement ont généré un nouvel intérêt pour la protection sociale comme outil permettant non seulement d'atténuer l'incidence des chocs, mais aussi de faciliter et d'accélérer le rétablissement des populations les plus touchées. Comme on s'est intéressé plus particulièrement aux risques et vulnérabilités apparus à la suite d'événements précis, les mesures de protection sociale étaient prises en aval plutôt qu'en amont.

Cependant, on sait aussi que la pauvreté et l'exclusion amplifient l'incidence des crises. C'est pourquoi, pour être véritablement efficace et porteuse de changement, la protection sociale doit être associée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, afin d'éliminer les mécanismes qui, en premier lieu, placent les personnes en situation de vulnérabilité.

La Commission est invitée à examiner l'analyse qui est faite dans le présent document et à encourager les pays de l'Asie et du Pacifique à tirer parti de leur expérience et de leurs bonnes pratiques pour coopérer au niveau régional et promouvoir la mise en place de systèmes de protection sociale plus efficaces et inclusifs dans toute la région.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte.....	3
II. Un système de protection sociale en escalier.....	4
Protection sociale et sexospécificités.....	6
III. Récolter les bénéfices de la protection sociale	6
A. Renforcer les capacités humaines	6
B. Offrir une échappatoire à la pauvreté.....	7
C. Réduire les inégalités de revenu.....	8
D. Encourager la croissance économique	8
E. Favoriser la cohésion sociale grâce à l'inclusion	9
IV. Bâtir une protection sociale progressive en Asie et dans le Pacifique.....	9
A. Des mesures ciblées à la protection universelle.....	10
B. L'accès aux services de santé	11
C. Les services éducatifs.....	12
D. Les services financiers	12
E. Les garanties d'emploi.....	13
F. Les pensions sociales	13
G. Les prestations en espèces soumises à conditions.....	14
H. Les politiques actives en matière d'emploi	15
I. Assurer la cohérence	15
J. Étendre la protection à tous.....	16
K. Tirer parti de l'expérience.....	17
V. Faire des promesses une réalité	18
A. Faire des choix politiques	18
B. Établir le cadre législatif et le cadre de gouvernance.....	18
C. Mobiliser les ressources financières	19
VI. De bonnes raisons d'agir.....	21
 Tableaux	
1. La protection sociale dans les économies développées : l'exemple du Japon	10
2. Coût annuel d'une protection sociale de base	21
 Figures	
1. Le système de protection sociale en escalier : socle de base et niveaux progressifs	4
2. Coût annuel d'une protection sociale de base, en pourcentage du revenu intérieur brut, dans une série de pays d'Asie et du Pacifique	20

I. Contexte

1. L'objet du présent rapport est de contribuer au débat de politique générale sur les tendances et les incidences de la protection sociale en Asie et dans le Pacifique. Bien que de nombreux pays de la région aient mis en place une certaine forme de protection sociale, celle-ci ne bénéficie en réalité qu'à une fraction de ceux qui en ont besoin. Néanmoins, ces initiatives peuvent servir de fondement à l'élaboration de régimes plus complets de protection sociale, capables de répondre aux besoins d'un plus grand nombre de personnes. La couverture universelle est le moyen le plus efficace d'améliorer la vie des gens, en particulier celle des groupes les plus vulnérables de la société, et ce de manière préventive. Comme on le verra dans le présent rapport, nombre d'arguments politiques et économiques militent en faveur de la protection sociale, qui doit donc être intégrée aux politiques de développement.

2. Lors de sa réunion plénière de haut niveau sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'Assemblée générale a adopté un document final intitulé « Tenir les promesses: unis pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement ». ¹ Les dirigeants du monde se sont engagés à tout mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs d'ici à 2015, y compris en favorisant la mise en place de systèmes complets de protection sociale qui offrent un accès universel aux services sociaux ainsi qu'une sécurité sociale minimale et des soins de santé pour tous. La région de l'Asie et du Pacifique peut faire de cette promesse une réalité. Les systèmes de protection sociale peuvent jouer un rôle clé dans les stratégies de développement régional, en tant qu'investissement dans la croissance inclusive et la transformation sociale. Un régime de protection sociale peut à la fois offrir une protection minimale solide et être un premier pas vers la couverture universelle.

3. La région de l'Asie et du Pacifique a enregistré la plus forte croissance au monde pendant la majeure partie des quatre dernières décennies. Mais cette croissance n'a pas profité à tous équitablement, et elle est souvent allée de pair avec une inégalité de revenus. Néanmoins, des millions de personnes ont pu échapper à la pauvreté: entre 1990 et 2008, le nombre de personnes dans la région vivant avec moins de 1,25 \$ par jour est passé de 1,5 milliard à 947 millions. ² Même s'il existe des différences d'un pays à l'autre, la région a fait des progrès considérables dans plusieurs domaines qui servent d'indicateurs pour les Objectifs du Millénaire pour le développement. Il reste cependant beaucoup à faire. Les pays doivent viser plus haut, au-delà des Objectifs, et s'efforcer de mieux protéger leurs habitants contre nombre des dangers de la vie quotidienne – maladie ou invalidité, chômage, indigence du troisième âge – en bâtissant des systèmes complets de protection sociale.

4. Un système de protection sociale solide ne se limite pas à donner effet aux droits fondamentaux de la population, il constitue aussi une bonne assise pour le développement socioéconomique. Lorsqu'elles peuvent s'appuyer sur une base plus sûre et qu'elles se sentent mieux protégées face au risque d'échec, les personnes et les familles peuvent investir dans leur propre avenir et osent davantage s'engager dans une activité économique allant au-delà de la simple

¹ Voir Assemblée générale, résolution 65/1 du 22 septembre 2010.

² CESAP, Programme des Nations Unies pour le développement et Banque asiatique de développement, *Paths to 2015: MDG Priorities in Asia and the Pacific* (publications des Nations Unies, numéro de vente : E.10.II.F.20).

survie, c'est-à-dire subvenir à leurs besoins élémentaires et à ceux des personnes qui dépendent d'elles.

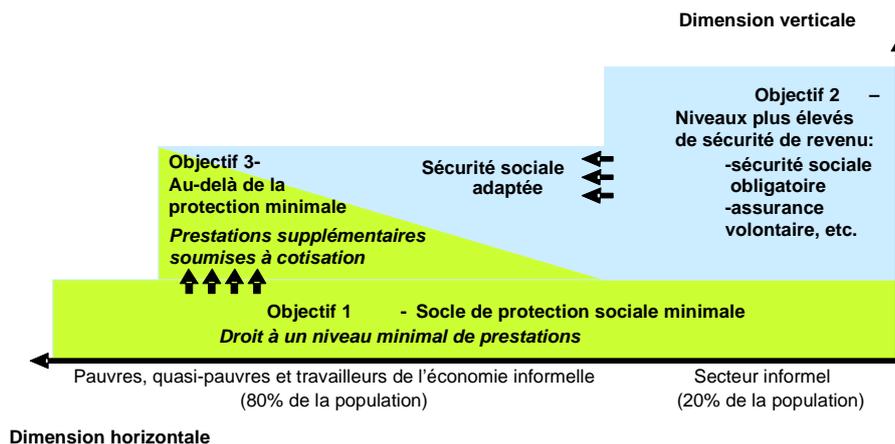
5. Il existe déjà dans la région une bonne base sur laquelle bâtir des systèmes de protection sociale. C'est pourquoi la mise en place effective d'une protection sociale fondée sur des principes universels et accessible à tous doit être au cœur des futures politiques. En outre, il s'agit de mesures financièrement abordables, qui donnent aux gouvernements la possibilité d'investir dans un développement à la fois social et économique profitable pour tous.

