

Peres, Aline (Ed.); Brito, Roberta (Ed.); Bilo, Charlotte (Ed.); Balboni, Mariana (Ed.)

**Working Paper**

## L'avenir de la protection sociale à l'aune de la COVID-19: les défis à relever

Policy in Focus, No. 48 (FR)

**Provided in Cooperation with:**

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

*Suggested Citation:* Peres, Aline (Ed.); Brito, Roberta (Ed.); Bilo, Charlotte (Ed.); Balboni, Mariana (Ed.) (2021) : L'avenir de la protection sociale à l'aune de la COVID-19: les défis à relever, Policy in Focus, No. 48 (FR), International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/274097>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Policy in Focus

Une publication du Centre International de  
Politiques pour la Croissance Inclusive

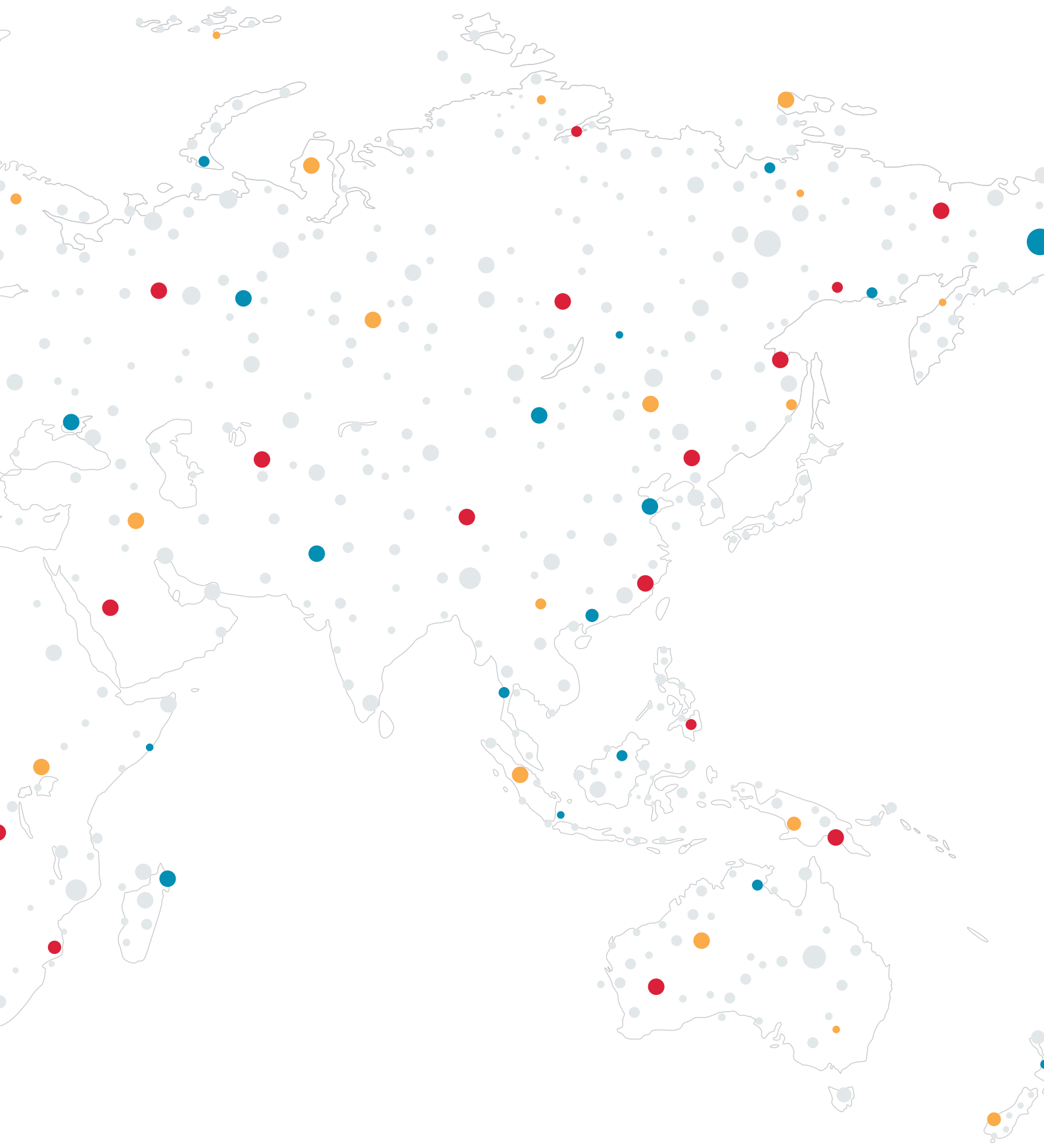
Volume 18, Numéro 2 • Juin 2021



L'avenir de la protection  
sociale à l'aune de la  
COVID-19 : les défis à relever

The logo for Policy International, featuring a stylized blue circle around the word "policy" in a bold, lowercase font. To the right of "policy" is the word "international" in a smaller, uppercase font. Below "policy" is the tagline "centre for inclusive growth" in a smaller, lowercase font.





# Policy in Focus



Une publication du Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

*Policy in Focus*, volume 19, numéro 2, juin 2021

**L'avenir de la protection sociale à l'aune de la COVID-19 : les défis à relever**

Copyright© 2021

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

Né d'un partenariat entre les Nations Unies et le Gouvernement du Brésil, le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) a pour mission de promouvoir l'apprentissage en matière de politiques sociales. Il est spécialisé dans la recommandation d'orientations étayées par des travaux de recherches visant à réduire la pauvreté et les inégalités, mais aussi à promouvoir une croissance inclusive. L'IPC-IG est lié au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Brésil, au ministère brésilien de l'Économie (ME) et à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) du Gouvernement du Brésil.

**Directrice :** Katyna Argueta

**Coordinateurs de recherche de l'IPC-IG :** Alexandre Cunha, Fábio Veras Soares, Mariana Balboni et Rafael Guerreiro Osorio

**Rédacteurs spécialistes invités :** Aline Peres, Roberta Brito, Charlotte Bilo et Mariana Balboni (IPC-IG)

**Rédacteur interne :** Manoel Salles

**Chef des publications :** Roberto Astorino

**Traduction :** Lucas Cureau

**Réviseur :** Jon Stacey, The Write Effect Ltd.

**Graphisme et publication assistée par ordinateur :** Flávia Amaral et Priscilla Minari

L'IPC-IG diffuse les résultats de ses recherches en cours afin d'encourager l'échange de points de vue autour de questions relatives au développement. Ses articles sont signés par leurs auteurs et doivent donc être cités en conséquence. Les résultats, interprétations et conclusions dont ils font état sont ceux de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à ceux du Programme des Nations Unies pour le développement ou du Gouvernement brésilien. Cette publication est disponible en ligne sur [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org).

Pour de plus amples informations sur les publications de l'IPC-IG, n'hésitez pas à contacter [publications@ipcig.org](mailto:publications@ipcig.org).

**Photographie de la couverture :** UNICEF Éthiopie  
<<https://bit.ly/3gBR42Z>>.

Certaines des photographies utilisées dans la présente publication sont couvertes par les licences *Creative Commons*. Leur référence complète et le lien vers leur licence respective figurent sous chacune d'entre elles.

**Droits et autorisations :** tous droits réservés. Les textes et données contenus dans la présente publication peuvent être reproduits à condition d'en citer la source. Les reproductions à des fins commerciales sont interdites.

**Remerciements :** Les rédacteurs tiennent à remercier toute l'équipe de [socialprotection.org](http://socialprotection.org) et tous les partenaires qui ont permis d'organiser la conférence virtuelle « Transformer la crise de la COVID-19 en opportunité : à quoi ressemblera l'avenir de la protection sociale ? » (5-8 octobre 2020), dont le présent numéro est le fruit direct.

ISSN : 2318-8995

# Table des matières

- 7 Prestations universelles pour l'enfance : Un pas vers l'universalité en temps de COVID-19**  
*David Stewart, Atif Khurshid et Aristide Kielem*
- 10 Une protection sociale tenant compte du genre pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà**  
*Clare McCrum*
- 13 Combler les inégalités liées au handicap : Pour une riposte et un rétablissement solidaires**  
*Alexandre Cote*
- 16 La sécurité de revenu et l'accès à la protection sociale des personnes âgées pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà**  
*Florian Juergens, Usa Khiewrord et Aura Sevilla*
- 19 Étendre la protection contre le chômage en réponse à la crise COVID-19 et dans le cadre des efforts de construction**  
*Céline Peyron Bista, Quynh Anh Nguyen et Maya Stern-Plaza*
- 22 Protection de la santé et prestations de maladie face à la COVID-19 en Asie**  
*Maya Stern-Plaza, Lou Tessier, Luis Frota et Knut Lönnroth*
- 25 Une protection sociale adaptée aux besoins des migrants : Les enseignements de la COVID-19**  
*Gift Dafuleya, Marius Olivier, Jason Theede, Giulia Baldi et Teona Aslanishvili*
- 27 Sortir des transferts d'urgence : Quel avenir pour le revenu de base universel ?**  
*Louise Haagh, Mansour Ndiaye et Claudia Vinay*
- 30 Placer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au cœur des politiques de protection sociale : programmer le présent et l'avenir**  
*Juan Gonzalo Jaramillo Mejia*
- 33 L'analyse par micro-simulation : Un outil utile pour le renforcement de la politique sociale en période d'incertitude**  
*Gerardo Escaroz et José Espinoza-Delgado*
- 36 Financer une protection sociale universelle pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà**  
*Mira Bierbaum, Markus Kaltenborn, Valérie Schmitt et Nicola Wiebe*
- 39 Renforcer les liens entre les transferts monétaires humanitaires et la protection sociale : Les enseignements des ripostes à la COVID-19**  
*Roberta Brito, Patricia Velloso Cavallari et Lois Austin*

# Éditorial

À la suite des vastes répercussions de la crise de la COVID-19 en 2020, la protection sociale a été très directement placée au centre des attentions. Les impacts sanitaires, économiques et sociaux de la COVID-19 se répercutant dans le monde entier, des programmes ont dû être, de toute urgence, élaborés, adaptés ou étendus pour venir en aide aux plus touchés. Dans le monde entier, allant des transferts monétaires aux subventions, nombre de programmes et de stratégies ont été mis en œuvre. Aujourd'hui plus que jamais, il est devenu évident que le renforcement des systèmes nationaux revêt une importance majeure pour assurer l'exhaustivité et l'adéquation d'une protection sociale pour tous. Néanmoins, les pays aux bases plus solides en matière de protection sociale ont été en mesure de réagir plus rapidement et efficacement.

Dans ce contexte, pour célébrer les 5 ans de socialprotection.org, un événement mondial en ligne a été organisé autour de la crise sanitaire mondiale. Du 5 au 8 octobre 2020, la conférence virtuelle « Transformer la crise de la COVID-19 en opportunité : à quoi ressemblera l'avenir de la protection sociale ? » a réuni la communauté internationale de la protection sociale, en lui procurant une occasion unique d'apprentissage et de collaboration.

La conférence a fonctionné comme un espace virtuel d'apprentissage en direct, permettant de partager des idées novatrices et des connaissances pratiques, ainsi que de réfléchir à l'avenir de la protection sociale dans un monde post-pandémique. Afin d'assurer la participation active d'un public large et diversifié, un total de 72 séances se sont tenues sur trois fuseaux horaires différents, grâce aux contributions des partenaires et collaborateurs issus de 55 organisations différentes. Les séances se sont déroulées en anglais, français et espagnol, avec traduction simultanée. Cet effort a permis l'implication de plus de 2 100 participants, entre praticiens de la protection sociale, décideurs politiques, universitaires et enthousiastes du monde entier.

Les séances de la première journée de conférence ont été consacrées à diverses ripostes de protection sociale dans trois régions différentes : Asie-Pacifique, Moyen-Orient et Afrique du Nord, et Amérique latine et Caraïbes. Axée sur des perspectives thématiques, la deuxième journée a traité de questions spécifiques liées à la COVID-19 et au-delà, par le biais de tables rondes, de cliniques de spécialistes et de rencontres sur stands

virtuels. La troisième journée a été réservée aux événements parallèles organisés par certains de nos partenaires. Enfin, le quatrième et dernier jour, des invités spéciaux ont réfléchi aux discussions, aux leçons apprises et aux conclusions à tirer des journées précédentes.

De par sa nature de plateforme collaborative, socialprotection.org a cherché à fournir, au cours de la conférence, un vaste éventail de méthodologies pour permettre à chaque participant de suivre son propre parcours d'apprentissage, tirer ses propres enseignements pratiques, déterminer les actions à mettre en œuvre et faire part de ses réflexions au cours de l'événement (et au-delà). L'adaptation au format virtuel, avec des participants de différents pays et institutions, a été une grande expérience d'apprentissage, exigeant une planification méticuleuse et beaucoup de créativité de la part des membres de notre équipe et de nos partenaires, qui n'ont ménagé aucun effort pour rendre cette conférence aussi participative et inclusive que possible.

Afin de mieux diffuser les discussions clés de cette conférence virtuelle, la plateforme socialprotection.org et le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) ont élaboré deux numéros spéciaux de *Policy in Focus*. Publié en mars 2021, le premier numéro, intitulé *L'avenir de la protection sociale à l'aune des ripostes nationales à la COVID-19*, a été consacré aux expériences des pays d'Asie, du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne, d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi qu'aux leçons à tirer pour l'avenir, notamment aux fins d'une protection sociale réactive aux chocs et universelle. Ce deuxième numéro adopte une approche thématique afin d'approfondir les grands sujets abordés lors des tables rondes, tels que le financement, le revenu de base universel, les liens avec la sécurité alimentaire et l'emploi, ainsi que les programmes sensibles au genre, aux enfants et au handicap, entre autres. Tous les articles ont été rédigés par des panélistes et/ou des organisateurs de la conférence.

Nous espérons que la série d'articles qui suit contribuera au débat, en soulignant l'urgence et l'importance d'assurer l'exhaustivité et l'adéquation d'une protection sociale pour tous, en particulier en temps de crise.

*Aline Peres, Roberta Brito, Charlotte Bilo et Mariana Balboni*

# Prestations universelles pour l'enfance : Un pas vers l'universalité en temps de COVID-19<sup>1</sup>

David Stewart, Atif Khurshid  
et Aristide Kielem<sup>2</sup>

Investir dans l'enfant, c'est avant tout respecter ses droits, et c'est fondamental pour le développement à long terme. Or, avec le déclenchement de la crise de la COVID-19, les récents progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et dans l'amélioration de la situation des enfants dans le monde ont été mis en péril. Une note technique récente, émise par l'UNICEF et Save the Children (2020), a montré l'énorme impact de la COVID-19 sur la pauvreté des enfants. Alors qu'avant la crise de la COVID-19, 586 millions d'enfants vivaient dans la pauvreté,<sup>3</sup> à l'horizon fin 2020 (voir également la figure 1), le nombre d'enfants appartenant à un ménage pauvre pourrait augmenter de 142 millions (sur la base des seuils de pauvreté nationaux). Les enfants constituent une population très touchée par la pauvreté et en subissent des conséquences particulièrement sévères. Il est rare qu'ils disposent d'une seconde chance en matière de nutrition, de soins de santé, d'éducation et de protection. Les effets

peuvent être immédiats ou à long terme ; quoi qu'il en soit, les impacts sur les enfants d'aujourd'hui seront pleinement ressentis par les sociétés et les économies de demain, lorsqu'ils deviendront la prochaine génération d'adultes.

