

Regarder en arrière pour ne pas revenir à l'avant: la protection sociale dans la relance économique post-Covid

Alors que le monde fait face à la pire récession économique depuis la grande dépression de 1929, la protection sociale revient au sommet de l'agenda international, plusieurs années après l'adoption en 2012, au sein de l'Organisation internationale du travail, de la Recommandation (n° 202) sur les socles nationaux de protection sociale. A présent que les Etats se pressent de mettre sur pied des mécanismes de transferts monétaires, de renforcer les allocations de chômage, ou de développer diverses aides en nature au bénéfice de leurs populations, le Rapporteur spécial évalue les réponses apportées au défi de la crise; il examine l'état des services publics et des droits humains avant la pandémie, et prend la mesure du chemin qui reste à parcourir.

Dans ce rapport soumis en réponse à la résolution 44/13 du Conseil des droits de l'Homme, le Rapporteur spécial souligne que les Etats étaient mal préparés à faire face aux conséquences socio-économiques de la pandémie parce qu'ils n'ont jamais totalement surmonté les impacts des mesures d'austérité adoptées suite à la crise financière de 2008-2011. Les politiques d'austérité expliquent le sous-financement des systèmes de santé publique et la dégradation des conditions de travail du personnel de santé, mais aussi la réduction de la part de la richesse qui va au travail, la montée des inégalités et la diminution des taxes sur les profits des entreprises. Avec des services publics aussi dégradés, des transferts monétaires ponctuels aux personnes en pauvreté ne sont que d'un faible secours pour celles-ci, dans les pays riches comme dans les pays en développement ou dans les pays les moins avancés.

Les dispositifs de protection sociale peu adaptés, purement réactifs, et peu alignés sur la réalité des personnes en pauvreté, doivent être évalués à l'aune des droits humains. Ce rapport identifie huit défis qui doivent être relevés afin que la protection sociale puisse véritablement se conformer à leurs exigences.

Au total, plus de 1400 mesures de protection sociale ont été adoptées par 208 territoires pour atténuer les impacts sociaux de la crise. Ce chiffre est remarquable, mais il ne doit pas masquer le parcours d'obstacles que les personnes ciblées doivent réussir afin de pouvoir en bénéficier. Beaucoup de ces dispositifs sont de court terme, et ils sont en passe d'expirer, ou bien ne peuvent être renouvelés que par des procédures parlementaires à l'issue incertaine. Les montants des allocations sont souvent trop faibles pour garantir le droit de vivre dans la dignité. Bien que certaines mesures aient été pensées pour couvrir les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle ou occupant des emplois précaires (ce sont respectivement 1,6 milliards et 400 millions de personnes qui sont dans cette situation, formant ensemble 61,2 % de la main d'oeuvre à l'échelle mondiale), beaucoup d'entre elles ne sont pas adaptées à la réalité de ces situations. Les migrants, en particulier les migrants sans papiers, ne sont généralement pas couverts. Les membres des communautés autochtones, bien que surreprésentés dans les chiffres de la pauvreté, sont souvent omis des banques de données et rencontrent des barrières spécifiques dans l'accès aux allocations. Beaucoup de dispositifs ne sont pas sensibles aux questions de genre, ne prenant pas en

compte par exemple la sur-représentation des femmes dans les emplois à temps partiel ou précaires, ou les interruptions de carrière liées aux responsabilités familiales; ainsi que le fardeau supplémentaire qui pèse sur les femmes suite à la fermeture des écoles ou à la surcharge des personnels de santé. Beaucoup de dispositifs ne sont accessibles qu'en remplissant des formulaires en ligne, ce qui exclut *de facto* de larges groupes qui n'ont pas un accès aisé à internet ou souffrent d'analphabétisme numérique. Enfin, alors que la transparence et la participation devraient garantir que les programmes sont conçus et mis en oeuvre afin de bénéficier effectivement aux personnes qui sont dans le besoin, et alors que l'accès à des mécanismes de recours est essentiel afin d'éviter le risque d'exclusion, ces principes découlant des droits humains ont presque partout été sacrifiés au prétexte de l'urgence.

En définitive, bien que le nombre de mesures adoptées en matière de protection sociale puisse paraître impressionnant, les Etats ont été pris en défaut. Il faut à présent reconstruire. La communauté internationale doit démontrer qu'elle a su tirer les leçons du fiasco de la crise financière mondiale de 2008-2011, afin de ne pas sortir de cette crise plus fragiles encore qu'avant.

Le financement équitable, un des thèmes centraux de l'Appel à l'action du Partenariat mondial pour la protection sociale universelle (USP2030), devrait dès lors figurer au coeur de la réponse des Etats à la crise, de manière à éviter la répétition des erreurs passées: ceci est essentiel afin de garantir "l'universalité de la protection, sur la base de la solidarité sociale", comme les Etats s'y sont engagés dans la Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale. Le soutien aux entreprises fortement émettrices de gaz à effet de serre devrait être subordonné au respect de conditions liées à la transition écologique. La conception et la mise en oeuvre des politiques de protection sociale, et les conditionnalités attachées à l'octroi d'allocations en particulier, doivent être transparentes, prendre en compte la voix des personnes en pauvreté, et inclure des mécanismes de contrôle qui permettent à la population de demander des comptes aux gouvernements.

Construire des systèmes de protection sociale sur la base des droits humains peut contribuer de manière significative à en renforcer l'effectivité dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, et dès lors aussi à la résilience des sociétés face aux chocs. Ceci signifie définir la protection sociale non pas comme une réponse urgente à une situation de crise, ni comme une mesure de charité -- mais comme un ensemble de garanties permanentes stipulées dans la loi, définissant les bénéficiaires comme titulaires de droits, et garantissant l'accès à des mécanismes de recours indépendants s'ils se voient refuser les avantages qui sont censés leur être accordés. Aussi bien la mobilisation des ressources nationales que la solidarité internationale devraient être mises au service de cet objectif.