II. Un système de protection sociale en escalier

6. Un système de protection sociale peut être bâti progressivement au fil du temps. Autrement dit, on peut commencer par mettre en place, au bénéfice de tous, des mesures universelles, non assorties d'un système de cotisations, qui permettent d'instaurer un « socle » de protection sociale minimale. On offre ainsi un accès minimal aux services essentiels et une sécurité de revenu pour tous. Mais ce système doit pouvoir ensuite être étendu en fonction des aspirations et de la situation de chaque pays, niveau par niveau à la façon d'un escalier (voir figure 1).

Figure 1

Le système de protection sociale en escalier : socle et niveaux progressifs



7. Le principe d'un « socle » de protection sociale minimale a été approuvé en avril 2009 par le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (voir CEB/2009/1, par. 10 f)). Le Conseil économique et social l'a également approuvé par la suite.³

³ Voir la résolution 2010/12 du Conseil économique et social en date du 22 juillet 2010 sur la promotion de l'intégration sociale, par. 26, ainsi que la résolution 2010/24 du 23 juillet 2010 sur le rôle du système des Nations Unies dans la mise en œuvre de la déclaration ministérielle sur les objectifs convenus et les engagements pris sur le plan international en matière de santé publique mondiale, adoptée lors du débat de haut niveau de la session de fond de 2009 du Conseil économique et social, par. 4.

8. La protection sociale minimale⁴ comprend deux volets :
- a) Offre de services: assurer la disponibilité de services permettant de répondre aux besoins essentiels (eau et assainissement, nourriture et alimentation adéquate, soins de santé, éducation, logement et autres services sociaux), ainsi que l'accès à ces services ;
 - b) Octroi d'allocations: permettre l'accès aux prestations et assurer un revenu minimal et garantir des moyens de subsistance par des prestations sociales en espèces et en nature.
9. La protection sociale minimale repose sur la solidarité – sur le principe que l'ensemble de la société accepte la responsabilité de fournir un minimum de prestations et de services à ceux qui en ont le plus besoin. Elle répond à la nécessité de garantir des services et des prestations tout au long du cycle de vie, de l'enfance à la vieillesse, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables, en fonction de critères clés tels que la situation socioéconomique, le sexe, le fait d'avoir des enfants, l'origine ethnique, le handicap et le fait de vivre avec le VIH/sida. Elle peut aussi avoir d'autres bénéficiaires comme les migrants ou les personnes exposées à des catastrophes ou dangers naturels.
10. Cependant, la protection sociale minimale ne consiste pas seulement à subventionner. Elle permet d'encourager la responsabilité individuelle et de donner des chances à tous, grâce à des programmes qui offrent aux plus vulnérables un « escalier » par lequel sortir progressivement de la pauvreté et de l'exclusion. Ainsi, les politiques actives en matière d'emploi permettent d'aider les travailleurs de l'économie informelle, qui sont souvent des femmes, à avoir un emploi plus sûr et plus productif.
11. Bien qu'il soit destiné à une application universelle, le concept de protection sociale minimale est souple et adaptable. Les gouvernements peuvent concevoir leur « socle » de protection sociale minimale en fonction des contraintes économiques, de la dynamique politique et des aspirations sociales de leur pays. Plutôt que de se fonder sur une liste déterminée de prestations, il convient de chercher à satisfaire aux normes convenues au niveau international, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme,⁵ les conventions sur la sécurité sociale de l'Organisation internationale du Travail (OIT), la Convention relative aux droits de l'enfant,⁶ la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,⁷ et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme.
12. Chaque pays peut concevoir et mettre en œuvre sa propre stratégie pour évoluer progressivement vers un système qui donne effet aux droits susmentionnés. Deux approches sont possibles : horizontale et verticale. L'approche horizontale consiste à augmenter le nombre des personnes couvertes par la protection sociale déjà en place, tout en créant également de nouveaux

⁴ Bureau international du Travail et Organisation mondiale de la santé, «*Social Protection Floor Initiative: Manual and strategic framework for joint UN country operations*», Genève, 2009. Peut être consulté en ligne à l'adresse <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/spfframework.pdf>.

⁵ Assemblée générale, résolution 217 A (III).

⁶ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1577, No. 27531.

⁷ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1249, No. 20378.

régimes pour les personnes qui en sont exclues. L'approche verticale consiste à augmenter la protection sociale à partir du « socle » minimal – en ajoutant des niveaux à la façon d'un escalier –, soit en améliorant les prestations des régimes existants, soit en créant de nouveaux régimes.

Protection sociale et sexospécificités

13. Les politiques de protection sociale, qu'elles concernent la protection minimale ou le renforcement progressif des régimes, doivent tenir compte de la situation particulière des femmes et des réalités auxquelles celles-ci doivent faire face. L'intégration de ces éléments est essentielle pour garantir l'efficacité des mesures de protection sociale. La manière dont la protection sociale est conçue et fournie a une incidence sur la réalisation des objectifs de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.

14. Une politique de protection sociale, qu'elle vise à instaurer une protection minimale ou à renforcer les régimes existants, n'est pas exhaustive si elle ne sert pas les objectifs de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Cela suppose par exemple de reconnaître que les femmes assument des responsabilités de gestion du ménage et de soins aux personnes, et de prévoir par conséquent une aide de l'État pour les enfants et les personnes âgées. En même temps, les mesures de protection sociale doivent aussi tenir compte de la situation des femmes actives, en particulier celles qui travaillent dans le secteur informel, et prévoir par exemple des régimes de retraite universels non soumis à cotisation.

15. En prenant ces éléments en considération, on garantit que la protection sociale tient compte des sexospécificités et contribue à l'égalité des sexes. Toutefois, il convient de souligner que s'il est important d'intégrer une dimension sexospécifique à la protection sociale, il ne s'agit pas de remplacer ainsi les mesures visant à remédier aux inégalités structurelles qui, aux niveaux macro et micro-économique et macro et micro-social, placent les femmes en position de désavantage.

III. Récolter les bénéfices de la protection sociale

16. Par le passé, la plupart des gouvernements considéraient la protection sociale principalement comme une dépense. Plus récemment, toutefois, nombre d'entre eux ont adopté une vision à plus long terme et la voient davantage comme un investissement, qui finira par leur rapporter d'importants bénéfices sur le plan social, économique et politique.

17. Un système de protection sociale solide a de multiples avantages. Il peut aider à réduire la pauvreté, et permet d'avoir une population en bonne santé, capable et motivée, qui peut contribuer à accroître les perspectives économiques et accélérer la croissance. Il permet aussi de bâtir une société plus stable et favorise la confiance entre le gouvernement et la population. Vue sous cet angle, la protection sociale devient une composante essentielle de la politique de développement et de la gouvernance d'un pays.

A. Renforcer les capacités humaines

18. L'une des fonctions les plus utiles de la protection sociale est de renforcer les capacités humaines. L'expérience de pays d'Afrique et d'Amérique latine montre que les prestations en espèces, soumises ou non à conditions, apportent

des améliorations significatives dans les domaines de la santé et de l'éducation, en particulier au bénéfice de groupes marginalisés comme les femmes et les fillettes. Les prestations fournies sont notamment les suivantes :

- a) Alimentation : aide financière directe aux mères et grands-mères, ce qui permet d'améliorer l'alimentation des enfants ;
- b) Santé : aide financière combinée avec des interventions directes des personnels de santé, ce qui permet, entre autres, d'étendre la couverture des vaccinations, d'augmenter la consommation de micronutriments et d'encourager le suivi médical avant et après l'accouchement ;
- c) Éducation : allocations spéciales pour les enfants et aide à la scolarisation, ce qui permet d'améliorer la fréquentation scolaire. Les allocations familiales, les prestations sociales et autres aides financières permettent non seulement d'accroître la fréquentation scolaire et de réduire le travail des enfants, mais aussi d'améliorer l'égalité des sexes.