L'octroi d'allocations familiales s'est avéré un outil puissant pour lutter contre la pauvreté des enfants et les retombées de la COVID-19. Nombre d'études, dont Moodley et al. (2018), montrent que les allocations familiales influent positivement sur les dépenses consacrées à la santé, l'éducation, la nutrition et la protection des enfants. Un enfant sur trois ayant accès aux allocations familiales, l'enfance est pourtant sous-représentée en matière de protection sociale, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire (PRFI) (OIT, 2017).

Un rapport de l'ODI et de l'UNICEF (2020) a examiné les problèmes et les possibilités politiques autour des prestations universelles pour enfant à charge (PUE), en soulignant leur potentiel, indépendamment du bien-être du ménage. Cet article présente les raisons pour lesquelles il est nécessaire

d'envisager les PUE dans le contexte de la crise de la COVID-19, ainsi que les éléments constitutifs pour franchir ce cap essentiel à notre avenir.

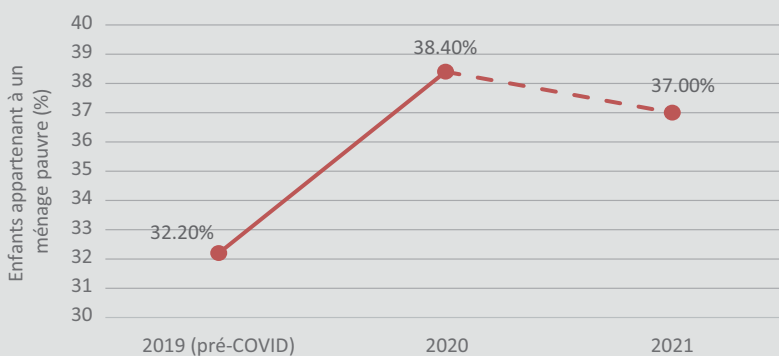
## Les arguments en faveur de l'universalité

Un nombre important de pays se sont orientés vers des allocations familiales, en plus d'initiatives traditionnelles liées à l'accès aux services sociaux. L'ODI et l'UNICEF (2020) ont constaté, pour l'année 2019, que sur les 180 pays examinés, 108 disposent d'une allocation périodique pour enfants ou familiales. Seuls 23 pays, principalement en Europe, assurent pourtant une PUE sous forme d'allocation en espèces, universelle et non-contributive, pour enfants ou familiales. Outre les avantages potentiels des prestations universelles, la question cruciale est la suivante : à quel stade de leur processus de développement les pays devraient passer à des programmes universels et quelles sont les premières étapes à suivre ?

Tout d'abord, les simulations effectuées dans les pays à revenu intermédiaire montrent que les programmes d'allocations familiales coûtent environ 1 % du produit intérieur brut (PIB), alors qu'ils permettent de réduire jusqu'à 20 % la pauvreté des enfants (ODI et UNICEF, 2020) et, partant, d'inverser les effets négatifs de la COVID-19 en la matière. Il convient de rappeler que les PUE réduisent les coûts administratifs et les erreurs d'exclusion.

Deuxièmement, les prestations universelles permettent de souder les sociétés en partageant la responsabilité de venir en aide aux enfants et d'élever la prochaine génération. En **Finlande**, par exemple, les PUE et les autres programmes universels ont joué un rôle fondateur dans le redressement du pays après la guerre civile de 1918, ainsi que dans la réduction notable de la mortalité infantile, qui est devenue l'une des plus faibles du

**FIGURE 1:** Proportion d'enfants appartenant à un ménage pauvre, 2019-2021 (projections)



Source: UNICEF et Save the Children (2020).



“ Un nombre important de pays se sont orientés vers des allocations familiales, en plus d’initiatives traditionnelles liées à l’accès aux services sociaux.



Photo : Acacio Pinheiro/Agência Brasília. Un enfant pendant la pandémie de la COVID-19, Brasília, Brésil, 2020 <is.gd/2eaEG2>.

monde. Cet objectif collectif, ainsi que les avantages dont bénéficient les enfants dans toutes les catégories de revenus, peuvent entraîner un plus grand soutien politique pour les prestations universelles, ce qui les rendraient moins vulnérables aux changements politiques.

Troisièmement, l’expérience finlandaise nous montre comment l’universalité permet de faire respecter la dignité des personnes vivant dans la pauvreté, tout en évitant la stigmatisation produite par les programmes ciblés. Une prise de conscience s’opère sur les effets négatifs à long terme de la stigmatisation de la pauvreté (notamment en ce qui concerne la dignité et l’inclusion dans la vie sociale), qui peuvent être exacerbés par des programmes ciblant et classant les bénéficiaires comme étant dans le besoin. Cela peut s’avérer particulièrement nocif pour les enfants, étant donné que les aspirations et les attentes pour l’avenir sont fixées dès l’enfance. Les programmes universels permettent d’éviter ces effets négatifs, puisqu’ils ne ciblent ni enfants ni familles particulières.

Enfin, au vu de leurs taux de couverture plus élevés, les PUE sont plus conformes aux principes d’égalité et de non-discrimination, tout en étant conformes aux principes des droits de l’homme. Or, bien que les prestations universelles puissent être considérées comme une pierre angulaire des politiques sociales, il convient de garder à l’esprit certaines considérations importantes :

- En matière d’enfance, il est essentiel d’assurer l’accès à des services sociaux de qualité. Le fait d’augmenter les ressources des foyers peut faire une énorme différence, mais en l’absence de services sociaux de qualité au bon moment et au bon endroit, les droits des enfants ne seront pas respectés.
- Les allocations universelles doivent intégrer des systèmes de protection sociale complets. Les systèmes de protection sociale doivent permettre de couvrir les risques tout au long de la vie, y compris en âge de travailler – avec des prestations telles que les assurances chômage, maladie ou vieillesse –, et peuvent inclure des éléments de ciblage, en accordant une attention particulière aux groupes à besoins spécifiques, tels que les femmes et les personnes handicapées.

#### L’élan et les voies de financement vers l’universalité

Le principal défi pour les PUE réside, bien entendu, dans le financement. Les données actuelles montrent que, dans un pays donné, le coût de ces allocations universelles varie en fonction de la population d’enfants, ainsi que du niveau des prestations et de la taille de l’économie. Pour mettre en œuvre des PUE dont les montants de transfert seraient suffisants pour faire la différence, il va sans dire qu’une part importante du revenu national peut être mobilisée, notamment dans les pays à revenu faible ou intermédiaire (PRFI).

Les données disponibles montrent que les programmes universels ne sont pas hors de portée (UNICEF, à paraître), d’autant plus que plusieurs PRFI présentent un niveau de richesse égal ou supérieur à celui des pays dotés d’allocations universelles pour enfants, comme l’Irlande à l’époque où elle a introduit son programme. Autrement dit, la plupart des PRFI peuvent et doivent, dès à présent, mettre en place des PUE.

Or, compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur la mise en place de systèmes solides de prestations universelles, une mise en œuvre progressive peut s’avérer une excellente voie vers l’universalité. Ainsi, pour certains pays, il importe de débiter par des petits programmes pour ensuite avancer vers l’universalité, ce qui a été le cas dans la plupart des pays, de la Suède à l’Afrique du Sud. Le Népal, un pays relativement pauvre, a réussi à introduire des allocations familiales.

Pour accroître les financements disponibles, les pays doivent mobiliser des ressources nationales et en assurer la transparence et l’efficacité. Les modalités de financement des allocations familiales et des systèmes de protection sociale font la différence dans le renforcement du tissu social. Il importe également d’assurer la progressivité de la fiscalité et des transferts. Dans des pays comme la Mongolie et la Zambie, la taxation des ressources naturelles a joué un rôle de premier plan. En Thaïlande et au Costa Rica, les allocations familiales ont été rendues possibles grâce à une réaffectation des ressources internes, y compris dans les dépenses militaires.

Le coût d'une prestation universelle pour les 0 à 4 ans (une fenêtre de développement cruciale) s'élèverait à 0,9 % du PIB dans les pays à faible revenu, tandis que dans les pays à revenu intermédiaire, pour des transferts plus généreux aux 0 à 14 ans, il correspondrait à 1,1 % du PIB. Comme l'a montré une étude de cas menée par l'UNICEF (à paraître), si 3,5 % du PIB par habitant étaient attribués à chaque enfant de moins de 5 ans, les PUE pourraient coûter, au bout de 15 ans, moins de 1 % du PIB dans les pays d'Asie du Sud, en obtenant dans l'ensemble des déciles une couverture bien supérieure à celle des transferts monétaires ciblés.

### La réponse à la COVID-19 : risques et opportunités

En ce qui concerne les pays à faible revenu, l'aide au développement jouera un rôle de premier choix dans la mise en œuvre des PUE, grâce notamment à un soutien à la budgétisation axée sur la protection sociale et à des allègements de la dette, ce qui est indispensable au vu des impacts de la crise de la COVID-19 sur la situation budgétaire de ces pays. Selon les données du Fonds monétaire international (FMI, 2020), la dette extérieure devrait continuer à augmenter dans les pays d'Afrique subsaharienne, tandis que les recettes publiques et le PIB connaîtront un creux historique, ce qui entraîne d'ores et déjà la première récession économique dans la région depuis les années 1990.

Ces derniers mois, nous avons assisté à des ripostes sans précédent en matière

de protection sociale, qui soulignent le besoin urgent d'adopter des approches plus larges, tout en démontrant que des changements rapides et significatifs sont possibles et qu'il est nécessaire d'alléger la dette des pays à faible revenu pour permettre le financement des ripostes.

Les pays disposant de programmes solides, notamment de prestations universelles ou quasi universelles pour enfant à charge, assurent aux enfants une meilleure protection initiale contre les chocs et peuvent facilement procéder à une mise à l'échelle, afin de les protéger au cours des ripostes et du rétablissement ultérieur. En Mongolie, par exemple, le gouvernement a multiplié par cinq la prestation mensuelle du Programme de transfert monétaire pour les enfants, dont le montant est passé de 20 000 MNT à 100 000 MNT pendant 6 mois. En Afrique du Sud, l'allocation d'aide aux enfants touche 12,8 millions d'enfants et fournit des compléments en réponse à la pandémie de la COVID-19, tandis qu'en Allemagne le programme *Kindergeld* a connu une augmentation temporaire du montant des prestations et un assouplissement des exigences administratives.

### Conclusion

Il est à noter, dans le débat sur les politiques sociales, que les prestations universelles pour l'enfance gagnent en importance, notamment à l'aune des impacts de la COVID-19 à court et à long terme. Bien que les questions de politique économique liées à leur niveau de couverture et à leur financement soient du plus haut intérêt, les

PUE s'avèrent plus réalisables et abordables qu'elles ne le paraissent, surtout si une mise en œuvre progressive est envisagée.

L'argument en faveur des prestations universelles n'est pas qu'elles sont peu coûteuses, mais qu'elles sont efficaces et peuvent s'ériger en pierre angulaire d'un système de protection sociale adapté aux enfants. Le potentiel d'un enfant ne devrait jamais être limité par l'absence de ressources financières de son foyer ; c'est pourtant le cas de centaines de millions, voire de plus d'un milliard d'enfants. Ces enfants, leurs familles et leurs sociétés en paye les frais, qui sont difficiles à mesurer. Les prestations universelles pour enfant à charge ne sont pas une solution miracle et le chemin vers leur mise en œuvre ne sera pas facile ; or, s'il y a eu un moment pour agir afin de réinventer les politiques sociales pour les enfants, c'est maintenant. ●

FMI. 2020. « World economic outlook ». Site internet du Fonds monétaire international. <<https://bit.ly/3mQIKxb>>. Consulté le 18 novembre 2020.

Moodley, Jacqueline, Jenita Chiba et Leila Patel. 2018. « The Influence of the Child Support Grant on Education and Health Capabilities of Children ». *Southern African Journal of Social Work and Social Development* 29(2): 18. doi: 10.25159/2415-5829/2389.

ODI et UNICEF. 2020. *Universal child benefits: policy issues and options*. Londres : Overseas Development Institute et New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance. <<https://uni.cf/3e50a3p>>. Consulté le 18 novembre 2020.

OIT. 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Genève : Organisation internationale du travail. <<https://bit.ly/32je7Hq>>. Consulté le 18 novembre 2020.

UNICEF. À paraître. « Universal Child Benefits: a proposal to transform the lives of children across South Asia ». *Document de travail*. Kathmandu : Bureau régional pour l'Asie du Sud du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNICEF et Save the Children. 2020. « Children in monetary poor households and COVID-19: Technical Note ». Site internet de l'UNICEF. <<https://bit.ly/3mX4PKz>>. Consulté le 30 novembre 2020.



Photo: AmslerPIX. Une famille reçoit des denrées alimentaires, Guatemala, 2020 <[is.gd/2eaEG2](https://is.gd/2eaEG2)>.

# Une protection sociale tenant compte du genre pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà<sup>1</sup>

Clare McCrum<sup>2</sup>

La COVID-19 n'a pas été un « grand égalisateur » : si les hommes ont souffert d'une mortalité plus élevée, les femmes et les filles ont été touchées de manière disproportionnée par les impacts socio-économiques de la pandémie (ONU Femmes, 2020a). Tant dans l'ahurissante augmentation des soins non rémunérés à dispenser que dans la pandémie de violence sexiste (ONU Femmes, 2020b), les femmes ont été en première ligne, en assurant des services de santé et des soins, rémunérés ou non ; qui plus est, elles ont été souvent les premières à souffrir des mesures de confinement qui ont paralysé les secteurs les plus vulnérables de l'économie informelle.

Bien qu'imparfaite et insuffisante pour répondre à des besoins croissants, la riposte a dépassé, en termes de rapidité et d'ampleur, toutes les réponses apportées aux crises précédentes. Au total, 1 414 interventions de protection sociale ont été conçues dans 215 pays (Banque mondiale, 2020), dans le but de répondre à la montée du chômage et aux restrictions à la mobilité et à l'activité économique. La crise a entraîné des innovations techniques, ainsi qu'un soutien financier et politique sans précédent en faveur de la protection sociale (Gentilini, 2021).

Toujours est-il que, malgré les données attestant de l'impact socio-économique sur les femmes et de leur charge de travail de soins non rémunérés, seuls 18 % des ripostes de protection sociale ont intégré la dimension de genre, en envisageant la sécurité économique des femmes et leur charge de soins disproportionnée (ONU Femmes et PNUD, 2020). Il y a donc lieu de se demander pourquoi les ripostes n'ont pas répondu de façon adéquate aux impacts sexospécifiques de la crise ; et de s'interroger sur les atouts et les obstacles à une protection sociale sensible au genre, ainsi que sur les mesures à prendre pour nous préparer à la prochaine crise.

## Qui dit expansion dit acquis – si les systèmes ne tiennent pas compte du genre à l'heure actuelle, ils n'en tiendront pas compte en cas de crise

Lors d'une crise, rapidité et mises à l'échelle sont les éléments les plus importants dans les réponses apportées par les politiques publiques. Elles ont été importantes dans les ripostes à la COVID-19 et le resteront à terme, en cas de chocs sanitaires, climatiques et économiques. Quand les mises à l'échelle et la rapidité sont les deux seuls objectifs politiques dominants, tout le reste passe au second plan.

Une riposte de protection sociale aura beau être apportée rapidement, dûment mise à l'échelle - le secteur ne remplira pas son objectif principal si les besoins de la moitié de la population ne sont pas satisfaits. En temps de crise, les systèmes de protection sociale doivent venir en aide aux femmes et aux hommes, afin qu'ils gardent leur travail ou soient protégés en cas d'impossibilité. Les systèmes doivent être en mesure d'éviter que tout un chacun soit amené à adopter des stratégies d'adaptation négatives, y compris celles liées au genre, telles que le mariage des enfants, les relations sexuelles transactionnelles ou les reculs permanents en matière d'éducation. Ce ne sont pas là des suppléments facultatifs, mais des éléments essentiels au vu des objectifs de la protection sociale.