B. Offrir une échappatoire à la pauvreté

19. La protection sociale est un investissement qui aide les gens à échapper à la pauvreté. La pauvreté est étroitement liée à la vulnérabilité. D'une part, les plus vulnérables sont généralement ceux qui vivent dans la pauvreté et qui n'ont guère sur quoi compter en cas de catastrophe. D'autre part, si beaucoup de gens restent pauvres, c'est parce qu'ils se sentent constamment vulnérables: travaillant dur pour survivre, ils n'ont guère le temps ou la possibilité de faire les petits investissements ou de prendre les risques qui pourraient améliorer leur vie.

20. Face à l'adversité, certaines familles pauvres adoptent des solutions qui diminuent leurs opportunités à long terme ; par exemple, ils réduisent le nombre ou la qualité des repas, retirent leurs enfants de l'école, en particulier les filles, ou les font travailler, et, d'une façon générale, s'engagent dans des activités moins productives mais qui semblent plus sûres. Même un faible risque peut aggraver la vulnérabilité des plus pauvres. Alors que les familles plus riches peuvent faire face à des risques importants sans craindre de conséquences significatives, les pauvres peuvent être très vulnérables à des risques ou chocs même modérés.

21. Par contre, si les pauvres peuvent compter sur une protection sociale minimale qui leur offre une certaine stabilité, leur situation et leur attitude changent. S'ils n'ont plus besoin de la fragile garantie que leur apporte le travail de leurs enfants, ils seront plus enclins à envoyer ceux-ci régulièrement à l'école, y compris les filles. S'ils ont facilement accès à des soins peu coûteux, voire gratuits, ils veilleront davantage à la santé de leurs proches. À cet égard, les allocations de la protection sociale servent également de subventions salariales directes ou indirectes, ce qui permet de réduire le spectre du « travailleur pauvre ». Elles présentent aussi d'autres avantages importants. Les allocations pour enfant à charge, par exemple, dissuadent les parents de faire travailler leurs enfants, tandis les allocations vieillesse permettent aux personnes âgées de rester chez elles et de s'occuper des enfants, dont les mères peuvent ainsi aller travailler⁸.

⁸ Michael Samson et Martin Williams, «*Social grants and labour market behaviour: Evidence from South Africa's household surveys*», rapport de recherche n°43 (Le Cap, Economic Policy Research Institute (EPRI), 2007).

22. De même, les agriculteurs sont moins enclins à vendre le bétail qui peut leur assurer des revenus futurs si une aide financière suffisante leur permet de subvenir à leurs besoins immédiats. On a constaté par exemple en Inde, dans l'État du Maharashtra, que les agriculteurs protégés par un système de garantie d'emploi investissaient davantage dans des cultures à haut rendement que les agriculteurs des États voisins. Une protection sociale minimale constitue donc un tremplin solide à partir duquel les gens peuvent progresser et prospérer.⁹

23. Jusqu'à maintenant, nombre de pays comptaient principalement sur les retombées des effets de la croissance économique pour réduire la pauvreté. Or, en introduisant un système plus complet de protection sociale appuyé par des politiques appropriées, on peut réduire la pauvreté beaucoup plus vite.¹⁰ Par conséquent, au lieu d'être vue comme une mesure coûteuse, la protection sociale doit être considérée comme un investissement qui permettra d'augmenter la productivité et de réduire les dépenses.

24. La protection sociale peut servir cet objectif, car elle permet d'améliorer les résultats en matière de santé, d'accroître la fréquentation scolaire, de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, de réduire la famine, de diversifier l'alimentation et d'encourager la création de sources de revenus et l'accumulation d'actifs. De fait, dans nombre de pays en développement, la protection sociale est devenue le principal – voire le seul – moyen de combattre efficacement la pauvreté et la vulnérabilité.¹¹

C. Réduire les inégalités de revenu

25. Le fait de renforcer la protection sociale permet de réduire non seulement la pauvreté mais aussi les inégalités dans leur ensemble, et donc d'accroître l'efficacité économique. Un régime de protection sociale bien conçu peut aider à redistribuer les revenus verticalement – vers les groupes à faible revenu – et horizontalement – vers les groupes vulnérables, comme les handicapés et les personnes en mauvaise santé. Il doit aussi apporter des avantages spécifiques aux femmes qui assument des responsabilités familiales multiples.

D. Encourager la croissance économique

26. Tout en réduisant la pauvreté et les inégalités, un système de protection sociale plus solide stimule aussi la croissance économique. L'effet le plus immédiat est probablement produit par les prestations en espèces aux ménages pauvres, lesquels sont souvent plus enclins à consommer que les riches. En même temps, en donnant aux gens la confiance dont ils ont besoin pour prendre les mesures qui leur permettront de sortir de la pauvreté, la protection sociale valorise leurs compétences et leur potentiel et les encourage donc à participer davantage à la croissance économique du pays.

⁹ Armando Barrientos, *Social Protection and Poverty*, document n°42 (UNRISD/PPSPDe42/10) du programme Politique sociale et développement (Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2010).

¹⁰ Isabel Ortiz et al., *Social Protection: Accelerating the MDGs with Equity*, documents de travail sur la politique sociale et économique, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (août 2010) (Peut être consulté à l'adresse www.unicef.org/socialpolicy/files/Social_Protection_Accelerating_the_MDGs_with_Equity%281%29.pdf)

¹¹ Timo Voipio, «*Social protection for poverty reduction: The OECD/DAC/POVNET view*», *IDS Bulletin*, vol. 38, n° 3, p. 45-50 (mai 2007).

27. Relever le niveau de santé présente aussi des avantages économiques. Non seulement un travailleur en bonne santé est plus productif, mais en outre il vit plus longtemps : en général, les pays où l'espérance de vie est plus longue ont aussi une croissance économique plus rapide. Cela est particulièrement important pour les femmes, qui assument souvent des responsabilités familiales multiples.

E. Favoriser la cohésion sociale grâce à l'inclusion

28. Le renforcement de la protection sociale peut également être profitable sur le plan social et politique. Un régime bien conçu et axé sur les droits qui est accepté par l'ensemble de la société favorise la cohésion sociale et atténue les conflits, ce qui aide l'État à être plus efficace et sûr. La protection sociale universelle encourage la citoyenneté sociale en mettant l'accent sur la responsabilité collective du bien-être individuel.

29. Les gouvernements de la région peuvent renforcer leurs systèmes de protection sociale en intégrant la lutte contre les inégalités et l'exclusion dans leur politique de développement.¹² Une approche qui tient compte des liens entre les institutions et la réduction de la pauvreté, et qui inclut la protection sociale dans le processus de redistribution, permet de combattre durablement la pauvreté chronique et l'exclusion. Ainsi, en harmonisant la protection sociale avec les politiques en matière d'emploi ainsi qu'avec les politiques sociales et économiques, on obtient des résultats plus efficaces ; plusieurs pays de la région de l'Asie et du Pacifique l'ont déjà vérifié.

IV. Bâtir une protection sociale progressive en Asie et dans le Pacifique

30. Nombre de pays en développement de la région ont déjà mis en place des formes de protection sociale – allant des bourses scolaires aux prestations en espèces – pour aider les groupes particulièrement défavorisés et marginalisés. Certains offrent également des formules réduites d'assurance-maladie ou d'assurance-chômage. Pour faire évoluer leurs régimes de protection sociale ciblée vers une protection universelle intégrée dans la politique de développement, les pays peuvent partager diverses expériences et s'en inspirer.

31. Même les pays les plus pauvres peuvent bâtir un système de protection sociale plus cohérent et complet. Certains travaillent déjà dans ce sens. Au début des années 1990, de nombreux pays d'Asie et du Pacifique ont privilégié une croissance favorable aux pauvres et cherché à renforcer le capital productif de ce groupe de la population en développant les services de santé et d'éducation et en facilitant l'accès au crédit. Puis, à la suite de la crise financière qui a frappé la région à la fin de la décennie, à laquelle sont venues d'ajouter plusieurs catastrophes naturelles, les gouvernements se sont efforcés d'atténuer l'incidence de ces multiples chocs sur les plus pauvres et d'en compenser les conséquences au moyen de différents dispositifs de prestations sociales. Enfin, plus récemment, ils ont commencé à prévoir au-delà de ces mesures et se sont mis à envisager les éléments constitutifs d'un système de protection sociale progressive, comme les allocations pour les chômeurs ou les pensions soumises à cotisation.

¹² Naila Kabeer et Sarah Cook, «Introduction: Overcoming barriers to the extension of social protection: Lessons from the Asia region», *IDS Bulletin*, vol. 41, n° 4, p. 1-11 (juillet 2010).

A. Des mesures ciblées à la protection universelle

32. Il est de plus en plus admis que les mesures de protection sociale doivent déboucher à terme sur une couverture universelle accessible à tous. Au départ, elles peuvent être relativement ciblées, mais, pour rester efficaces à long terme, elles doivent ensuite être élargies et converties en programmes de portée universelle. La protection sociale ne doit pas seulement remédier à une situation de crise, elle doit aussi, idéalement, aider toutes les communautés à devenir capables de subvenir seules à leurs besoins sur le long terme. Un régime universel suppose que tous les habitants aient droit aux prestations, et que l'État veille à ce que celles-ci soient ouvertes à tous, même s'il ne les fournit pas lui-même. Parmi les systèmes de la région, celui du Japon est un très bon exemple de protection sociale complète et universelle (voir tableau 1).

Tableau 1
La protection sociale dans les économies développées : l'exemple du Japon

Couverture	Mesures gouvernementales
Vieillesse	Régime de retraite de base, régime de retraite des employés Mutuelle des fonctionnaires Assurance soins de longue durée
Décès	Régime de retraite de base, régime de retraite des employés Mutuelle des fonctionnaires
Invalidité	Plan de retraite de base, plan de retraite des employés Régime de retraite des fonctionnaires Pension d'invalidité, services sociaux
Accidents du travail	Assurance contre les accidents professionnels
Maladie	Sécurité sociale nationale, assurance-maladie, programme de vaccination, services de santé publique
Maternité et famille	Allocation pour enfant à charge, allocation d'éducation, services de petite enfance
Chômage	Assurance-chômage
Assistance sociale	Logements sociaux, assistance publique

Source: Gouvernement japonais

33. Les mesures ciblées sont conçues en fonction des besoins de groupes spécifiques. Elles supposent que l'on décide au préalable qui doit être aidé et pendant combien de temps, et exigent aussi des moyens institutionnels importants. C'est là une entreprise difficile, en particulier dans les sociétés à grande diversité sociale, économique et ethnique. En conséquence, beaucoup de personnes en droit d'être aidées risquent d'être exclues. En outre, dans les pays dont l'économie est tributaire de l'aide, le ciblage peut impliquer la réaffectation de fonds à des «projets» dont la gestion n'est pas assurée par l'État, ce qui peut conduire à des activités non durables.

34. Le ciblage peut aussi donner lieu à des régimes segmentés, avec un double système d'éducation ou de soins – l'un pour les pauvres et l'autre pour les non-pauvres, ce qui peut être un facteur de division en particulier dans les pays à faible revenu, où la différence de revenus entre pauvres et non-pauvres n'est pas toujours sensible. Une mesure ciblée peut faire qu'une personne qualifiée de pauvre devienne soudain plus riche que son voisin non pauvre.

35. Certains de ces problèmes se posent notamment dans le cas des prestations en espèces accordées sous conditions. Les mesures qui se sont révélées efficaces dans les pays à revenu intermédiaire ne sont pas nécessairement adaptées aux pays à faible revenu ou aux pays les moins avancés, où la grande majorité de la population souffre de la pauvreté et de l'exclusion, et dans lesquels il peut n'être ni pratique ni possible de vérifier si les conditions requises sont remplies. En privilégiant les familles avec de jeunes enfants, le système des prestations en espèces soumises à conditions peut aussi exclure d'autres bénéficiaires potentiels, tels que les handicapés ou les personnes âgées. Cela dépend donc en grande partie de la situation sociale et politique de chaque pays.

B. L'accès aux services de santé

36. La protection sociale minimale comprend deux volets principaux: les services, et les prestations sociales. Pour la plupart des foyers, les services de santé représentent la dépense la plus lourde. Nombre de familles peuvent tomber rapidement dans la pauvreté à cause de leurs frais de santé. La protection sociale minimale doit donc protéger les gens contre ce risque et leur offrir une sécurité face à la grave menace que fait peser une mauvaise santé sur leur bien-être et leurs moyens de subsistance. Voici quelques exemples de mesures prises dans la région:

a) *Inde* : pour étendre l'assurance-maladie aux chômeurs et aux travailleurs de l'économie informelle, le gouvernement a lancé en 2007 le programme *Rashtriya Swasthya Bima Yojana* destiné aux familles vivant en dessous du seuil de pauvreté. Chaque famille est assurée à hauteur de 30 000 roupies par an et ne paye que 30 roupies de frais d'inscription. Ce régime est géré par des compagnies d'assurance privées, et les bénéficiaires peuvent aller dans les hôpitaux aussi bien privés que publics ;

b) *Iran (République islamique d')* : la Sécurité sociale gère un réseau complet de centres médicaux et a conclu des contrats de prestation de services avec des établissements privés. Les services des centres du réseau sont gratuits et ceux des établissements privés sont couverts par l'assurance-maladie, à hauteur de 90 % pour cent pour les hospitalisations et 70 % pour les consultations externes ;

c) *Mongolie* : au titre du régime universel d'assurance-maladie, le suivi de grossesse, l'accouchement et les soins post-nataux sont pris en charge par l'État sans condition et sans obligation de cotiser à la caisse d'assurance-maladie;

d) *Thaïlande* : un bon exemple de solution globale en matière de soins de santé est le régime universel d'assurance-maladie récemment mis en place par la Thaïlande. Ce régime garantit à tous l'accès gratuit aux prestations telles que l'hospitalisation, les consultations externes, les soins de maternité, les soins dentaires et la médecine d'urgence. Une composante importante du régime est la lutte contre le VIH, à laquelle la Thaïlande consacre une stratégie de plus en plus complète (prévention, traitement, soins et soutien aux malades), avec l'intention déclarée de prendre totalement en charge les soins et le traitement des personnes vivant avec le VIH/sida. En 2009, on estimait que 76 % des habitants étaient affiliés au régime. Celui-ci est entièrement financé par l'État et représente 5,9 % du budget national.

C. Les services éducatifs

37. L'un des principaux moyens de sortir les gens de la pauvreté et de réduire la vulnérabilité est d'améliorer le niveau d'éducation, de façon à donner aux gens, et en particulier aux filles, davantage de possibilités de renforcer leurs capacités. Voici quelques exemples de mesures prises dans la région :

a) *Inde* : en 2001, le gouvernement a lancé le programme *Sarva Shiksha Abhiyan* (Éducation pour tous) visant à garantir l'accès à l'instruction primaire à tous les enfants âgés de 6 à 14 ans. Ce programme prévoyait notamment la rénovation ou la construction de nombreuses écoles, de sorte que la quasi-totalité des communautés rurales aient une école primaire dans un rayon de trois kilomètres ;

b) *Fédération de Russie* : dans de nombreuses régions du pays, les universités pour le troisième âge sont très populaires. Ces établissements, qui proposent des cours dans des domaines aussi divers que la santé, le droit ou le jardinage, des ateliers d'art dramatique, d'arts appliqués ou d'autres activités, ainsi que des clubs d'échecs et de lecture, sont conçus comme des centres de services sociaux dont le rôle est de faciliter la socialisation des personnes âgées et les aider à acquérir de nouvelles connaissances et à mener une vie active.