Or, nos systèmes de protection sociale ne couvrent pas encore certaines femmes et filles, parmi les plus vulnérables. Trop souvent, ils ne parviennent pas à s'attaquer à la pauvreté, aux risques et aux vulnérabilités liés au genre. Aussi nos systèmes échouent-ils à maximiser le potentiel de la protection sociale dans la transformation des normes liées au genre, notamment en matière de prévention des violences à l'égard des femmes et des filles et d'appui à leur autonomisation économique et sociale.

Pour que les réponses aux crises tiennent compte des vulnérabilités et des besoins sexospécifiques, tout en soutenant l'action et l'autonomisation des femmes, les systèmes de protection sociale doivent être conçus de façon à répondre à ces enjeux en période de stabilité. Le genre doit intervenir dans tous les éléments de conception de la protection sociale : quels instruments sont prioritaires, qui est éligible aux aides, comment les programmes sont financés, comment ils sont mis en œuvre et qui est consulté sur ces décisions. Pour qu'une réponse de crise puisse être sensible au genre, il faut disposer de programmes qui : ciblent les femmes,<sup>3</sup> en couvrant tous les événements du cycle de vie et les vulnérabilités liées au genre ; reconnaissent la possibilité d'aménagements du temps de travail ; et assurent la liaison vers des services de qualité, en construisant ces programmes de façon à ce qu'ils puissent être mis à l'échelle.

La COVID-19 a mis en lumière que la protection sociale est un outil politique essentiel dans la réponse aux crises et le renforcement de la résilience. Elle a également fait ressortir les faibles niveaux de couverture, en particulier dans les pays à faible revenu et chez les groupes vulnérables (OIT, 2020 ; Alfers, Ismail et Valdivia, 2020). Nous devons profiter de ce moment pour accomplir des progrès durables et réels en matière de genre et protection sociale. Sans l'adoption des réformes nécessaires, la présente crise se reproduira et les femmes et les filles connaîtront à nouveau des pertes de revenu ou d'apprentissage, car elles sont financièrement vulnérables et supportent une charge disproportionnée du travail de soins, qui est essentiel au fonctionnement de nos ménages, nos communautés et nos économies.

## Sans savoir qui sont les gens et où ils vivent, c'est impossible de répondre à leurs besoins en cas de crise

Les données informent et limitent à la fois la prise de décision, puisqu'elles



Photo: UNICEF Éthiopie / 2020 / NahomTefaye. Une femme porte son enfant à Addis-Abeba, Éthiopie, 2020 <[is.gd/2eaEG2](https://is.gd/2eaEG2)>.

permettent d'identifier les plus démunis sous l'angle de l'actualité ou de divers scénarios futurs et de savoir où ils sont et comment assurer leur accès aux services sociaux. Ces données ne sont pas neutres et l'incapacité à tenir compte de la dimension de genre dans la pauvreté, la vulnérabilité et l'accès aux services ne fait qu'entraver les réponses que les gouvernements et la communauté internationale apportent aux différents besoins générés.

En amont des chocs, nombreux sont les systèmes dont la configuration ne permet pas d'informer les décideurs politiques sur la couverture ou les impacts sexospécifiques des interventions de protection sociale. Si les évidences sont solides pour dire que la protection sociale est un instrument efficace de réduction de la pauvreté, elles s'avèrent plus limitées pour établir quels types d'instruments mènent à quels types de résultats auprès des différentes populations (ODI, 2017). Les données sont encore plus limitées lorsqu'il s'agit d'évaluer la manière dont les femmes et les hommes réagissent différemment aux chocs ; quelles informations de genre seraient à collecter, à des fins d'alerte précoce ; et la possibilité pour les systèmes d'information de la protection sociale de générer des informations permettant une prise de décision inclusive (SPACE, 2021). En ce qui concerne la dimension sexospécifique de la couverture et de l'adéquation des différents types de protection sociale, les données

fiabiles sont peu disponibles et il existe très peu d'analyses *ex ante* ou *ex post* sur les impacts de genre des différentes modalités d'expansion à adopter en réponse aux différents types de chocs.

La COVID-19 a démontré que ces données permettent une expansion rapide de la protection sociale, mais elles doivent aussi permettre aux décideurs politiques de comprendre et de désagréger les impacts des chocs selon le genre. Pour ce faire, les systèmes de protection sociale et d'alerte précoce doivent systématiquement collecter leurs données ventilées par sexe, afin que les réponses aux chocs puissent refléter l'impact sexospécifique des différents choix politiques ; il est nécessaire aussi que les impacts de genre de ces réponses fassent l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

### **La seule façon de combler les inégalités de genre en matière de couverture, c'est d'agir en partenariat**

Face à la COVID-19, nombre de pays ont su apporter une réponse locale sans précédent, souvent sous le leadership local des femmes qui travaillaient en première ligne, ce qui a constitué l'épine dorsale de leur réponse. Non seulement les secteurs dominés par les femmes, notamment les soins de santé, l'éducation et la garde d'enfants, ont continué à assurer des soins essentiels, mais ils ont également servi de relais entre les communautés vulnérables et les services et les programmes de la protection sociale.

La mobilisation communautaire et les partenariats entre le gouvernement, la société civile, les travailleurs informels, les coopératives et le secteur privé ont permis des aménagements remarquables dans les prestations de protection sociale. Les organisations à plus forte notoriété, crédibilité et fiabilité ont joué les intermédiaires pour faciliter ces expansions.

Mais, à long terme, des questions restent à soulever : comment les gouvernements, la société civile et le secteur privé maintiendront-ils ce dialogue et poursuivront-ils ce partenariat afin d'assurer l'adéquation d'une protection sociale pour tous ? Comment valoriser et renforcer le leadership et la capacité des femmes à mener des innovations en matière de politiques sociales, en s'assurant qu'elles soient au cœur des décisions relatives à la politique de relance ?

Il est essentiel d'établir des alliances et, surtout, des partenariats plus profonds avec les organisations de défense des droits des femmes, les organisations de personnes handicapées, les groupes confessionnels et les groupes de travailleurs. Grâce à des partenariats durables, il sera possible de mieux identifier les exclus et d'augmenter la couverture et la confiance auprès de ces groupes, tout en améliorant la redevabilité de la protection sociale.

### **Nous vivons une crise des soins et la protection sociale doit agir davantage contre la répartition inégale des soins**

Le travail de soin consiste à s'occuper des autres (enfants, personnes âgées ou aux besoins particuliers), à nettoyer, à cuisiner et à aller chercher de l'eau et du bois de chauffage. Il s'agit d'un travail essentiel qui permet aux ménages, aux communautés et aux entreprises de fonctionner. La COVID-19 l'a démontré : si l'on supprime certains éléments de ce travail de soin, des économies entières peuvent s'arrêter.

Dans le monde entier, sans aucune exception, les femmes assument la majorité des tâches liées aux soins (ODI, 2020 ; OIT, 2018), pour la plupart non rémunérées ; lorsqu'elles le sont, les rémunérations sont souvent faibles. Cela s'explique en partie par le fait qu'elles sont perçues comme un « travail de femme » devant être fourni

gratuitement, sous la forte influence de normes sexospécifiques qui en décident la valeur pour les économies.

La charge de soins non rémunérés qui incombe aux femmes réduit leur capacité de participer à d'autres activités économiques, ce qui constitue un obstacle majeur à leur autonomisation économique (UNHLP, 2017). La surreprésentation des femmes dans la prestation de soins mal rémunérés entraîne également une sous-évaluation de leur travail, ainsi que des niveaux inférieurs de couverture en ce qui concerne les prestations liées à l'emploi.

Les politiques de protection sociale sont appelées à jouer un rôle plus important dans la lutte contre la répartition inégale des soins, ce qui exige un engagement accru, un apprentissage partagé et un plaidoyer commun. Pour ce faire, les soins pourraient être reconnus comme un service essentiel, au même titre que la santé et l'éducation, et, partant, ouvrir droit à une couverture sociale au profit des personnes qui dispensent des soins non rémunérés, en reconnaissant ainsi la valeur sociale et économique de ces activités.

Des innovations peuvent être introduites dans la conception et la mise en œuvre de la protection sociale afin de contribuer à transformer les normes de genre qui sous-tendent le travail de soin. Par exemple : encourager le partage des responsabilités familiales ; adapter les mécanismes d'assurance sociale pour reconnaître l'impact du genre sur les trajectoires professionnelles ; fournir des crédits pour soins ; faire évoluer la conception de l'assurance sociale pour permettre plusieurs employeurs et réduire les seuils d'emploi (ODI, 2020) ; et associer des transferts monétaires aux services de soins et aux interventions transformatrices en matière de genre. Il est urgent de produire davantage de données sur le rôle de la protection sociale (contributive et non-contributive) dans la reconnaissance, la réduction, la réévaluation et la redistribution du travail de soin ; aussi les chercheurs et les décideurs qui s'occupent de la protection sociale devraient-ils y accorder la priorité.

Le minimum serait de s'engager à ne plus renforcer, par inadvertance, les normes de genre liées à la prestation de soins, en

exigeant des femmes, par exemple, qu'elles remplissent certaines conditions pour bénéficier d'aides sociales, lesquelles ne font qu'alourdir leur charge de travail.

### Qu'est-ce à dire en matière d'avenir ?

La réponse globale de la protection sociale à la COVID-19 a montré que les problèmes techniques peuvent être surmontés. En effet, des expansions rapides sont possibles ; les systèmes de protection sociale peuvent stimuler et bénéficier des systèmes numériques de paiement et d'identification ; et les systèmes d'information peuvent être reliés pour atteindre des populations auparavant non couvertes.

Nous sommes à la croisée des chemins : les expansions temporaires vont se contracter, les financements atteindront leur limite et des décisions difficiles devront être prises afin de hiérarchiser les ressources, qui sont limitées.

Nous ne sommes pas face à un défi technique, mais face à un problème d'économie politique : quelles sociétés voulons-nous et comment voulons-nous nous redresser ? Pour tirer les leçons de cette crise et préparer une réponse plus solide aux prochaines, nous devons placer les besoins des femmes et des filles au cœur de la réforme de la protection sociale et de la reprise économique. Autrement dit, il faut intégrer leurs besoins dans la conception et la mise en œuvre de la protection sociale ; collecter des données pour permettre aux décideurs politiques de comprendre et de répondre à leurs différents besoins ; travailler en partenariat avec une large coalition d'acteurs ; promouvoir le leadership des femmes ; et s'attaquer à la crise des soins, qui empêche souvent les femmes d'influer sur un pied d'égalité dans le travail « productif » et protégé.

La COVID-19 nous montre que c'est possible, avec le soutien politique et financier adéquat. À présent, seule l'action fera la différence, car nous aurons inévitablement à répondre aux prochaines crises. ●

Alfers, Laura, Ghida Ismail et Marcela Valdivia. 2020. « Informal Workers and Social Protection Response to COVID-19: Who got relief? How? And did it make a difference? » *Policy Insights*, n° 2. Manchester, RU : WIEGO. <[https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/PI2English\\_0.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/PI2English_0.pdf)>. Consulté le 16 mars 2021.

Banque mondiale. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington, DC : Banque mondiale. <<https://bit.ly/2Qnq3oK>>. Consulté le 16 mars 2021.

Gentilini, U. 2021. « A game changer for social protection? Six reflections on COVID-19 and the future of cash transfers ». Blog de la Banque mondiale. Washington, DC : Banque mondiale. <<https://bit.ly/3l33aEc>>. Consulté le 16 mars 2021.

ODI. 2017. *The impact of cash transfers on women and girls*. Londres : Overseas Development Institute. <<https://bit.ly/3l106qH>>. Consulté le 16 mars 2021.

ODI. 2020. *Social protection and the future of work: a gender analysis*. Londres : Overseas Development Institute. <<https://bit.ly/37iObOJ>>. Consulté le 16 mars 2021.

OIT. 2018. *Care work and care jobs for the future of decent work*. Genève : Organisation internationale du travail. <<https://bit.ly/3rAOqOI>>. Consulté le 16 mars 2021.

OIT. 2020. *Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection*. Genève : Organisation internationale du travail. <<https://bit.ly/3yf3tzS>>. Consulté le 16 mars 2021.

ONU Femmes. 2020a. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*. New York : ONU Femmes. <<https://bit.ly/2VgRFhS>>. Consulté le 16 mars 2021.

ONU Femmes. 2020b. « COVID-19 and Violence against Women and Girls: Addressing the Shadow Pandemic ». *Policy Brief*, n° 17. New York : ONU Femmes. <<https://bit.ly/2VdvDFZ>>. Consulté le 16 mars 2021.

ONU Femmes et PNUD. 2020. *COVID-19 Global Gender Response Tracker Fact Sheet*, Version 1, 28 septembre. New York : ONU Femmes et Programme des Nations Unies pour le développement. <<https://bit.ly/3v6tj7d>>. Consulté le 16 mars 2021.

SPACE. 2021. *Inclusive Information Systems for Social Protection: Intentionally Integrating Gender and Disability*.

UNHLP. 2017. *Leaving no one behind: Taking Action for transformational change on women's economic empowerment*. New York : Secrétariat général des Nations Unies, Groupe de haut niveau sur l'autonomisation économique des femmes. <<https://bit.ly/3l9Z25k>>. Consulté le 16 mars 2021.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Une protection sociale tenant compte du genre pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://bit.ly/3sljHn2>>.

2. Équipe de Protection sociale, Bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni (FCDO), et groupe de travail sur le genre du Conseil de coopération inter-agences pour la protection sociale (SPIAC-B GWG).

3. Les programmes qui ciblent les femmes ne sont pas forcément sensibles au genre ; les choix de conception et de mise en œuvre sont importants.

# Comblent les inégalités liées au handicap : Pour une riposte et un rétablissement solidaires<sup>1</sup>

Alexandre Cote<sup>2</sup>

Avant la crise de la COVID-19, les personnes handicapées du monde entier se heurtaient déjà à de nombreux obstacles, ce qui entraîne des inégalités importantes en termes de pauvreté, d'éducation, de santé, de travail et de participation sociale (DAES des NU, 2018). Elles doivent assumer des coûts importants liés à leur handicap pour surmonter les difficultés et répondre à leurs propres besoins, mais rare sont celles qui peuvent se le permettre, ce qui ne fait qu'augmenter leur insécurité économique et leur vulnérabilité aux chocs (PPDPH, 2020). Les enfants et les femmes handicapés souffrent d'inégalités encore plus profondes.

Étant donné que la suppression des obstacles constitue une démarche essentielle mais de longue haleine, il est crucial que la protection sociale réduise rapidement la vulnérabilité des personnes handicapées et de leurs familles, tout en soutenant leur autonomisation économique, leur inclusion et leur sortie durable de la pauvreté (OIT, 2017 ; 2019a). Pourtant, bien que plusieurs pays à revenu élevé disposent d'une couverture quasi universelle, moins de 20% des personnes handicapées bénéficient de prestations pour handicap dans les pays à revenu faible ou intermédiaire (PRFI) (OIT, 2019b). Souvent, les régimes sont insuffisants et les mécanismes de prestation inaccessibles (Kidd et al., 2019).

La crise de la COVID-19 a amplifié ces obstacles et ces inégalités. Exposées à des risques plus élevés en matière de santé, de perte de revenus et de perturbation des systèmes de soutien formels et informels, les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables à la pandémie (PPDPH, 2020). Les enseignements tirés de la crise financière de 2008 montrent que les personnes handicapées sont plus susceptibles de perdre leur emploi et de rencontrer des difficultés lors de la reprise (Garrido-Cumbrera et Chacón-García, 2008).