D. Les services financiers

38. La protection sociale étant désormais associée à la réduction de la pauvreté, le « socle » minimal doit comprendre également des services, notamment financiers, qui aident les gens à sortir de la pauvreté en leur donnant accès au crédit, et en particulier au microcrédit ; ces services étaient initialement fournis par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales, mais les banques commerciales sont maintenant de plus en plus nombreuses à les proposer.

39. Toutefois, certains se sont alarmés de ce que les systèmes de microfinance n'aidaient pas nécessairement les plus pauvres – les « ultra-pauvres » – à sortir de la pauvreté, ou n'avaient pour effet d'améliorer l'égalité des sexes autant qu'on pouvait l'espérer d'un programme en faveur des femmes.

40. Au Bangladesh, une organisation pionnière dans le domaine de la microfinance, Building Resources Across Communities (BRAC),¹³ a mis au point un programme de « qualification » qui, par des investissements dans la formation, les services financiers et l'aide à la création d'entreprise, permet aux « ultra-pauvres » de se sortir de l'extrême pauvreté par la « qualification », dans un délai de deux ans.

41. Au Pakistan, la facilitation de l'accès au crédit a figuré au nombre des mesures prises à la suite de catastrophes naturelles. En 2010, le pays a été dévasté par des inondations qui ont privé plus de 20 millions de personnes de leurs biens et de leurs moyens de subsistance. Les communautés rurales les plus pauvres ont été particulièrement touchées. Après une catastrophe, la vulnérabilité des pauvres est souvent aggravée par les interventions elles-mêmes - distribution lente et inégale des vivres et vêtements, évacuations, dépendance à l'égard de l'aide. C'est pourquoi le Gouvernement pakistanais a lancé à titre d'essai la carte *Watan*

¹³ Anciennement appelé Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee ; voir www.brac.net.

(« patrie ») : cette carte de débit prépayée, créditée d'un montant équivalant à 230 dollars, a été distribuée à plus de 100 000 familles, qui ont pu ainsi répondre à leurs besoins immédiats avec facilité et à leur convenance. Il a été reconnu que le système de la carte *Watan* permettait de minimiser toute considération politique dans la répartition des ressources tout en donnant aux personnes et aux familles plus de moyens de répondre à leurs besoins. Grâce aux cartes, les familles ont pu assumer leurs dépenses après la catastrophe en choisissant la manière de protéger au mieux leurs biens et de recouvrer leurs moyens de subsistance.

E. Les garanties d'emploi

42. Un moyen de contourner le problème des prestations ciblées consiste à avoir recours aux programmes de travaux publics. On établit dans ce cas un « auto-ciblage », c'est-à-dire que les prestations sont fixées à un niveau relativement faible de sorte que les bénéficiaires demandent à participer au programme lorsqu'ils sont dans le besoin, mais s'en retirent dès qu'ils pensent trouver mieux ailleurs. Voici quelques exemples de programmes de ce type :

a) *Inde* : l'une des initiatives à grande échelle les plus remarquables est le *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS), un programme national de garantie d'emploi rural qui assure 100 jours de travail par famille aux habitants des zones rurales, au salaire minimum en vigueur dans le secteur agricole. En 2007-2008, le programme a donné du travail à près de 34 millions de foyers, pour un coût représentant seulement 0,3 % du PIB. En 2011, le Gouvernement indien a annoncé que la couverture de cet important programme de travaux publics et d'emploi serait étendue de 200 à 330 districts ;

b) *Bangladesh* : ce pays propose lui aussi des mesures similaires de création d'emploi pour les pauvres des zones rurales, dans le cadre de son *Employment Generation Programme* qui garantit 100 jours de travail aux ruraux pauvres pour atténuer « la pauvreté extrême saisonnière » et compenser l'augmentation des denrées alimentaires et autres frais pendant la période où l'agriculture n'est pas productive ;

c) *Îles Salomon* : l'initiative *Rapid Employment Project* lancée en 2010 vise à fournir un emploi aux citoyens pauvres, en particulier les jeunes et les femmes. L'objectif n'est pas seulement de générer des revenus, mais aussi de faciliter l'acquisition de compétences utiles et d'améliorer les perspectives d'emploi à long terme. Ce programme est aussi un moyen important de faire face aux tensions sociales et politiques dues au taux de chômage élevé des jeunes et au ressentiment que ceux-ci éprouvent face au manque de possibilités de participer au développement.

F. Les pensions sociales

43. Les régimes de pensions de retraite ou d'invalidité plus importants reposent en général sur un système de cotisations. Dans les pays à faible revenu, toutefois, il est plus simple d'offrir à tous une pension de base peu élevée mais entièrement financée par l'État. Ce système est avantageux en particulier pour les femmes, qui souvent n'ont pas eu une activité économique rémunérée. Voici quelques exemples de systèmes nationaux :

a) *Népal* : le Népal est l'un des pays de la région à s'être doté d'un régime de retraite universelle à montant unique. Avec ce système créé en 1995, les Népalais de plus de 70 ans touchent une pension mensuelle de 100 roupies (7 dollars), pour un coût représentant 0,23 % du PIB. Il existe aussi une pension pour les veuves de plus de 60 ans et une pension d'invalidité, également d'un montant de 100 roupies par mois;

b) *Samoa* : à Samoa, les résidents de plus de 65 ans – environ 5 % de la population - touchent une pension universelle équivalant à 40 dollars par mois. Ce régime est financé par les recettes fiscales et son coût total représente 1,5 % du PIB.

G. Les prestations en espèces soumises à conditions

44. Après avoir fait leurs preuves dans plusieurs pays d'Amérique latine, les programmes de prestations en espèces deviennent de plus en plus populaires en Asie et dans le Pacifique. Il s'agit de prestations ciblées – destinées aux foyers pauvres –, mais en outre les bénéficiaires sont tenus de respecter certaines conditions, comme scolariser leurs enfants, participer à des programmes de nutrition ou utiliser les services de santé. Voici quelques exemples de mesures de ce type prises dans la région:

a) *Indonésie* : une mesure récente est la mise en place du programme *Keluarga Harapan* (« Espoir des familles »), qui exige par exemple que les femmes enceintes passent quatre visites médicales prénatales dans un centre de santé et accouchent avec l'aide de personnels de santé qualifiés. Pour les enfants, l'une des conditions à remplir en matière de santé est qu'ils soient dûment vaccinés et suivis au long de leur croissance. En outre, leur fréquentation scolaire doit représenter 85 % au moins des jours d'école ;

b) *Kazakhstan* : le gouvernement a instauré en 2002 un régime d'aide sociale ciblée, au titre duquel toute unité familiale dont le revenu total tombe en dessous du seuil de pauvreté régional a droit à une allocation de subsistance, versée mensuellement en espèces ;

c) *Philippines* : le programme dit des « 4 P » (*Pantawid Pamilyang Pilipino Program*, voir <http://pantawid.dswd.gov.ph>) est une stratégie de développement social dont l'objectif est de réduire la pauvreté. Il consiste à verser une aide financière aux familles très pauvres, sous conditions, pour les aider à améliorer leur santé, leur alimentation et leur éducation, en particulier celles des enfants jusqu'à l'âge de 14 ans. Seules les familles qui scolarisent leurs enfants et qui veillent à ce que les enfants et les femmes enceintes soient régulièrement suivis sur le plan médical peuvent toucher l'allocation, qui couvre les frais de santé et de scolarité. Le programme est mis en œuvre dans 80 provinces et couvre 734 municipalités et 62 villes importantes ; fin 2010, environ 1 million de foyers en bénéficiaient ;

d) *Fédération de Russie* : les foyers les plus pauvres touchent une allocation de subsistance dont le montant est basé sur le coût d'un panier de biens de consommation et des paiements et contributions obligatoires ;

e) *Singapour* : en 2005, afin de créer un filet de sécurité en complément des autres formes de protection sociale existantes, le gouvernement a chargé le ComCare Fund (fonds gouvernemental pour l'aide aux communautés)

de fournir une assistance aux 20 % les plus pauvres de la population. Pour beaucoup, cette aide est accordée sans conditions, mais ceux qui sont aptes à travailler doivent suivre un plan d'action vers l'autosuffisance.

H. Les politiques actives en matière d'emploi

45. L'un des meilleurs moyens de parvenir à la sécurité de revenu est d'avoir un emploi régulier et rémunérateur. À cette fin, les gouvernements peuvent mettre en œuvre des politiques actives en matière d'emploi. Celles-ci peuvent consister notamment en mesures de garantie d'emploi, comme les programmes de travaux publics, mais la plupart ont une portée plus large. Jusqu'à présent, la protection sociale par l'emploi était assurée sous forme de régimes financés par des cotisations, qui sont efficaces surtout dans les pays où les gens ont un revenu relativement stable et peuvent donc faire des versements réguliers.

46. Un exemple de pays utilisant ce système est le Viet Nam, où les politiques actives en matière d'emploi sont un pilier du régime de protection sociale. Ces mesures consistent à garantir un revenu minimum aux chômeurs et aux personnes en sous-emploi, tout en améliorant leur aptitude à l'emploi par la formation, le placement et la création de micro-entreprises.

I. Assurer la cohérence

47. Une préoccupation commune à de nombreux pays est que leur système de protection sociale, même s'il est important, est généralement fragmenté et lourd à gérer. Les gouvernements considèrent souvent les régimes de protection sociale comme des entreprises distinctes et quasi autonomes ayant chacune des objectifs, des fonctions, une structure et un budget propres. La situation est particulièrement difficile dans les pays les moins avancés. Nombre des programmes les plus importants sont financés par des donateurs et répondent donc à des priorités différentes. Il peut aussi y avoir en même temps un grand nombre de systèmes à petite échelle gérés par un large éventail d'organisations non gouvernementales.

48. La protection sociale est beaucoup moins efficace pour remédier à la pauvreté et servir des objectifs plus larges si elle n'est pas prise en considération dans la formulation et la mise en œuvre de la politique générale de développement. En effet, il a été démontré à maintes reprises que des tensions pouvaient naître lorsque les besoins des collectivités ciblées (par exemple, en matière d'emploi, de santé, d'éducation ou d'activités économiques) étaient traités en marge des stratégies principales de planification et de financement du développement. Qu'ils soient conçus comme des « filets de sécurité » ou comme des mesures de « gestion des risques », les régimes de protection sociale ne permettent pas d'aider les plus démunis s'ils n'éliminent pas les formes d'exclusion et de discrimination ou les difficultés auxquelles ceux-ci doivent faire face en ce qui concerne l'accès aux soins de santé, le financement de l'éducation, la possibilité d'avoir un emploi sûr et convenablement rémunéré (en particulier pour les femmes et les jeunes) ou l'accès aux financements. On a également constaté dans certains cas que les initiatives ciblées pouvaient exacerber directement ou indirectement la vulnérabilité et la marginalisation relative de groupes particulièrement vulnérables.

49. À Sri Lanka, un programme national de lutte contre la pauvreté intitulé *Samurdhi* a été lancé en 1994. Il est divisé en plusieurs volets, mais le gouvernement en a confié la gestion globale à un seul organisme. Actuellement, c'est la Samurdhi Authority, sous l'autorité du Ministère du développement économique, qui administre le programme.

J. Étendre la protection à tous

50. La région de l'Asie et du Pacifique offre de nombreux exemples de régimes de protection sociale constitués du socle de base et de niveaux progressifs :

a) *Cambodge* : le gouvernement est en train de mettre en place un système unifié de protection sociale qui offrira à terme une couverture universelle, tout en augmentant la couverture verticalement au moyen de régimes financés par des cotisations. Les entreprises de plus de huit salariés doivent fournir à ceux-ci une assurance contre les accidents du travail, une assurance-maladie et une assurance-vieillesse ;

b) *Chine* : deux nouveaux régimes volontaires d'assurance-maladie ont été créés, dont le gouvernement subventionne au moins la moitié des prestations. Fin 2009, un milliard de personnes participaient à ces régimes, qui restent d'affiliation volontaire ;

c) *Iran (République islamique d')* : les travailleurs indépendants ou du secteur informel, les ruraux et les populations nomades ont accès à tous les services de la sécurité sociale d'État, par un système de contributions volontaires ;

d) *Japon* : au fil de plusieurs décennies, le Japon a mis en place une importante structure de protection sociale. Il arrive cependant, même dans un pays développé, que certains groupes particulièrement vulnérables, comme les handicapés, n'aient pas accès à certaines prestations qui leur permettraient de vivre dans la dignité et la sécurité. Pour remédier à cette situation, le gouvernement a pris ces dernières années diverses mesures, telles que : i) modification de la loi relative au handicap actuellement en vigueur, de façon à revoir la définition du handicapé et de la discrimination ainsi que les dispositions applicables ; ii) élaboration puis adoption d'une loi réprimant la discrimination fondée sur le handicap ; et iii) élaboration puis adoption d'une loi instaurant une protection sociale complète pour les handicapés ;

e) *République de Corée* : à la suite de la crise financière de 1997-1998, le gouvernement a pris une série de mesures pour réduire le taux de chômage élevé, et a notamment renforcé la couverture des soins médicaux et les allocations de chômage. Ces mesures ont évolué en prestations de protection sociale plus permanentes et inclusives dont l'accès est universel et fondé sur les droits ;

f) *Thaïlande* : au vu du succès de son régime de couverture médicale universelle, la Thaïlande a entrepris d'étendre le système de sécurité sociale afin de le rendre plus attrayant pour les travailleurs du secteur informel - avec différents taux de contribution correspondant à différents niveaux de prestations ;

g) *Viet Nam* : en 2006, le gouvernement a adopté une loi sur la protection sociale qui prévoyait l'introduction progressive, entre 2007 et 2009, d'un régime de sécurité sociale obligatoire, d'un régime d'assurance volontaire et d'un régime d'assurance-chômage. Le régime volontaire est destiné aux travailleurs de l'économie informelle, en particulier les agriculteurs, et propose une assurance-vieillesse et une assurance aux survivants.

K. Tirer parti de l'expérience

51. Les prestations en espèces ciblées ont une incidence certaine. De récentes études ont montré qu'elles constituaient une solution financièrement abordable et que la plupart des bénéficiaires utilisaient l'argent de manière appropriée. Elles supposent toutefois de faire un ciblage, avec tous les inconvénients que cela implique. En outre, même si les effets positifs de nombreux programmes de protection sociale ont été démontrés par des cas concrets, le bénéfice était généralement limité au micro-niveau des communautés destinataires.

52. Les « ultra-pauvres », en particulier, ont peu de chances de bénéficier de l'appui des programmes ciblés, notamment si ceux-ci font appel aux notions traditionnelles du lieu de travail ou du foyer pour déterminer l'accès aux prestations. L'expérience à cet égard des « ultra-pauvres » dans certains pays de la région met en évidence les limites de ces solutions lorsqu'elles ne sont pas efficacement ciblées et qu'elles ne répondent donc pas aux besoins spécifiques de ceux qui voient leur vie et leurs moyens de subsistance en situation de changement et de risque constants, qui sont très en dehors du champ d'application des solutions bureaucratiques fondées sur des critères précis et appliquées selon des mécanismes formels, ou qui sont « invisibles » pour les décideurs et les systèmes de prestations (comme les migrants). Par conséquent, du fait de l'hétérogénéité de la pauvreté et de la vulnérabilité, et même des « pauvres » et des « personnes vulnérables », il est très difficile de réduire durablement la pauvreté avec des solutions politiques ciblées pour une communauté donnée et assorties de délais précis.¹⁴

53. La majorité des régimes de protection sociale comprennent des éléments, ou niveaux progressifs, d'un système complet et universel. En fait, la plupart des gouvernements appliquent à la fois des politiques sociales universelles et des politiques sociales ciblées.¹⁵ Il est important de s'inspirer des systèmes existants qui ont fait leurs preuves. S'agissant des politiques de protection sociale, le choix entre régime universel et régime ciblé doit être fonction du contexte et subordonné à un certain nombre de considérations d'ordre politique, budgétaire et administratif. Par exemple, en République de Corée, le régime d'assurance-maladie créé dans les années 1970 n'a pas pu couvrir dès le départ l'ensemble de la population, bien qu'il eût été conçu comme un système universel, mais a été élargi au fil des ans. L'objectif final doit toutefois être de garantir l'accès à tous, en tant que droit.