En décembre 2020, 86 pays – soit 40 % des pays ayant annoncé des mesures de protection sociale en réponse à la crise – avaient fait mention d'interventions spécifiques dédiées aux personnes handicapées et leurs familles (contre 33 % en mai 2020) (PPDPH, 2021). En s'appuyant souvent sur des programmes préexistants, les compléments aux transferts en espèces et les aides en nature figurent parmi les mesures les plus courantes. Néanmoins, il est à constater que l'inexistence d'un registre national des handicaps, la faible couverture des régimes existants et le manque de services de soutien financés par l'État limitent sérieusement la capacité de la plupart des PRFI à apporter une réponse globale.

Ces limitations découlent souvent d'une vision étroite, parmi les parties prenantes, du rôle que la protection sociale doit jouer auprès des personnes handicapées, l'accent étant souvent mis sur leur incapacité à travailler, plutôt que sur un soutien à leur inclusion.

Pour une reprise inclusive, les systèmes de protection sociale devront assurer progressivement une combinaison de transferts monétaires et de prestations en nature, en incluant une prestation universelle à l'autonomie et des services de soutien. Au-delà de garantir l'accès aux régimes existants (OIT, 2020a), cela exige des meilleures données ; une bonne compréhension des coûts liés au handicap et de leur prise en charge (OIT, 2020b) ; un système d'information inclusif qui favorise les évaluations du handicap ; et des consultations significatives auprès des organisations de personnes handicapées (OPH).

## Donner du sens aux données

Le Rapport mondial sur le handicap (OMS et Banque mondiale, 2011) estime que 15 % de la population mondiale vit avec un handicap, avec une prévalence plus élevée chez les personnes âgées, dont 2 à 4 % éprouvent des difficultés majeures et doivent franchir des obstacles plus importants, leur besoin de soutien étant ainsi plus important.

Or, les données officielles sur la prévalence au niveau national tendent à varier considérablement entre les pays, voire au sein d'un même pays, allant de 1 % à 20 % (CESAP, 2012), surtout en raison des différentes méthodes de mesure employées. Ces dernières années, d'importants progrès ont été réalisés dans la collecte et l'analyse de données sur le handicap, permettant ainsi une meilleure comparabilité entre les pays et une plus grande cohérence entre les systèmes de données nationaux.

Le vécu du handicap se situe sur un continuum qui va des restrictions et du soutien très légers aux besoins très prononcés ; il importe donc de comprendre les implications, sur le plan des politiques publiques, des différentes méthodes et seuils utilisés dans les enquêtes. Dans la plupart des pays, au moins 15 % de la population pourrait bénéficier d'un renforcement de l'accessibilité, de la non-discrimination, de la sensibilisation au handicap et des technologies d'assistance, mais cela ne veut pas dire que toutes ces personnes auraient besoin de transferts monétaires ou d'une assistance personnelle. En 2016, dans les pays de l'Union européenne, par exemple, la prévalence du handicap chez les personnes âgées de 16 à 64 ans (17,0 %) a été beaucoup plus élevée que la part de personnes bénéficiant de prestations d'invalidité (4,8 %), celles-ci ciblant souvent les personnes dont les besoins de soutien sont plus importants (Grammenos, 2018).

## Coût de vie plus élevé et revenu plus faible : le cercle vicieux des coûts liés au handicap

Pendant toute leur vie, les personnes handicapées sont amenées à dépenser plus pour atteindre le même niveau de vie et le même degré de participation socio-économique que les personnes non handicapées (PPDPH et Leonard Cheshire, 2020). En effet, elles peuvent encourir des frais supplémentaires pour se procurer à la fois des articles spécifiques à leur handicap (fauteuils roulants ou interprètes en langue

des signes) et des services courants tels que les taxis, les transports en commun ne leur étant pas accessibles.

Des études récentes estiment que les dépenses liées au handicap ont un impact sur le niveau de vie des ménages qui varie de 10 % à 40 % de leur revenu moyen. (Mitra et al., 2017). En intégrant ces dépenses, l'incidence estimée de la pauvreté parmi les ménages comportant une personne handicapée augmente considérablement (OIT, 2017). Or, ces estimations ne mesurent pas les coûts que les personnes handicapées auraient à défrayer (et qu'elles ne peuvent assumer) pour s'assurer une participation réelle au sein de la société.

Par ailleurs, le revenu des ménages comportant des personnes handicapées tend à être inférieur à la moyenne, car elles sont confrontées à des obstacles importants en matière d'éducation et d'emploi, les membres de la famille étant alors amenés à aménager ou arrêter le travail afin de leur apporter un soutien. Cela est particulièrement vrai pour les enfants handicapés et les personnes ayant des besoins de soutien importants (Hanass-Hancock et McKenzie, 2017).

Les coûts directs et indirects liés au handicap empêchent également les personnes handicapées de saisir les nouvelles opportunités économiques, creusant ainsi le fossé des inégalités liées au handicap (Groce et Kett, 2013). Pourtant, ces personnes sont rarement prises en compte dans la conception des systèmes de protection sociale.

### **Vers des systèmes de protection sociale qui favorisent la participation socio-économique**

Historiquement, la principale raison d'être des régimes de protection sociale pour les personnes handicapées réside dans la compensation de leur perte de capacité ou de leur incapacité à produire des revenus. S'il est indéniablement nécessaire d'assurer la sécurité de leurs revenus, puisque nombre de personnes handicapées se heurtent à des obstacles importants pour accéder au travail, cet accent mis uniquement sur leur incapacité a créé un fossé entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas travailler, tout en perpétuant les préjugés.

Les systèmes de protection sociale dont les régimes d'invalidité ne font que cibler la pauvreté, ayant pour seul critère l'incapacité de travailler, confrontent les personnes handicapées à un dilemme : toute tentative d'exercer des activités économiques, avec ses risques inhérents, peut priver le ménage de sa seule source de revenu stable. Ces régimes tendent également à assurer une faible couverture, les personnes handicapées étant ainsi laissées sans soutien et en situation de forte dépendance vis-à-vis de leur famille. En cas de crise, ces régimes ne peuvent pas être mis à profit en vue d'apporter un soutien instantané au plus grand nombre, exigeant parfois des dispositifs *ad hoc* supplémentaires, comme au Kenya pendant la crise de la COVID-19 (*National Council for Persons with Disabilities*, 2020).

Au cours des dernières décennies, des réformes ont été menées dans les pays à revenu élevé afin de mettre sur pied des mesures de sécurité du revenu et des régimes couvrant les coûts liés au handicap, y compris pour les personnes qui travaillent. Cela prend souvent la forme d'une combinaison de transferts monétaires (contributifs et financés par l'impôt), de concessions (crédit d'impôt, remises, gratuité des transports en commun, etc.) et de services (assistance personnelle, technologies d'assistance, etc.). Cette approche a permis d'accroître la couverture et d'assurer une plus grande souplesse dans le soutien à l'inclusion des personnes handicapées.

Bien que très peu de PRFI aient adopté cette double approche des transferts monétaires, nombre d'entre eux ont octroyé des concessions et fournissent gratuitement certains appareils d'assistance (PPDPH, 2021b).

Plusieurs pays, comme les Fidji, la Géorgie, la Namibie, le Népal et la Thaïlande, ont également adopté des modèles hybrides de prestation universelle à l'autonomie, qui sont compatibles avec le travail et, parfois, avec d'autres programmes d'aide au revenu. Les objectifs varient selon les situations individuelles : une sécurité de revenu de base pour ceux qui ne trouvent pas de travail et une prise en charge des coûts essentiels liés au handicap pour ceux qui travaillent. L'exhaustivité de ces modèles reste en deçà de celle assurée

par deux transferts monétaires différents, mais ils constituent une première étape vers un soutien flexible à l'inclusion des personnes handicapées. Dans un nombre plus restreint de pays, tels que l'Afrique du Sud et Maurice, des prestations supplémentaires sont prévues pour couvrir partiellement l'aide d'une tierce personne, y compris pour les bénéficiaires de pensions vieillesse ou de prestations pour enfant à charge qui en ont besoin. La Thaïlande et la Tunisie ont lancé des dispositifs d'assistance personnelle.

Au-delà de la question de la conception des programmes, les gouvernements sont confrontés à des défis majeurs pour identifier les personnes handicapées et évaluer leurs besoins, afin de planifier et d'allouer les ressources de manière efficace.

### **Au-delà de l'évaluation du handicap, un système national d'information de gestion est nécessaire**

La crise de la COVID-19 a montré l'importance d'un système d'information qui puisse intégrer le handicap, combinant idéalement registres uniques et registres dédiés.

En République dominicaine, par exemple, le gouvernement a inclus des questions sur le handicap dans l'enquête réalisée aux fins du Système unique de bénéficiaires (SIUBEN), en 2018, ce qui lui a permis, pendant la crise, d'identifier rapidement les nombreuses familles ayant un enfant handicapé et de leur fournir des transferts monétaires, en partenariat avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Dans l'Inde du Sud, le gouvernement de l'État du Tamil Nadu a pu assurer des dispositifs *ad hoc* aux détenteurs d'une carte d'invalidité, auparavant non éligibles aux transferts monétaires.

Il est assez simple d'améliorer l'identification rapide des ménages comportant des personnes handicapées en incluant des questions relatives au handicap dans le formulaire d'inscription au registre social, ce qui devrait donc être généralisé. Or, les informations qui en découlent ne sont pas suffisamment complètes et fiables pour permettre l'élaboration et la fourniture d'un ensemble adéquat de prestations d'invalidité. Il est nécessaire d'assurer des mécanismes individuels d'évaluation

et de détermination du handicap, ce qui constitue un défi pour les décideurs politiques, dissuadés par la complexité et la crainte de fraudes, et pour les personnes handicapées, qui doivent faire face à des démarches compliquées, longues et parfois indignes.

Dans de nombreux PRFI, le recours excessif à l'évaluation médicale du handicap limite considérablement l'accès aux mécanismes de soutien pour ceux qui sont éloignés des grands centres urbains, sans permettre d'obtenir suffisamment d'informations sur l'aide dont les personnes ont besoin. Pour remédier à ce problème, nombre de pays tels que les Fidji, le Viet Nam ou le Cambodge ont adopté des mécanismes qui s'appuient sur des évaluations simplifiées des limitations fonctionnelles et des besoins d'assistance, assurés par des travailleurs communautaires, ce qui rend la démarche beaucoup plus accessible. Dans certains cas, un certificat médical peut être exigé, mais un soutien est apporté aux intéressés afin qu'ils l'obtiennent.

Avec les progrès de la numérisation, ces évaluations peuvent être réalisées au niveau communautaire avec une fiabilité accrue, tout en alimentant automatiquement des registres qui pourraient être utilisés dans la gestion des cas et la planification des politiques publiques (par exemple, une application d'évaluation du handicap au Cambodge ou le plan pour un système national d'information sur le handicap du Conseil national des personnes handicapées au Rwanda).

En l'absence de ces registres, les OPH ont été un vecteur essentiel de sensibilisation depuis le début de la crise de la COVID-19. Au Kenya, le gouvernement s'est associé aux OPH pour identifier rapidement les bénéficiaires d'un programme temporaire de transferts monétaires. Dans de nombreux pays, les listes de membres de ces organisations ont contribué à l'identification des personnes ayant besoin d'aide.

### Rien sur nous sans nous

Au-delà de la sensibilisation, les OPH offrent une perspective unique des obstacles existants et des expériences vécues, ce qui permet de savoir quel serait le soutien le plus urgent et le plus apprécié. Ces organisations peuvent aider à tirer le meilleur parti des données disponibles et

offrir un aperçu des difficultés rencontrées par les plus marginalisés, qui restent parfois dans l'invisibilité.

Dans de nombreux pays, la reprise post-COVID-19 sera également caractérisée par une consolidation fiscale. Dans de tels contextes, il est essentiel que les OPH contribuent aux décisions sur les priorités à adopter dans l'affectation des ressources disponibles.

En vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, l'engagement auprès des OPH est une obligation ; mais c'est aussi la condition pour une plus forte appropriation et un plaidoyer de longue haleine, en vue de mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de systèmes de protection sociale véritablement inclusifs. ●

CESAP. 2012. *Disability at a Glance 2012: Strengthening the Evidence Base in Asia and the Pacific*. Bangkok : Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies.

DAES des NU. 2018. *UN Flagship Report on Disability and Development 2018—Realizing the SDGs by, for and with persons with disabilities*. New York : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies.

Garrido-Cumbrera, M., et J. Chacón-García. 2018. « Assessing the Impact of the 2008 Financial Crisis on the Labor Force, Employment, and Wages of Persons with Disabilities in Spain ». *Journal of Disability Policy Studies*.

Grammenos, S. 2018. « European comparative data on Europe 2020 & people with disabilities ». Site internet de l'Academic Network of European Disability Experts. <<https://bit.ly/2UMLz9a>>. Consulté le 22 mars 2021.

Groce, N. et M. Kett. 2013. « The Disability and Development Gap ». *Working Paper Series*, n° 21. Londres : Leonard Cheshire Disability and Inclusive Development Centre.

Hanass-Hancock, J., et T.C. McKenzie. 2017. « People with disabilities and income-related social protection measures in South Africa: Where is the gap? » *African Journal of Disability* 6 : 1–11.

Kaye, H. Stephen. 2010. « The impact of the 2007–09 recession on workers with disabilities ». *Monthly Labor Review* 133(10) : 19–30.

Kidd, S., L. Wapling, R. Schjoedt, B. Gelders, D.B. Athias et A. Tran. 2019. *Leave no one behind: building inclusive social protection systems for persons with disabilities*. Bristol, RU : Development Pathways.

Mitra, S., M. Palmer, H. Kim, D. Mont et N. Groce. 2017. « Extra costs of living with a disability: A review and agenda for research ». *Disability and Health Journal* 10(4) : 475–484.

National Council for Persons with Disabilities. 2020. *Messaging on COVID-19 Cash Transfer for Persons with Disabilities*. Nairobi : National Council for Persons with Disabilities.

OMS et Banque mondiale. 2011. *World Disability Report*. Genève : Organisation mondiale de la santé et Washington DC : Banque mondiale.

OIT. 2017. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Genève : Bureau international du Travail, 66–73.

OIT. 2019a. *Joint statement: Towards inclusive social protection system supporting full and effective participation of persons with disabilities*. Genève : Bureau international du Travail.

OIT. 2019b. *Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3 global estimates and strategies for developing countries*. Genève : Bureau international du Travail.

OIT. 2020a. « Video: Making Social Protection Delivery Mechanisms Accessible ». <<https://bit.ly/3iOnAya>>. Consulté le 1<sup>er</sup> avril 2021.

OIT. 2020b. « Video: Addressing Disability Extra Costs ».

PPDPH. 2020. *Initial overview of social protection measures for persons with disabilities in response to the COVID-19 crisis*. New York : Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées.

PPDPH. 2021a (à paraître). *Updated overview of social protection measures for persons with disabilities in response to the COVID-19 crisis*. New York : Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées.

PPDPH. 2021b (à paraître). *Universal Health Coverage, Social Protection and Disability: a review*. New York : Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées.

PPDPH et Leonard Cheshire. 2020. *Considering the Disability-related Extra Costs in Social Protection*. New York : Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées, et Londres : Leonard Cheshire Disability and Inclusive Development Centre. <<https://bit.ly/3714Ndu>>. Consulté le 22 mars 2021.