¹⁴ I. Matin, S. Munshi et R. Mehnaz, « *Crafting a graduation pathway for the ultra poor: Lessons and evidence from a BRAC programme in Bangladesh* », in Sarah Cook et Naila Kabeer (éd), *Social Protection as Development Policy* (Routledge, New Delhi, 2010).

¹⁵ Thandika Mkandawire, « *Targeting and universalism in poverty reduction* », document n°23 du programme Politique sociale et développement (Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, décembre 2005).

V. Faire des promesses une réalité

54. De nombreux pays d'Asie et du Pacifique disposent déjà de plusieurs éléments d'un système de protection sociale, mais ils pourraient renforcer ces éléments et les intégrer de manière à former un ensemble homogène. Afin d'exploiter pleinement le potentiel des différents régimes, les gouvernements peuvent aussi s'orienter vers un système de protection sociale - en particulier un « socle » de protection minimale – qui soit conçu non pas comme un ensemble de régimes individuels mais plutôt comme un cadre politique cohérent et intégré.

55. La protection sociale doit également être considérée comme un objectif universel faisant partie intégrante du développement national, qui exige de traiter les aspects multidimensionnels de la pauvreté et de la vulnérabilité sous l'angle des droits. Deux difficultés se posent à cet égard, concernant, d'une part, le cadre législatif et la structure de gouvernance en place, et, d'autre part, la mobilisation de ressources financières suffisantes. Des investissements sont nécessaires, mais tous les pays devraient pouvoir se doter d'une protection sociale minimale qui corresponde à leurs besoins et à leurs aspirations.

A. Faire des choix politiques

56. En définitive, appuyer la protection sociale est une décision politique. Par conséquent, pour mettre en place de nouveaux régimes, il faut non seulement un espace budgétaire mais aussi un espace politique et la promesse, au niveau exécutif du gouvernement, de redistribuer les ressources aux fins du développement. Pour de nombreux gouvernements de la région, cet engagement politique découlera de la volonté de répondre aux besoins de la population et d'en respecter les droits.

57. Un « socle » de protection sociale minimale aura toutes les chances d'être bien accueilli, mais il peut aussi se révéler pratique et financièrement abordable. Tel fut le cas, par exemple, de la loi sur la garantie d'emploi rural adoptée par l'Inde en 2005, initiative qui trouvait son inspiration dans les années 1990, à l'époque où les réformes et les restructurations avaient eu une incidence sur l'égalité. Cela avait incité des universitaires et des groupes de la société civile à faire campagne en faveur de certains droits fondamentaux qui, selon eux, devaient sous-tendre les politiques publiques. La réponse du gouvernement avait consisté à garantir un emploi minimal aux pauvres des zones rurales – initiative qui a été ensuite considérablement étendue au cours des dix dernières années.

B. Établir le cadre législatif et le cadre de gouvernance

58. Les promoteurs d'une protection sociale renforcée doivent faire attention à la manière dont cette protection est fournie et institutionnalisée, sous peine de voir nombre de précieux avantages réduits, voire annulés. Il convient de prévenir les tensions potentielles et de décider quelles seront les responsabilités respectives des institutions gouvernementales, aux niveaux central et infranational. Les régimes universels nécessitent un cadre institutionnel global. Cela suppose généralement d'adopter de nouvelles lois, comme l'ont fait par exemple les pays ci-après :

a) *Inde* : la Commission nationale pour les entreprises de l'économie non structurée a élaboré deux projets de loi sur les conditions de travail et la sécurité sociale des travailleurs de ce secteur: l'une pour les travailleurs agricoles et l'autre pour les travailleurs non agricoles ;

b) *Indonésie* : la loi de 2004 sur la sécurité sociale dispose que les régimes existants doivent être élargis de façon à couvrir tous les Indonésiens, y compris les travailleurs du secteur informel, les chômeurs et les pauvres. Cette loi a donné lieu à une réforme globale ;

c) *Viet Nam* : le concept de protection sociale est appuyé par un cadre juridique qui prévoit un ensemble de prestations universelles et une approche différenciée selon que les bénéficiaires sont pauvres, quasi pauvres ou aisés. Dans le secteur formel, l'assurance a été rendue obligatoire par le biais d'un mécanisme de cotisations.

C. Mobiliser les ressources financières

59. Par le passé, beaucoup de pays craignaient de ne pouvoir se permettre un système de protection sociale, même s'ils en reconnaissaient l'utilité pour le développement. Cependant, il est maintenant prouvé que même les pays à faible revenu peuvent financer une protection sociale de base. En faisant cet investissement, les pays de l'Asie et du Pacifique peuvent escompter de nombreux bénéfices à long terme. Loin de conceptualiser la pauvreté et la vulnérabilité en éléments statiques en marge des politiques plus générales, les programmes de protection sociale peuvent intégrer les objectifs du développement intégré et universel et servir leur réalisation. Outre qu'ils favorisent ainsi le respect des droits de toute la population, les gouvernements peuvent espérer une croissance économique plus rapide grâce à une consommation intérieure plus importante, des niveaux plus élevés de développement humain et une plus grande harmonie sociale.

60. Bien que le coût des prestations varie nécessairement d'un pays à l'autre, l'OIT a proposé une méthode pour estimer le coût d'un ensemble de mesures susceptible de constituer la base d'une protection sociale minimale, à savoir :

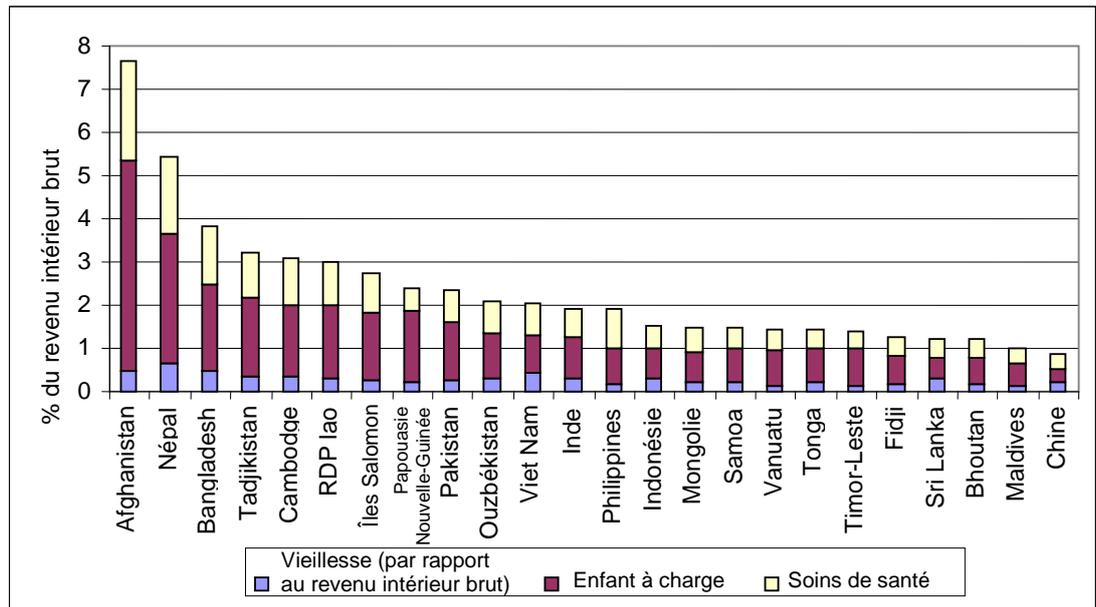
- a) assurance-vieillesse et pension d'invalidité de base pour tous ;
- b) allocation de base pour enfant à charge ;
- c) accès universel aux soins de santé essentiels.

61. En 2005, l'OIT a évalué le coût de ces mesures dans cinq pays d'Asie. La CESAP a développé la méthode à l'aide de données plus récentes afin de déterminer le coût d'un ensemble similaire de mesures de protection sociale universelle dans 24 pays en développement de la région de l'Asie et du Pacifique. Pour la plupart des pays, le coût total représente entre 1 et 3 % du revenu intérieur brut (voir figure 2). Les différences entre pays s'expliquent par une combinaison de facteurs, dont le plus important est le revenu intérieur brut par habitant. En effet, si le coût réel peut être similaire d'un pays à l'autre, le revenu intérieur brut par habitant peut être très différent ; ainsi, celui de la Chine est environ sept fois supérieur à celui de l'Afghanistan.

62. La composition démographique est également un facteur, quoique moins important. En effet, le coût des prestations sera plus élevé dans les pays dont la population compte une forte proportion d'enfants ou de personnes âgées. Les incidences de ce facteur sont illustrées par le tableau 2, qui montre trois cas de figure correspondant à trois phases de la transition démographique d'un pays qui passe d'une population jeune à une population âgée. Le coût, exprimé par habitant pour l'ensemble de la population, varie de 51 à 62 dollars. Il baisse à mesure que le pays avance dans la transition démographique. Cela est dû au fait que, pendant les premières phases, le nombre d'enfants est considérablement plus élevé que celui des personnes âgées, même si le montant des pensions est deux fois plus élevé que celui des allocations familiales.

63. Globalement, le coût des régimes de protection sociale est relativement faible en comparaison des bénéficiaires. En outre, les régimes peuvent être élargis progressivement. Les pays ne peuvent pas tous offrir immédiatement une protection complète et universelle, mais s'ils commencent par un système de base, cela fait une différence énorme. Les estimations effectuées par divers organismes des Nations Unies montrent que, d'une façon générale, un pays peut se doter d'un «socle» de prestations sociales minimales à pratiquement n'importe quel stade de développement économique.

Figure 2
Coût annuel d'une protection sociale de base, en pourcentage du revenu intérieur brut, dans une série de pays d'Asie et du Pacifique



Source : calcul de la CESAP à partir de données de la Banque mondiale, tirées de *World Development Indicators 2010* (Washington, D.C., Banque mondiale, 2010) ; voir <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2010>

Tableau 2
Coût annuel d'une protection sociale de base
(Par habitant, population totale, en dollars des États-Unis)

	Coût de l'assurance- vieillesse	Coût de l'allocation pour enfant à charge	Coût de l'assurance- maladie	Coût total
Cas de figure 1 (tranche 0-14 ans: 40%, >65 ans: 3%)	5,5	36,5	20,0	62,0
Cas de figure 2 (tranche 0-14 ans: 30%, >65 ans: 5%)	9,1	27,4	20,0	56,5
Cas de figure 3 (tranche 0-14 ans: 20%, >65 ans: 7%)	12,8	18,3	20,0	51,1

64. On voit ainsi combien il est important d'intégrer la protection sociale au développement économique de manière à favoriser la prise de décisions équilibrées qui permettent d'appuyer la protection sociale tout en parvenant à des niveaux acceptables d'assainissement budgétaire. La protection sociale doit donc être considérée non pas comme une opération budgétaire distincte, mais comme un élément de l'investissement général en faveur du développement. En définitive, du point de vue économique, la possibilité de mettre en place une protection sociale dépend de la volonté de la société de financer les prestations sociales au moyen des impôts et de cotisations.

VI. De bonnes raisons d'agir

65. Le défi que doivent relever maintenant les pays de l'Asie et du Pacifique consiste à passer des régimes ciblés et de moindre envergure à un système universel reposant sur une protection sociale minimale solide qui garantisse à tous la jouissance d'un certain nombre de droits fondamentaux et offre une véritable protection sociale. Chacun devra bâtir son propre système en fonction de sa situation, mais tous les pays de l'Asie et du Pacifique ont de bonnes raisons de le faire :

a) *La protection sociale est un fondement essentiel du développement socioéconomique inclusif.* Elle est à la base de l'égalité et de la réduction de la pauvreté ainsi que de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, et doit donc être au cœur de la planification du développement et des politiques dans ce domaine ;

b) *La protection sociale universelle est possible.* Un « socle » de protection sociale minimale est la meilleure base pour progresser vers une couverture universelle. Les gouvernements devraient s'engager à établir ce seuil en guise de premier pas vers la fourniture de prestations ouvertes à tous. Le plus difficile sera alors de mettre en place un cadre global coordonné, au sein duquel les différents régimes de protection sociale puissent être harmonisés et produire les meilleurs résultats au meilleur coût. L'État a un rôle clé à jouer dans l'élaboration de solutions intégrées pour une protection sociale inspirée du principe de l'universalité et régie par un cadre fondé sur les droits ;

c) *La protection sociale universelle est financièrement abordable et constitue un investissement économique autant que social.* Une protection sociale qui repose à la fois sur un socle sûr et sur les principes de l'universalité est financièrement abordable et progressiste du point de vue social, économique et politique. Il est essentiel de renforcer la capacité des groupes les plus pauvres et marginalisés pour parvenir à un développement économique équitable, inclusif et soutenu. Plutôt que d'être considérée comme une dépense, la protection sociale doit être vue comme un investissement dans la capacité humaine et dans les capacités individuelles de chaque membre de la société. En outre, le fait de revitaliser les cadres de gouvernance et les contrats entre l'État et la société permettrait de renforcer les systèmes politiques dans la région ;

d) *Répondre aux besoins des personnes les plus exclues doit être le principal objectif des régimes de protection sociale.* Les exclus peuvent être par exemple les personnes âgées, les handicapés, les femmes économiquement dépendantes ou ayant un emploi précaire, les enfants vulnérables, les jeunes au chômage, et les personnes en mauvaise santé, notamment celles qui sont touchées par le VIH/sida. Pour aider ces personnes le plus efficacement possible, il faut en savoir beaucoup plus à leur sujet. Des régimes spécifiques doivent être mis en place pour à la fois répondre à leurs besoins immédiats et mettre fin à leur situation de dépendance. Pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables de la société, il faut d'abord éliminer les structures et processus de discrimination et d'exclusion, et élaborer un cadre de protection sociale qui permette de réduire la pauvreté en tenant compte de son caractère à la fois multidimensionnel et interdépendant ;

e) *La protection sociale doit être promue et défendue par des coalitions regroupant des acteurs internationaux, régionaux, nationaux et locaux.* L'efficacité des politiques de protection sociale est le fruit des efforts conjugués de multiples acteurs, y compris les bénéficiaires eux-mêmes. Les pays de la région ont une riche expérience qui offre une bonne base pour une coopération régionale solide, notamment Sud-Sud. La CESAP peut jouer un rôle essentiel en servant de plate-forme régionale pour l'échange et la diffusion de ces connaissances, en particulier le recensement des bonnes pratiques et le partage du savoir, ainsi que pour faciliter la coopération régionale à l'appui de nouvelles initiatives au niveau national. La protection sociale peut transformer la vie des plus pauvres et des plus vulnérables et assurer à tous un avenir meilleur dont nul n'est exclu.