South African Department of Social Development. 2016. *Elements of the financial and economic costs of disability to households in South Africa, Results from a pilot study*. Johannesburg : Department of Social Development.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Combler les inégalités liées au handicap : Pour une riposte et un rétablissement solidaires », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://cutt.ly/PvU2Ldb>>. Il s'appuie également sur les travaux du projet de protection sociale inclusive OIT-UNICEF-PPDPH et sur la riposte conjointe à la COVID-19 du PPDPH, ainsi que sur l'article à paraître : Cote, A. « Handicap, Inclusion et protection sociale », *Dans The Handbook of Social Protection Systems*, édité par E. Schuring et M. Loewe. Cheltenham, Royaume-Uni : Edward Elgar Publishing. Le contenu de l'article reste sous la responsabilité de son auteur.

2. Projet de protection sociale inclusive PPDPH-OIT-UNICEF.



# La sécurité de revenu et l'accès à la protection sociale des personnes âgées pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà<sup>1</sup>

Florian Juergens,<sup>2</sup> Usa Khiewrord<sup>3</sup>  
et Aura Sevilla<sup>4</sup>

## Les impacts socio-économiques de la COVID-19 sur les personnes âgées

La COVID-19 présente un danger tout particulier pour les personnes âgées, car le risque de maladie grave et de décès s'accroît avec l'âge. La COVID-19 touche de manière disproportionnée les populations pauvres et marginalisées, qui sont les plus exposées au virus et disposent de moins de moyens pour se protéger. La pauvreté multidimensionnelle augmente considérablement le risque de tomber gravement malade de la COVID-19 (Alkire et al., 2020). La pauvreté peut limiter l'accès aux gestes barrières, tels que le lavage des mains et les équipements de protection, ainsi qu'aux soins de santé en cas de maladie. Par ailleurs, les personnes à revenus faibles et précaires travaillent souvent dans l'économie informelle ; de ce fait, elles n'ont pas accès à la protection sociale et ne sont pas en mesure de travailler à distance ou d'adopter des pratiques de travail plus sûres. Dans la plupart des pays à revenu faible ou intermédiaire, la pauvreté augmente avec l'âge (Munoz Boudet et al., 2018) ; ainsi, non seulement les personnes âgées sont vulnérables au virus, mais elles ont aussi peu de moyens pour se protéger.

## Dans les pays où la couverture des retraites est limitée, la COVID-19 viendra détériorer la situation économique déjà fragile des personnes âgées

Si à l'échelle mondiale 67 % des personnes âgées perçoivent une pension, dans la plupart des pays à faible revenu, ce chiffre est inférieur à 20 %. En Afrique subsaharienne, seuls 22 % des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite reçoivent une pension, tandis que d'importants écarts de couverture subsistent en Asie du Sud (couverture de 23 %) et dans les États arabes (27 %) (OIT, 2018a). Lorsque les données sont disponibles, les femmes sont moins susceptibles que les hommes de recevoir une pension ; si elles en perçoivent, les niveaux de leurs prestations s'avèrent plus faibles.

La plupart des personnes âgées actives travaillent dans l'économie informelle et sont très exposées à la crise économique. Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, 40 % des hommes et 15 % des femmes âgés de 65 ans et plus participent à la population active, dont 80 % dans le secteur informel (OIT, 2018b). Les travailleurs informels tendent à bénéficier de revenus faibles et irréguliers, sans aucune protection sociale. Ces travailleurs sont plus exposés à la pauvreté que leurs homologues employés dans le secteur formel, mais, selon toute vraisemblance, ils travaillent aussi dans des secteurs fortement touchés par la pandémie, comme l'hôtellerie et le tourisme, et risquent d'être exclus des aides financières aux

entreprises ou aux particuliers liées à la crise. Les crises économiques précédentes montrent que les personnes âgées peuvent avoir du mal à réintégrer le marché du travail après des périodes de chômage et sont plus souvent confrontées à des postes de moindre qualité lors de la reprise d'activité, cette tendance étant plus persistante que chez les travailleurs plus jeunes (Junankar, 2011).

Les possibilités de travail étant rares et la couverture de retraites limitée, la plupart des personnes âgées dépendent de leur famille pour survivre. Pourtant, ce soutien familial reste souvent faible et inadapté : compte tenu des forts taux de pauvreté parmi la population, nombre de familles ont peu de ressources à partager.

Il suffit que les personnes âgées soient incluses dans les enquêtes de niveau national pour qu'elles révèlent une angoisse généralisée à propos des finances familiales et des réductions importantes dans leur revenu, tant le leur que celui du ménage. Dans le cadre d'une enquête menée au Pakistan en avril 2020, environ 30 % des personnes âgées (50 ans et plus) ont déclaré devoir emprunter de la nourriture, demander de l'aide à des amis ou à des parents ou compter sur leurs économies pour répondre à leurs besoins fondamentaux. Ce pourcentage est plus élevé que chez les personnes plus jeunes (Gallup Pakistan, 2020). Selon une enquête menée par HelpAge India en juin 2020, la crise a eu un impact négatif sur les moyens de subsistance de 65 % des personnes âgées en Inde (HelpAge India, 2020). En examinant les enquêtes téléphoniques de la Banque mondiale en Afrique, une analyse à venir de HelpAge, ventilée par âge, donne un aperçu similaire. Au Malawi, 96 % des personnes âgées interrogées ont déclaré être inquiètes pour les finances de leur ménage, tandis que 83 % des ménages comptant des personnes

## ENCADRÉ 1

« Nos revenus ont diminué, certains de mes fils qui soutiennent financièrement le ménage ont perdu leur emploi. Du coup, on dépense le peu qu'on obtient d'autres sources. »

Homme âgé, Vihiga, Kenya, janvier 2021

Source : Chronic Poverty Advisory Network (2021).

## ENCADRÉ 2

« Avant la COVID-19, en tant que cordonnier, je pouvais gagner jusqu'à 500 shillings [USD4.50] par jour. À présent, je ne ramène presque plus d'argent à la maison. Les bons jours, j'obtiens 40 shillings [USD0.36] maximum. »

Homme âgé, Nairobi, Kenya, septembre 2020

« Tous les prix ont grimpé. Il est difficile d'acheter de la nourriture, aussi. »

Femme âgée, Katmandou, Népal, décembre 2020

Source: Chronic Poverty Advisory Network (2021).

âgées ont connu une baisse de leurs revenus depuis le début de la pandémie. En Ouganda, 86 % des personnes âgées ont déclaré s'inquiéter du revenu de leur ménage ; parmi celles vivant en zone urbaine, 36 % ont connu une réduction des revenus qu'elles tiraient d'activités économiques non agricoles - un pourcentage plus élevé que chez les personnes plus jeunes. Au Nigéria, 89 % des personnes âgées ont exprimé leur inquiétude quant à l'impact de la pandémie sur les finances du ménage et 26 % déclarent avoir dû cesser le travail au premier trimestre 2020, tandis que 79 % des propriétaires d'entreprise âgés déclarent que leurs revenus sont nuls ou en baisse. Au Bangladesh, des simulations économiques suggèrent que le déficit de revenus parmi les personnes âgées (consommation moins revenu) a augmenté de 13 % à la suite de la pandémie (HelpAge International, 2020a).

Entre septembre 2020 et janvier 2021, avec le soutien de HelpAge, des entretiens approfondis ont été menés auprès des ménages kényans et népalais, y compris avec des personnes âgées ; ces entretiens ont confirmé les graves impacts de la pandémie et du confinement sur leurs moyens de subsistance, leurs revenus et leur bien-être psychosocial. Tant en zone rurale qu'urbaine, les personnes interrogées ont également signalé une augmentation du coût des denrées alimentaires et d'autres produits essentiels, comme le savon.

### Les pensions sont des mécanismes éprouvés pour assurer la sécurité de revenu des personnes âgées face aux crises mondiales ou personnelles

Malgré la vulnérabilité des personnes âgées face au virus, les adaptations apportées aux pensions, qui sont pourtant l'instrument le plus à même d'assurer

directement la sécurité de leur revenu, restent relativement marginales. En novembre 2020, moins de 6 % des 1 568 mesures de protection sociale introduites dans le monde concernaient les pensions (OIT, 2020). En décembre 2020, seuls 36 pays avaient augmenté leurs prestations de retraite, à titre temporaire ou définitif, et seuls 10 pays avaient saisi l'occasion pour étendre la couverture des retraites (HelpAge International, 2020b).

Les systèmes de pension, en particulier les pensions sociales non-contributives, sont un moyen efficace de soutenir les personnes âgées et leurs personnes à charge pendant la crise. Vu la nécessité de disposer, en cas de crise, de critères simples, rapides, faciles à comprendre et largement acceptés, il peut s'avérer bien plus facile d'étendre les programmes catégoriels, surtout ceux fondés sur l'âge.

Dans les pays disposant de pensions sociales qui ne bénéficient pas à la majorité des personnes âgées, la couverture pourrait être étendue en supprimant les vérifications de moyens et les quotas et/ou en réduisant l'âge d'éligibilité (« expansion horizontale »). S'ils disposent de pensions sociales, les gouvernements peuvent augmenter les niveaux de transfert, au moins temporairement, afin d'assurer une protection accrue des revenus et de réduire la pression poussant les personnes âgées à poursuivre des activités de subsistance susceptibles de les exposer au virus (« expansion verticale »).

Étant largement acceptées par les communautés, en plus de leur mise en œuvre rapide, les pensions se prêtent bien à l'expansion de la couverture de la protection sociale dans des circonstances

difficiles. Un atout majeur des programmes de protection sociale fondés sur l'âge – tels que les pensions sociales universelles – réside dans leur simplicité, ce qui permet une mise en œuvre rapide même au cas où les capacités institutionnelles se trouveraient limitées. Seules deux informations sont nécessaires dans le cadre des pensions sociales universelles, âge et résidence / citoyenneté, celles-ci pouvant être établies rapidement et, dans la plupart des cas, facilement.

Il est particulièrement important de procéder à une expansion des pensions en réponse à la COVID-19, car de nombreuses personnes âgées rencontrent des difficultés pour accéder aux transferts monétaires d'urgence. En effet, une enquête menée par les membres du réseau HelpAge en Afrique, en Asie et en Amérique latine a montré que les personnes âgées sont confrontées à d'importantes difficultés pour accéder aux programmes d'urgence (HelpAge International et SPACE, 2020). Un manque généralisé de communications ciblant les personnes âgées est à signaler, tout comme la nécessité de fournir des instructions claires sur la manière d'accéder aux services. Des solutions simples peuvent être trouvées : adapter les communications pour prendre en compte les différents niveaux d'alphabétisation et les difficultés physiques ou sensorielles ; fournir des informations dans plusieurs formats et dans les langues locales, entre autres. Au cas où les personnes âgées recevraient leur pension en espèces, des mesures doivent être prises pour les protéger du risque d'infection, ainsi que le personnel. Il est essentiel d'échelonner les jours de paiement pour empêcher les rassemblements, d'accorder une priorité d'accès aux personnes âgées et de respecter les mesures d'hygiène et de sécurité.

### De la réponse à la crise à la protection sociale universelle via une reprise inclusive

Avec l'aggravation de la crise économique dans de nombreux pays, la protection sociale peut offrir une protection accrue aux personnes et contribuer à une reprise inclusive. La poursuite, voire dans certains cas l'aggravation de la crise se traduit par une augmentation significative du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Pour éviter des crises humanitaires à grande échelle, ainsi que des souffrances et des reculs

en matière de développement humain, les gouvernements et leurs partenaires doivent de toute urgence s'appuyer sur une expansion initiale de la protection sociale et passer à la **reconstruction des systèmes de protection sociale** en comblant les lacunes dans leur couverture, leur portée et leur adéquation.

La COVID-19 a démontré toute la valeur des systèmes universels de protection sociale. L'expérience de cette pandémie et des crises précédentes montre que les pays dotés de systèmes de protection sociale efficaces et complets sont mieux préparés à protéger leurs citoyens des retombées socio-économiques. Il est probable que ces pays disposent de capacités institutionnelles et de systèmes en place pour assurer des mises à l'échelle relativement rapides. Plus complets, ces systèmes ne demandent pas une mise à l'échelle initiale, car une part plus grande de la population est déjà couverte.

Les pensions sont essentielles à la réduction de la pauvreté et au développement humain, même après la COVID-19. Les personnes âgées sans pension sont particulièrement menacées par cette crise, soit. Mais il est important de se rappeler que dans les pays à revenu faible et intermédiaire, la plupart des personnes sont confrontées à la dure réalité d'une vieillesse sans aucune sécurité du revenu, notamment les femmes âgées. Alors que le vieillissement de la population s'accélère partout dans le monde et que la population âgée augmente rapidement, le statu quo autour de la couverture des pensions dans les pays à faible revenu, qui est d'environ 20 %, constitue non seulement une violation manifeste du droit des personnes âgées à une sécurité de revenu, qui condamne de nombreuses personnes à vivre leurs dernières années dans le dénuement, mais aussi une limitation des sociétés, dans leur capacité à tirer le meilleur parti de cette augmentation de l'espérance de vie.

Il n'y a pas plus efficace que les pensions sociales universelles pour assurer la sécurité de revenus des personnes âgées, pendant la crise actuelle et au-delà. Elles sont particulièrement importantes dans les pays où la possibilité d'étendre la couverture des pensions contributives dans un avenir proche est faible, en raison de défis socio-

économiques structurels, comme par exemple un niveau élevé d'informalité. Les pensions sociales permettent également de garantir que les inégalités de genre, à l'instar des écarts de rémunération entre les sexes, ne se reproduisent plus à un âge avancé et que toutes les femmes puissent bénéficier d'une pension adéquate. Les expériences et les recherches menées au niveau mondial montrent que les pensions sociales universelles sont abordables, y compris dans les pays à faible revenu, et que des niveaux de transfert relativement modestes peuvent provoquer un impact considérable (HelpAge International, 2020c). ●

Alkire, Sabina, Jakob Dirksen, Ricardo Nogales et Christian Oldiges. 2020. « Multidimensional Poverty and COVID-19 Risk Factors: A Rapid Overview of Interlinked Deprivations across 5.7 Billion People ». Oxford : Oxford Poverty and Human Development Initiative, Université d'Oxford.

Chronic Poverty Advisory Network. 2021. « Covid-19 Poverty Monitor ». Site internet de la Chronic Poverty Advisory Network. <[t.ly/dUUr](http://t.ly/dUUr)>. Consulté le 28 janvier 2021.

Gallup Pakistan. 2020. « Economic Impact of COVID-19 Lockdown on Pakistani Households. » Site internet de Gallup Pakistan. <[t.ly/Le5h](http://t.ly/Le5h)>. Consulté le 1 décembre 2020.

HelpAge India. 2020. *The Elder Story: Ground Reality During COVID-19: Impact & Challenges*. New Delhi : HelpAge India.

HelpAge International. 2020a. *Income security for all older people in Bangladesh during COVID-19 and beyond*. Londres : HelpAge International.

HelpAge International. 2020b. *Responding to COVID-19 with improved social protection for older people*. Londres : HelpAge International.

HelpAge International. 2020c. *Why social pensions? Achieving income security for all older people*. Londres : HelpAge International.

HelpAge International et SPACE. 2020. *Social protection for older people during COVID-19 and beyond*. Londres : HelpAge International et Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Helpline.

Junankar, Raja. 2011. « The Global Economic Crisis: Long-Term Unemployment in the OECD ». *Document de discussion*, n° 6057. Bonn : Institute for the Study of Labor. <<http://ftp.iza.org/dp6057.pdf>>. Consulté le 4 mars 2021.

Munoz Boudet, Ana Maria, Paola Buitrago, Benedicte Leroy De La Briere, David Newhouse, Eliana Rubiano Matulevich, Kinnon Scott et Pablo Suarez-Becerra. 2018. « Gender Differences in Poverty and Household Composition through the Life-Cycle: A Global Perspective ». *Document de travail de recherche sur les politiques*, n° 8360. Washington, DC : Banque mondiale.

OIT. 2018a. *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19*. Genève : Département de protection sociale, Bureau international du Travail.

OIT. 2018b. *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, 3<sup>ème</sup> édition. Genève : Bureau international du Travail.

OIT. 2020. « Social Protection Responses to COVID-19 Crisis around the World ». Site internet de l'Organisation internationale du Travail. <<https://bit.ly/3rDvFK6>>. Consulté le 1 décembre 2020.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Moyens de subsistance et protection sociale des personnes âgées pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://bit.ly/377E6E5>>.
2. Conseiller en protection sociale, HelpAge International.
3. Conseillère pour les programmes régionaux en Asie-Pacifique, HelpAge International.
4. Experte en protection sociale.

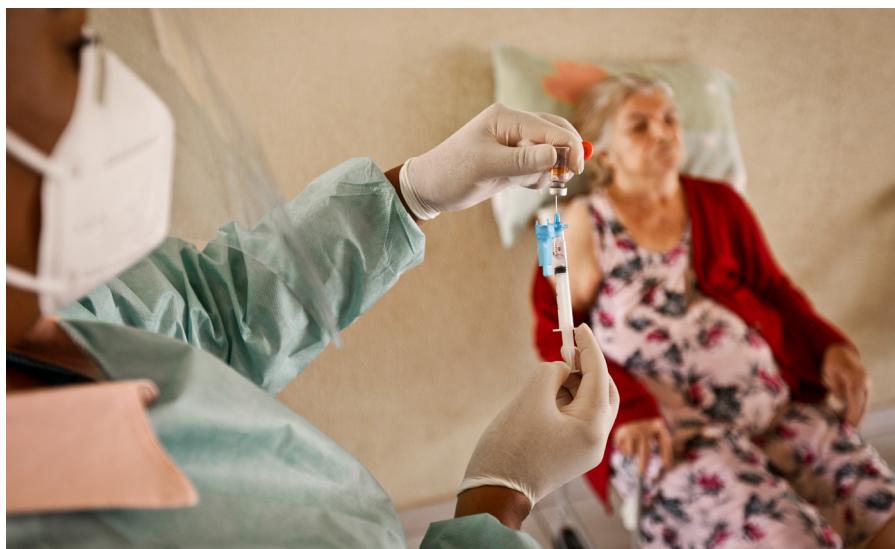


Photo: Breno Esaki/Agência Saúde DF. Une femme âgée attend d'être vaccinée à Brasília, Brésil, 2021 <[is.gd/2eaEG2](https://is.gd/2eaEG2)>.

# Étendre la protection contre le chômage en réponse à la crise COVID-19 et dans le cadre des efforts de construction<sup>1</sup>

Céline Peyron Bista, Quynh Anh Nguyen et Maya Stern-Plaza<sup>2</sup>

Le déclenchement de la pandémie mondiale de COVID-19 a entraîné une crise sanitaire et économique dont les importantes répercussions économiques et sociales risquent de se prolonger à long terme. Après la fermeture des espaces publics, la limitation des interactions physiques et des déplacements, ainsi que la perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales, les activités de nombreuses entreprises ont été ralenties et des millions de travailleurs dans le monde ont été confrontés à une réduction de leur temps de travail, tandis que d'autres ont perdu leur emploi et leurs moyens de subsistance.<sup>3</sup> La crise a révélé de grandes inégalités dans les protections accordées en cas de perte d'emploi ou de revenus. Sur les 2 milliards de travailleurs de l'économie informelle, 80 % ne bénéficient pas (ou presque pas) de protection sociale et ont été particulièrement touchés par la crise de la COVID-19.

Dans de nombreux pays, les régimes de protection contre le chômage ont joué un rôle essentiel dans la riposte à la crise, en apportant un soutien aux entreprises afin qu'elles conservent leurs travailleurs, évitant ainsi le chômage, et en offrant une sécurité de revenu à ceux qui ont perdu leur emploi (OIT, 2020a). Pourtant, avant la crise, seul un chômeur sur cinq dans le monde percevait des allocations chômage (OIT, 2017). Les lacunes en matière de couverture sont particulièrement saillantes dans les pays en développement, où la plupart des travailleurs ne bénéficient d'aucune protection en cas de perte d'emploi, notamment ceux de l'économie informelle. En général, ils ne sont couverts ni par les régimes d'assurance sociale ni par les aides étroitement ciblées sur la pauvreté,<sup>4</sup> ce qui les rend particulièrement vulnérables à l'appauvrissement, ainsi que leur famille (OIT, 2021 ; 2020b ; 2020c).

Les gouvernements du monde entier ont pris des mesures sans précédent pour offrir une sécurité de revenu immédiate aux personnes les plus touchées par le ralentissement économique. En plus des programmes d'assurance-chômage et des aides existantes, au 15 janvier 2021, 95 pays avaient introduit 178 nouvelles mesures dans le domaine de la protection contre le chômage, tandis que 107 pays avaient introduit 241 mesures de protection de l'emploi et des revenus.<sup>5</sup>

Les régimes de protection contre le chômage offrent une sécurité de revenu aux travailleurs qui risquent de perdre leur emploi ou qui sont effectivement au chômage. Ce faisant, ils jouent un rôle important en garantissant des moyens de subsistance aux travailleurs et à leurs familles et en les empêchant de tomber dans la pauvreté et l'informalité. Pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des régimes de protection contre le chômage, conformément aux orientations de la Convention (n° 168) de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, il est essentiel d'associer l'octroi de ces prestations à des mesures visant à promouvoir l'employabilité, en particulier le placement, l'orientation et la formation professionnelles (OIT, 2020a). Lorsqu'elles sont étroitement liées aux politiques de promotion de l'emploi, ces mesures peuvent aider à soutenir les entreprises, à accélérer la reprise et à faciliter des changements économiques structurels, ainsi que les transitions dans le monde du travail (OIT, 2017).

Néanmoins, au vu de la nature sans précédent de la crise de la COVID-19, ainsi que de la période prolongée de chômage et d'absence d'opportunités d'emploi qui s'en est suivie, les gouvernements ont été obligés de mobiliser des ressources supplémentaires pour étendre leur couverture et leurs prestations, souvent par le biais des régimes d'assurance-chômage existants. Un certain nombre de

pays ont étendu leurs régimes d'assurance-chômage, par exemple, en assouplissant les critères d'éligibilité ou en améliorant le niveau d'adéquation des prestations (OIT, 2020a). En Thaïlande, le Bureau de la sécurité sociale a augmenté et le niveau des prestations et la durée des allocations chômage prévues par la loi, y compris pour les travailleurs indépendants (OIT, 2020e).

En outre, un certain nombre de pays ont utilisé leurs régimes d'assurance-chômage ou mobilisé les ressources de l'État pour assurer des dispositifs de maintien dans l'emploi, telles que les subventions salariales de courte durée ou les allocations de chômage partiel versées aux travailleurs formels en cas de perte partielle ou totale du revenu (OIT, 2020a). Au Viet Nam, par exemple, les travailleurs en congé sans solde ont bénéficié de subventions salariales forfaitaires, tandis que des crédits salariaux ont été versés aux travailleurs en réduction du temps de travail (OIT, 2020e). Afin d'assurer le maintien de l'emploi, le Botswana a mis en place une subvention salariale couvrant 50 % du salaire mensuel des employés sur une période de trois mois, financée par le budget de l'État (OIT, 2020d). En Malaisie, l'assurance-chômage a octroyé des subventions salariales à certains employeurs afin qu'ils conservent leurs employés ; en échange, la relation de travail doit être maintenue pendant au moins six mois. Bien que temporaires, ces mesures se sont avérées particulièrement efficaces pour soutenir les travailleurs du secteur formel, en protégeant leurs revenus et en les empêchant de glisser vers l'économie informelle, tout en aidant les entreprises à conserver leurs employés et en leur permettant de reprendre rapidement leurs activités, une fois la crise passée (OIT, 2014 ; 2020a).

Or, dans de nombreux pays en développement, même lorsque des régimes d'assurance-chômage sont en place, leur efficacité est souvent limitée par la faible couverture de la population

“ Pour être efficaces, les régimes d'assurance-chômage doivent renforcer les mesures de soutien à l'emploi, mais aussi accélérer la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.



Photo: Jennifer A. Patterson/OIT. Un travailleur informel vend des bananes plantains à Abidjan, Côte d'Ivoire, 2020 <is.gd/LNU8I4>.

active, notamment dans les pays où le taux d'emploi informel reste élevé (OIT, 2017 ; 2020a). Dans les pays à faible couverture ou ne disposant d'aucune assurance-chômage, d'autres mesures de soutien aux travailleurs de l'économie informelle ont été immédiatement mises en œuvre en réponse à la crise de la COVID-19, telles que le déploiement en urgence de programmes de soutien au revenu. À Maurice, par exemple, le programme Workfare avait permis, au préalable, une extension de la protection contre le chômage, y compris parmi les travailleurs de l'économie informelle, ce qui a aidé le gouvernement dans sa riposte à la crise de la COVID-19 (OIT, 2019). En soutien au revenu familial, l'Argentine a versé une prestation unique d'urgence aux travailleurs domestiques à faible revenu et aux travailleurs de l'informel afin de compenser leur perte de revenu (OIT, 2020a). En avril 2020, un revenu universel de solidarité a été introduit au Togo, qui couvre les travailleurs de l'économie informelle urbaine. Malgré l'ampleur de la réponse, les mesures d'urgence se sont souvent traduites par des interventions ponctuelles à court terme, sans lien avec des mesures d'activation. À présent, en s'appuyant sur leur riposte à la COVID-19, certains pays tels que la Jordanie<sup>6</sup> et le Togo cherchent des moyens de transformer ces mesures d'urgence en solutions permanentes, afin d'assurer une protection sociale aux groupes de travailleurs qui n'étaient pas couverts auparavant, tout en facilitant leur transition vers l'économie formelle.

### La voie à suivre : l'extension de la protection contre le chômage dans le cadre des efforts de construction

À terme, les pays doivent dépasser les mesures d'urgence au profit de mécanismes de sécurité du revenu plus durables, destinés aux travailleurs licenciés ou en quête d'emploi, en plus de mesures visant à faciliter leur retour au travail, sous l'égide des droits de l'homme et des normes internationales du travail. En particulier, il convient d'envisager un renforcement et une expansion des régimes d'assurance-chômage, car c'est là un moyen de répondre efficacement aux chocs économiques ; de renforcer les capacités humaines ; d'accroître l'employabilité ; de permettre aux gens de faire face aux transitions plus fréquentes entre la vie et le travail ; et de préserver l'emploi formel.

Pourtant, l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs informels ne va pas sans difficultés. En effet, pour nombre de travailleurs de l'économie informelle, il est difficile de vérifier quelle est leur condition dans le marché du travail ou leur éligibilité aux prestations de chômage. En outre, seuls quelques pays ont étendu la couverture aux travailleurs indépendants, alors que ces derniers correspondent souvent à une grande partie des travailleurs informels (Carter, Bédard et Peyron Bista, 2013). Pour étendre la sécurité du revenu aux travailleurs et aux ménages de l'économie informelle, il est nécessaire d'envisager une série de mécanismes, par le biais de régimes contributifs ou financés par l'impôt – ou les

deux –, conformément à la recommandation (n° 202) de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012, et à la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015. Les aides au revenu doivent s'accompagner de politiques actives du marché du travail qui soient efficaces, adaptées et accessibles aux travailleurs, y compris ceux de l'économie informelle, grâce par exemple à la formation, l'orientation et le placement professionnels, le renforcement des compétences et le soutien à la création d'entreprise, ainsi qu'aux programmes de garantie d'emploi. Ce type d'association est essentiel pour aider les travailleurs touchés à (ré)intégrer rapidement le marché du travail. Non seulement le prolongement des prestations de chômage est coûteux pour le régime d'assurance sociale, mais les longues périodes de chômage sont aussi préjudiciables au progrès économique et social. Le renforcement des politiques d'activation permettra également aux travailleurs d'acquérir ou d'améliorer leurs compétences et leurs capacités, tout en augmentant leur employabilité afin de mieux s'adapter aux transitions futures, dans le cadre d'un marché du travail et d'une économie restructurés (Peyron Bista et Carter, 2017).

Pour être efficaces, les régimes d'assurance-chômage doivent renforcer les mesures de soutien à l'emploi, mais aussi accélérer la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Cela est essentiel pour combler les lacunes en matière de couverture et permettre à un plus grand

nombre de travailleurs d'accéder à des prestations plus élevées grâce aux régimes d'assurance-chômage, tout en bâtissant des systèmes de protection sociale plus solides, durables et équitables. À bien des égards, le succès dépend de la participation des représentants des employeurs, des travailleurs et des autres parties prenantes lors de la formulation des réponses politiques immédiates et de l'élaboration de systèmes de protection sociale complets et universels, qui permettent de mieux relever les défis sociaux et économiques futurs, y compris en période de crise et de transition. ●

Carter, John, Michel Bédard et Céline Peyron Bista. 2013. *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide*. Bangkok : Organisation internationale du Travail, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique. <<https://cutt.ly/JvU3ZNs>>. Consulté le 22 mars 2021.

Khrais, Mohammed Noor. 2020. « Social Protection to Address the COVID-19 Crisis for Formal Workers through Social Security Cooperation (JSSC) in Jordan ». Présenté lors du webinaire 'Impacts of the COVID-19 crisis on formal sector workers: (potential) social protection and employment responses', 28 avril. <<https://socialprotection.org/discover/blog/impacts-covid-19-crisis-formal-sector-workers-potential-social-protection-and>>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. Genève : Organisation internationale du Travail. <<https://cutt.ly/dvU3VvW>>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Genève : Organisation internationale du Travail. <[shorturl.at/iAFG2](http://shorturl.at/iAFG2)>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2019. « Expanding Access to Unemployment Benefits and Active Support to Informal Workers ». *What Works Research Brief*, n° 14. Genève : Organisation internationale du Travail.

OIT. 2020a. « Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations ». *Social Protection Spotlight*, 14 septembre. Genève : Organisation internationale du Travail. <[t.ly/5OJQ](https://t.ly/5OJQ)>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2020b. « Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations ». *Social Protection Spotlight*, 14 septembre. Genève : Organisation internationale du Travail. <[t.ly/HluH](https://t.ly/HluH)>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2020c. *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Updated Estimates and Analysis*, 6<sup>ème</sup> édition, 23 septembre. Genève : Organisation internationale du Travail. <[t.ly/BgHO](https://t.ly/BgHO)>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2020d. « COVID-19 and the World of Work. Country Policy Responses: Thailand ». Site internet de l'Organisation internationale du Travail. <<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#TH>>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2020e. « Social Protection Policy Responses to Mitigate COVID-19 Impact in Viet Nam ». *Note technique*. Genève : Organisation internationale du Travail.

OIT. 2020f. *Note méthodologique*. Genève : Organisation internationale du Travail. <[t.ly/ljTI](https://t.ly/ljTI)>. Consulté le 22 mars 2021.

OIT. 2021. « Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience ». *Policy Resource Package*. Genève : Organisation internationale du Travail.

Peyron Bista, Céline, et John Carter. 2017. *Unemployment Protection: A Training Package and Good Practices Guide: Experiences from ASEAN*. Bangkok : Organisation internationale du Travail, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique. <[t.ly/ESTp](https://t.ly/ESTp)>. Consulté le 22 mars 2021.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Assurer une protection contre le chômage et l'étendre à l'économie informelle », tenue le 6 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://cutt.ly/2vU3MDp>>.

2. Organisation internationale du Travail (OIT). Les auteurs remercient Shahra Razavi et Christina Behrendt pour leurs commentaires très utiles.

3. L'Organisation internationale du Travail (OIT, 2020f) estime qu'à l'échelle mondiale, le temps de travail perdu au troisième trimestre de 2020 (par rapport au troisième trimestre de 2019) équivaut à 345 millions d'emplois à temps plein équivalents.

4. En raison de cette double exclusion, les travailleurs de l'économie informelle sont souvent qualifiés de « milieu manquant ».

5. L'observatoire de l'OIT sur la protection sociale définit le chômage comme « toute prestation versée à une personne protégée suite à la perte d'un emploi rémunéré », tandis que la « protection du revenu/de l'emploi » est définie comme « les mesures spéciales liées à la COVID-19 qui comprennent des subventions salariales, des programmes de chômage partiel et d'autres mesures de maintien de l'emploi ou du revenu, celles-ci concernant le marché du travail et ne pouvant pas être classées ailleurs, par exemple, comme chômage ou maladie ». Voir OIT (2020g). Il convient de noter que seules les mesures relevant de changements de politique ont été prises en compte, contrairement aux pays où des régimes de protection contre le chômage étaient déjà en place avant la crise et servaient déjà à fournir des aides au revenu et à assurer le maintien de l'emploi.

6. Comme mesure de protection de l'emploi en Jordanie, la Social Security Cooperation (SSC) a fourni des subventions salariales partielles et totales par le biais du programme de protection contre le chômage. Par ailleurs, elle a introduit une prestation de chômage réduite à destination des employés qui ne sont pas encore inscrits à la SSC ou dont la période de cotisation ne dépasse par les 12 mois (Khrais, 2020).

“ Dans de nombreux pays, les régimes de protection contre le chômage ont joué un rôle essentiel dans la riposte à la crise.



Photo: KB Mpofu/OIT. Ouvrier d'usine au travail à Bulawayo, au Zimbabwe, 2020 <[is.gd/LNU8I4](https://is.gd/LNU8I4)>.

# Protection de la santé et prestations de maladie face à la COVID-19 en Asie<sup>1</sup>

Maya Stern-Plaza,<sup>2</sup> Lou Tessier,<sup>2</sup>  
Luis Frota<sup>2</sup> et Knut Lönnroth<sup>3</sup>

Comme souligné par la crise de la COVID-19, il est essentiel d'assurer un accès facile aux soins de santé et à la sécurité du revenu en cas de maladie, deux objectifs centraux des systèmes de protection sociale. Malgré certains progrès, plus de la moitié de la population mondiale n'a pas un accès effectif aux soins de santé, tandis que des millions de personnes sont poussées dans la pauvreté par les lourdes dépenses de santé qui sont à leur charge (OIT, 2020a ; OMS et Banque mondiale, 2019). Par ailleurs, la moitié de la main-d'œuvre mondiale n'étant pas couverte par des prestations de maladie (OIT, 2020b), le risque de glisser dans la pauvreté à la suite d'une perte de revenu est une réalité pour de nombreux ménages.

La crise actuelle a permis de mettre en évidence l'importance de la protection sociale, tout en soulignant des lacunes de couverture et d'adéquation dans les soins de santé et les prestations de maladie. Si les gouvernements ont cherché à apporter des réponses immédiates aux conséquences négatives de la COVID-19, il faut espérer que la crise sanitaire servira également d'alarme quant à la nécessité de mettre en place des capacités de riposte permanentes, inscrites dans des systèmes de protection sociale plus inclusifs, et d'offrir un meilleur accès aux soins de santé et aux prestations de maladie.

## Les ripostes des pays asiatiques à la pandémie de COVID-19 en matière de protection de la santé et de prestations de maladie

De nombreux pays ont pris des mesures pour améliorer l'accès aux soins de santé et combler les lacunes dans la protection de la santé, lesquelles mesures peuvent être classées comme suit.

- **Élargir la portée et l'éventail des prestations de santé**

La nature de la COVID-19 – notamment sa propagation rapide,

ses conséquences sanitaires importantes et son impact sur les ressources et les systèmes de santé – a amené un certain nombre de pays à s'assurer que les mesures préventives et cliniques nécessaires pour traiter et limiter son impact sanitaire seraient largement accessibles en temps voulu. Au vu de ce contexte, il était essentiel de réduire les obstacles financiers aux soins de santé, notamment pour lutter contre la paupérisation, qui a été aggravée par une moindre sécurité du revenu. Au Viet Nam, par exemple, le gouvernement a supprimé la participation aux frais liés au dépistage et à la détection de la COVID-19, en mettant en œuvre des mesures de traçage et d'isolement des cas détectés, par le biais de son système national d'assurance-maladie (OIT, 2020c). En Chine, le gouvernement a également assuré la gratuité du dépistage. Qui plus est, il a étendu l'ensemble des prestations médicales aux médicaments et services médicaux nécessaires au traitement de la COVID-19, ce qui a rendu le traitement médical facilement accessible à tous, assurés et non-assurés, indépendamment de leur capacité à le défrayer à l'avance. Ainsi, il a été garanti que les factures impayées des patients atteints de COVID-19 seraient acquittées auprès des prestataires de services.<sup>4</sup> Par ailleurs, la Chine a veillé à ce que des avances de fonds soient consenties afin que les établissements évitent toute exclusion des soins en raison de contraintes financières.

- **Renforcer la coordination et adapter les procédures administratives et de livraison**

Certains gouvernements ont pu réagir de manière adéquate grâce à un cadre juridique et réglementaire favorable. En Corée du Sud, le cadre juridique stipule que tous les établissements médicaux (y compris privés) doivent passer un contrat avec le système national d'assurance-maladie, ce

qui favorise l'équité dans l'accès aux soins et permet une réponse rapide en mobilisant tous les prestataires. Un certain nombre de pays se sont également montrés attentifs aux impacts que la pandémie de COVID-19 pourrait avoir sur d'autres pathologies, en veillant notamment à l'accès continu aux traitements médicaux. Afin de minimiser les rendez-vous médicaux, le Viet Nam et la Chine ont permis aux patients atteints de maladies chroniques d'obtenir à l'avance leurs médicaments. En outre, dans ces deux pays, des solutions de télémédecine ont été mises à disposition, telles que le suivi en ligne des traitements et des services destinés aux maladies courantes et chroniques (OIT, 2020c).

- **Étendre la couverture et adapter les prestations de maladie**

Incapables ou interdits de travailler en raison de la COVID-19 ou des mesures de quarantaine, un grand nombre de travailleurs ont été laissés sans revenu, à l'instar de nombreux travailleurs temporaires, à temps partiel et indépendants ; aussi la crise de la COVID-19 a-t-elle mis en évidence des lacunes critiques dans la couverture des prestations de maladie. C'est une réalité qui concerne notamment de nombreux travailleurs en première ligne face à la crise (travailleurs de la santé, agents de nettoyage, travailleurs des transports et de la livraison, travailleurs domestiques, etc.) (OIT, 2020d). Il s'agit d'une question centrale en matière de santé publique : dans l'impossibilité de compter sur une sécurité de revenu, un travailleur peut se sentir obligé de se rendre au travail ou réticent à s'auto-isoler, ce qui risque de contribuer à la propagation du virus (ibid.).

Comme le soulignent les normes internationales,<sup>5</sup> les prestations de maladie sont particulièrement pertinentes en cas de quarantaine, car elles jouent un rôle

essentiel dans le ralentissement de la propagation. Certains pays ont cherché à étendre leur couverture à des catégories supplémentaires de travailleurs, en adaptant ou en assouplissant les critères d'éligibilité des régimes existants ou en introduisant de nouvelles prestations.

À Singapour, par exemple, les prestations fournies pendant la quarantaine ont été financées par le gouvernement (ibid.). Au Myanmar, les travailleuses enceintes ont bénéficié de prestations de maladie (certes, à couverture limitée) afin de prolonger la durée du congé de maternité et de réduire leur exposition à la COVID-19 sur le lieu de travail (OIT, 2020c). La crise a mis en lumière la complémentarité entre les soins de santé et les prestations de maladie, ainsi que le besoin mutuel qui est le leur au sein d'un système de protection sociale universel et complet, car tous deux sont un moyen de promouvoir la santé publique et de réduire l'appauvrissement (Lönnroth et al., 2020 ; OIT, 2020e ; 2020f).

- **Assurer une couverture inclusive aux chômeurs temporaires ou permanents**

Dans de nombreux pays, la pandémie a entraîné une crise économique. À la suite des mesures de confinement, maintes entreprises ont vu leurs activités s'arrêter, avec pour conséquence une réduction ou une suspension temporaire des heures de travail, voire des licenciements. Au Cambodge, où l'assurance sociale contributive est le mécanisme prédominant, les travailleurs ont été

autorisés à suspendre le paiement de leurs cotisations même si les prestations ont été maintenues, conformément aux normes de l'Organisation internationale du Travail (OIT, 2020c).

### Les enseignements tirés pour aller de l'avant

La crise de la COVID-19 a mis en lumière d'importantes lacunes dans la protection sociale de la santé. Lors d'une pandémie, la santé d'un individu peut affecter celle de tous ; il est donc essentiel de garantir l'universalité et la continuité de la couverture. C'est pourquoi les gouvernements du monde entier ont rapidement réagi à la pandémie et amélioré l'accès aux soins de santé et aux prestations de maladie, en élargissant leur portée, en améliorant leur niveau d'adéquation et en facilitant leur fourniture. Il est nécessaire de tirer les leçons de ces mesures temporaires afin d'assurer à tout un chacun un accès plus durable, complet et universellement efficace à des soins de santé abordables et à des prestations de maladie adaptées. Ces deux éléments concourent à la réalisation de la couverture universelle des soins de santé et de la protection sociale universelle.

- **La disponibilité des services de soins de santé**

Comme souligné par la pandémie, il est nécessaire d'investir dans la disponibilité de soins de qualité et d'améliorer la coordination au sein du

système de santé. Les services de santé publics étant l'épine dorsale de la riposte apportée par de nombreux pays, il convient de leur accorder un rôle central, qui sera complété, le cas échéant, par des prestataires de services privés placés sous réglementation publique. La COVID-19 a également mis en lumière un niveau élevé de mobilité, tant au niveau national qu'international, en raison des opportunités de travail. Cela demande des réseaux de prestataires de services solides, ce qui permet de mobiliser les prestataires privés, le cas échéant, et de garantir la transférabilité des soins de santé. Au vu de l'impact de la maladie sur les personnes âgées, il est également nécessaire d'assurer une coordination plus étroite entre les soins de santé et les services sociaux (Gardner, States et Bagley, 2020).

- **L'importance des capacités institutionnelles et de la coordination dans le système de protection sociale**

Les ripostes ont été surtout financées par les recettes de l'administration publique et les mesures de relance budgétaire. Dans les pays où la protection sociale de la santé s'appuie sur des institutions solides, qui se fondent sur une large mutualisation des risques et agissent en tant qu'acheteur central des services de santé, les gouvernements ont été en mesure de canaliser rapidement les fonds publics vers les populations. Par ailleurs, cette crise a été l'occasion de s'appuyer sur les mécanismes d'enregistrement et d'identification disponibles au sein des systèmes de protection sociale, en vue d'étendre la portée de la protection sociale de la santé. Au Cambodge, un système d'identification inadapté a été mis à jour afin d'améliorer la couverture des ménages pauvres ; en conséquence, 600 000 personnes supplémentaires ont été enregistrées, bénéficiant à la fois de transferts en espèces et d'une protection de leur santé (OIT, 2020c).

- **Le besoin d'améliorer l'adéquation des prestations de soins de santé**

Si de nombreux pays, notamment en Asie, ont atteint une couverture quasi universelle grâce à des systèmes



Photo: OIT/Organisation locale de développement Mawk Kon. Un homme dispense une formation de sensibilisation à la prévention de la COVID-19, Myanmar, 2020 <is.gd/LNU814>.



nationaux d'assurance maladie, la crise a dévoilé leurs limites en matière d'adéquation des prestations, ainsi que la nécessité de réduire les paiements directs. La COVID-19 a également montré qu'il s'avère efficace d'intégrer des mesures de prévention, de dépistage et de traitement (y compris par télé-médecine) dans les prestations de soins de santé. En définitive, les participations aux frais sont à limiter, autrement elles doivent être stipulées de façon à ne pas créer de difficultés, notamment pour les personnes aux moyens limités.<sup>6</sup>

- **Les liens entre l'accès aux soins médicaux et la sécurité de revenu**

La crise a mis en évidence le rôle que le système de protection sociale peut jouer pour façonner les comportements afin de favoriser la prévention, la complémentarité entre les régimes de soins de santé et de prestations de maladie, ainsi que les limites évidentes des régimes de responsabilité des employeurs (OIT, 2020d). Si les dépenses personnelles pour accéder aux soins de santé et aux équipements de prévention sont élevées, elles ne sauront qu'être aggravées par toute perte de revenu liée à une incapacité de travailler (Hoa et Nhung, 2019 ; Lönnroth et al., 2014). Pour que les prestations de maladie jouent un rôle préventif, il est nécessaire de disposer de mécanismes financés collectivement et fondés sur la solidarité (OIT, 2020b). En effet, face à une telle crise, de nombreuses petites et moyennes entreprises (souvent la majorité des employeurs) sont confrontées à des obstacles financiers pour mener à bien leurs activités et peuvent, par conséquent, manquer à leurs obligations. Par ailleurs, en cas de régime de responsabilité des employeurs, les travailleurs indépendants et autonomes ne bénéficient pas de congés de maladie payés. Il est nécessaire d'envisager des mécanismes efficaces pour étendre la protection aux travailleurs indépendants et aux catégories qui, souvent, ne sont pas couvertes par les régimes existants, en mobilisant des ressources supplémentaires afin de mettre en place des régimes solides, équitables et financés de manière durable (Lönnroth et al., 2020). ●



Photo: Eric Sales/Banque asiatique de développement. Médecins dans un laboratoire référent pour la COVID-19, San Fernando, Philippines, 2020 <[is.gd/LNU8I4](https://is.gd/LNU8I4)>.

Gardner, W., D. States et N. Bagley. 2020. « The coronavirus and the risks to the elderly in long-term care ». *Journal of Aging and Social Policy* 1–6.

Hoa, N.B. et N.V. Nhung. 2019. « National tuberculosis patients cost survey: research findings lead to change in policy and practice, Viet Nam ». *Public Health Action* 9 : 50–52. <<https://doi.org/10.5588/pha.18.0082>>. Consulté le 16 mars 2021.

Lönnroth, K., P. Glaziou, D. Weil, K. Floyd, M. Uplekar et M. Raviglione. 2014. « Beyond UHC: monitoring health and social protection coverage in the context of tuberculosis care and prevention ». *PLoS Med.* 11: e1001693–e1001693. <<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001693>>. Consulté le 16 mars 2021.

Lönnroth, K., L. Tessier, G. Hensing et C. Behrendt. 2020. « Income security in times of ill health: the next frontier for the SDGs ». *BMJ Global Health* 5. <<https://bit.ly/2UYkEXL>>. Consulté le 16 mars 2021.

OIT. 2020a. « World Social Protection Database ». Site internet de l'Organisation internationale du Travail. <<https://bit.ly/3y9P6N6>>. Consulté le 16 mars 2021.

OIT. 2020b. *Sickness benefits: an introduction*. Genève : Organisation internationale du Travail.

OIT. 2020c. « Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses in Asia and the Pacific ». *Note d'information*. Genève : Organisation internationale du Travail.

OIT. 2020d. « Sickness benefits during sick leave and quarantine: Country responses and policy considerations in the context of COVID-19 ». *Social Protection Spotlight*. Genève : Organisation internationale du Travail.

OIT. 2020e. « COVID-19 and the health sector ». *Dossier sectoriel de l'OIT*. Genève : Organisation internationale du Travail.

OIT. 2020f. « Towards universal health coverage: Social health protection principles ». *Social Protection Spotlight*. Genève : Organisation internationale du Travail.

OIT. 2020g. « Unemployment protection in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations ». *Social Protection Spotlight*. Genève : Organisation internationale du Travail.

OMS et Banque mondiale. 2019. *Global Monitoring Report on Financial Protection in Health*. Genève : Organisation mondiale de la Santé, et Washington, DC : Banque mondiale.

Xinhua. 2020. « China gives COVID-19 patients free treatment: white paper ». Site internet XinhuaNet, 7 juin 2020. <[http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/07/c\\_139120521.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/07/c_139120521.htm)>. Consulté le 16 mars 2021.

1. Cet article a bénéficié des contributions de Marielle Phe Goursat et Christina Behrendt. Il s'appuie sur la table ronde « Assurer une protection contre le chômage et l'étendre à l'économie informelle », tenue le 6 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <[t.ly/SMCa](https://t.ly/SMCa)>.

2. Organisation internationale du Travail (OIT).

3. Karolinska Institutet.

4. D'après l'agence Xinhua, tous les patients suspectés ou confirmés de COVID-19 ont reçu des subventions de l'État afin de couvrir toute facture médicale qui ne serait pas couverte par l'assurance maladie de base, l'assurance contre maladies graves et le fonds d'assistance médicale (2020).

5. Le paragraphe 8 de la recommandation (n° 134) de l'OIT concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, fait expressément mention des quarantaines en cas de crise sanitaire et du droit à la sécurité du revenu, au moyen d'indemnités de maladie.

6. Conformément aux normes de sécurité sociale de l'OIT, notamment la Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952.

# Une protection sociale adaptée aux besoins des migrants : Les enseignements de la COVID-19<sup>1</sup>

*Gift Dafuleya,<sup>2</sup> Marius Olivier,<sup>3</sup> Jason Theede,<sup>4</sup> Giulia Baldi<sup>5</sup> et Teona Aslanishvili<sup>6</sup>*

La crise de la COVID-19 a montré qu'il est essentiel de disposer de systèmes de protection sociale efficaces pour protéger les personnes pauvres et vulnérables en cas de crise. Pourtant, au vu du schéma qui se dégage des réponses apportées à la COVID-19, avec leurs mesures de confinement et autres types de restrictions, les pays à faible niveau d'assistance sociale publique sont loin d'être en mesure de protéger les moyens de subsistance et l'économie de dommages durables. Par ailleurs, les ripostes étatiques qui laissent de côté les migrants sont de nature à exacerber les vulnérabilités préexistantes, car elles aggravent l'impact socio-économique et la situation humanitaire causés par la COVID-19, en réduisant les opportunités économiques tant des populations hôtes que des migrants, tout en surchargeant les systèmes de santé et de protection sociale. Dans ce contexte, le présent article traite des réponses de protection sociale destinées aux migrants, qui ne sont pas épargnés par les impacts socio-économiques de la COVID-19. Il propose également une brève discussion sur les aspects juridiques des réponses ciblant les migrants.

## Les impacts socio-économiques de la COVID-19 sur les migrants

La COVID-19 a eu de graves répercussions socio-économiques sur les moyens de subsistance des travailleurs formels et informels. Cela a entraîné une pression accrue sur les marchés du travail et les systèmes de protection sociale, ce qui a été exacerbé dans certains pays par la présence de migrants sans emploi qui rentraient dans leur pays d'origine.

Deuxième plus grand effectif de migrants après les Syriens, les migrants vénézuéliens subissent des impacts socio-économiques importants en raison de la COVID-19 : en août 2020, suite à la crise politique et économique, environ 4 millions de Vénézuéliens avaient fui le pays (UNHCR,

2020). Les enquêtes à distance que le Programme alimentaire mondial (PAM 2020a) a menées entre 2019 et 2020 ont révélé qu'environ 1,9 million de migrants vénézuéliens étaient en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave, dont 7 sur 10 qui ne s'étaient pas alimentés de façon adéquate au cours des 30 jours précédents. Par rapport à l'avant-COVID, la proportion de migrants ayant pris, la veille de l'entretien, un seul repas ou pas de repas du tout a été multipliée par 2,5 (PAM, 2020b).

Un exercice de simulation du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) a montré que la crise de la COVID-19 pourrait pousser dans la pauvreté 12 millions d'enfants supplémentaires dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), et ce, à court terme (IBC-SP et IPC-IG, 2020). Déjà vulnérables avant la pandémie, les enfants en déplacement ont vu leur situation s'aggraver. Traditionnellement, les pays de la région dépendent grandement des envois de fonds, représentatifs en termes de pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Les prévisions actuelles indiquent qu'à la suite de la crise sanitaire, ces remises chuteront de 8,5 % en 2020 et de 7,7 % en 2021, ce qui devrait produire un impact significatif sur le bien-être des enfants et des familles (Ratha, 2020).

Les enfants de travailleurs migrants restés dans les pays d'origine sont confrontés à des diminutions ou des retards dans les envois de fonds, ainsi qu'à des périodes de séparation potentiellement plus longues avec leurs parents migrants. Parfois, ces enfants restés au pays ne sont pas immédiatement inclus dans les programmes d'aide sociale : en raison des transferts de fonds reçus avant la pandémie, il se peut qu'ils ne répondent pas aux critères d'éligibilité et que le système manque de souplesse pour prendre en compte les « nouveaux pauvres ». Aussi les effets négatifs sont-ils aggravés pour les familles de migrants et leurs enfants, y compris dans leur pays d'origine (Zambrana-Cruz & Rees, 2020) (UNICEF, 2020).

## Les ripostes de la protection sociale qui ciblent les migrants

Dans leur réaction, certains gouvernements et institutions internationales ont proposé des mesures de protection sociale pour venir en aide aux migrants qui subissent les impacts socio-économiques de la COVID-19. En Amérique latine et dans les Caraïbes, quelques tendances en matière de riposte inclusive ont pu être dégagées grâce à une étude régionale conjointe menée par l'UNICEF, l'IPC-IG et le PAM (à paraître). En Équateur et au Pérou, la réponse à la pandémie a reproduit un modèle basé sur l'exclusion, antérieur à la COVID, en affectant négativement les migrants réguliers, qui se trouvent donc exclus de la réponse nationale apportée par la protection sociale. Le Brésil constitue un cas intéressant, avec un cadre juridique favorable, qui permet aux programmes d'assistance sociale d'inclure les demandeurs d'asile et les réfugiés (UNHCR, s.d.).

L'Organisation internationale pour les migrations fournit d'autres exemples intéressants (OIM, 2020a) de mesures prises par les pays d'origine à l'égard de leurs ressortissants migrants. Aux Philippines, par exemple, une subvention unilatérale et unique, à hauteur de 200 USD, a été octroyée aux citoyens à l'étranger. En outre, nombreux sont les pays qui ont mis en place des dispositions pour faire revenir leurs citoyens. Au Népal, une décision de la Cour suprême a contraint le gouvernement à se servir d'un fonds pour assurer le retour des travailleurs népalais. La Thaïlande et l'Indonésie ont également accordé, entre autres, un soutien monétaire aux rapatriés. Dans les pays du Nord, les travailleurs migrants en situation régulière et occupant un emploi formel sont souvent couverts par l'assurance sociale, ce qui leur a profité pendant la crise de la COVID-19. Des exemples de transferts en faveur des migrants, en espèces ou en nature, sont également à signaler dans les pays du Nord (OIM, 2020b).

Dans les pays africains, la plupart des réponses que la protection sociale a apportées à la crise

ont pris la forme de transferts en espèces et/ou en nature ; pourtant, aucune preuve documentée n'en atteste la portée pour les migrants. Dans certaines régions d'Afrique australe, les migrants se sont même vu refuser l'accès aux aides alimentaires d'urgence (Heywood, 2020).

### Les aspects juridiques des réponses ciblant les migrants

Dans le contexte de la COVID-19, plusieurs pays ont adapté leur cadre juridique pour permettre aux migrants d'accéder à la protection sociale. Comme mentionné ci-dessus, le Brésil dispose d'un cadre juridique favorable, qui permet aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'accéder aux programmes d'assistance sociale.

Depuis le début de pandémie en Afrique, la plupart des pays ont hésité à étendre la protection sociale aux migrants et aux travailleurs migrants, tant par le biais de programmes que par voie législative. L'Afrique du Sud dispose d'une Constitution assez progressiste : à quelques exceptions près, la charte ne fait pas de discrimination entre les citoyens et les non-citoyens, tout en préservant certains droits même en cas d'état d'urgence national. Pourtant, au début de la pandémie, le gouvernement sud-africain a adopté des règlements pour soulager la détresse sociale, qui tentaient de refuser l'accès à l'aide COVID-19 aux détenteurs de permis<sup>7</sup> et aux demandeurs d'asile réguliers.<sup>8</sup> Or, cette exclusion a été jugée inconstitutionnelle par la Haute Cour. D'autres tentatives ont été faites en Afrique du Sud pour adopter des réglementations (non encore promulguées) qui cherchent à fermer certains secteurs du marché du travail aux étrangers (BusinessTech, 2020). Cela peut avoir des retombées sur la constitution et la dignité humaine, ainsi que sur la protection sociale.

### Conclusion et recommandations

Les gouvernements ont étendu leurs programmes de protection sociale aux plus vulnérables, mais souvent, sans inclure nécessairement les migrants et les travailleurs migrants. L'exclusion peut s'avérer coûteuse à long terme, tandis que l'inclusion, dès le départ, se montre payante pour tous. À la lumière des impacts socio-économiques de la COVID-19 et des réponses de protection sociale mises en place par les gouvernements et les institutions internationales, telles qu'elles

ont été présentées dans cet article, les recommandations suivantes sont formulées à l'attention des décideurs politiques.

- Associer les mesures de protection à un meilleur accès aux soins de santé, ainsi qu'aux services de travail social et de protection de l'enfance. Cela permettra de remédier aux erreurs d'exclusion et d'offrir un ensemble de services holistiques pour traiter les nombreuses vulnérabilités.
- Permettre aux migrants d'être actifs sur le marché du travail. À la suite de la fermeture des frontières, c'est là une bouée de sauvetage pour les individus et les ménages, même si le droit international reconnaît aux États la possibilité de réglementer ou restreindre légitimement le travail des non-ressortissants à des catégories particulières, notamment aux non-ressortissants disposant de certains types de permis de travail ou de résidence et aux demandeurs d'asile (Commission internationale de juristes, 2014).
- Classer les prestataires de transfert de fonds comme des services essentiels : ils sont importants car ils permettent aux travailleurs migrants de continuer à aider leur famille dans leur pays d'origine.
- Surveiller et atténuer les effets de la fermeture des frontières, des restrictions de voyage et des changements de politique sur les migrants et leurs familles.
- Faciliter l'inclusion des citoyens ayant travaillé à l'étranger dans les régimes de protection sociale de leur pays d'origine.
- Concevoir un pare-feu entre la protection sociale et les services d'immigration afin que l'obligation de signaler les sans-papiers qui figurent dans les registres de la protection sociale soit supprimée. ●

BusinessTech. 2020. « Government looking at new laws to limit the employment of foreigners in South Africa ». Site internet de BusinessTech. <[t.ly/fZXL](https://t.ly/fZXL)>. Consulté le 30 novembre 2020.

Heywood, M. 2020. « Overlooking the Missing Millions—Another 'Stain on our National Conscience' ». *Daily Maverick*, 28 avril. <[t.ly/47LV](https://t.ly/47LV)>. Consulté le 29 novembre 2020.

IBC-SP et IPC-IG. 2020. *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/*

*Arab States Region: Country Responses and Policy Considerations*. Coalition thématique régionale sur la protection sociale et Centre international de politiques pour la croissance inclusive. <[t.ly/yZrb](https://t.ly/yZrb)>. Consulté le 30 novembre 2020.

OIM. 2020a. « Social protection of migrants Understanding the migration & mobility implications of COVID-19 ». *COVID-19 – Aperçu analytique*, n° 38. Genève : Organisation internationale pour les migrations. <[t.ly/Es5e](https://t.ly/Es5e)>. Consulté le 30 novembre 2020.

OIM. 2020b. *COVID-19 and Mobility statement*. Genève : Organisation internationale pour les migrations. <<https://bit.ly/3xdR25Z>>. Consulté le 29 novembre 2020.

PAM. 2020a. *Migration Pulse: Remote Assessment Venezuelan Migrants and Host Communities Columbia, Ecuador, and Peru*. Rome : Programme alimentaire mondial. <<https://bit.ly/3rldsel>>. Consulté le 26 janvier 2021.

PAM. 2020b. *Remote Assessment COVID-19: Migrants in Columbia, Ecuador, and Peru*. Rome : Programme alimentaire mondial. <<https://bit.ly/3BXe58q>>. Consulté le 26 janvier 2021.

Ratha, D. 2020. « Phase II—COVID-19 Crisis through a Migration Lens ». *Migration and Development Brief*, n° 33. Washington, DC : KNOMAD-Banque mondiale. <<https://t.ly/3ibuWNh>>. Consulté le 30 novembre 2020.

UNHCR. 2020. « Venezuelan Situation. » Site internet de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés. <<https://t.ly/LL1N>>. Consulté le 29 novembre 2020.

UNHCR. s.d. « Help Brazil: Social Assistance ». Site internet de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés. <<https://bit.ly/3rE0FYK>>. Consulté le 26 janvier 2021.

UNICEF. 2020. « Social Protection for Children and Families in the Context of Migration and Displacement during COVID-19 ». *Note technique*. <[t.ly/o7jN](https://t.ly/o7jN)>. Consulté le 6 avril 2021.

Zambrana-Cruz, G. et G. Rees. 2020. « A Lifeline at Risk: COVID-19, remittances and children ». Florence : Bureau de la recherche de l'UNICEF - Innocenti. <<https://bit.ly/375RFE3>>. Consulté le 6 avril 2021.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Une protection sociale adaptée aux besoins des migrants : Les enseignements de la COVID-19 », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://bit.ly/2WBleTR>>.

2. Université de Venda, Centre pour le développement en Afrique, Université de Johannesburg, Afrique du Sud.

3. Institut international de droit et politique sociale (IISLP) ; Université Nelson Mandela (Afrique du Sud) ; Université du Nord-Ouest (Afrique du Sud) ; Université d'Australie-Occidentale (Australie).

4. Organisation internationale pour les migrations (OIM), Bureau régional pour l'Afrique australe, Pretoria, Afrique du Sud.

5. Programme alimentaire mondial (PAM), Amérique latine et Caraïbes.

6. Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord.

7. Ces détenteurs de permis viennent surtout d'Angola, du Lesotho et du Zimbabwe. Ils bénéficient d'un permis spécial et non pas d'un permis de travail.

8. Jugement de la Haute Cour, Division de Gauteng, 18 juin 2020.

# Sortir des transferts d'urgence : Quel avenir pour le revenu de base universel ?<sup>1</sup>

Louise Haagh,<sup>2</sup> Mansour Ndiaye<sup>3</sup>  
et Claudia Vinay<sup>3</sup>

Bien que le concept ne soit pas nouveau, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, l'intérêt pour le revenu de base universel (RBU) ou le revenu de base (RB) s'est fortement accru parmi les gouvernements et les institutions de développement (Gentilini et al., 2020 ; Gray Molina et Ortiz-Juarez, 2020 ; Haagh et Rohregger, 2019). Au cours des dix années qui ont précédé la pandémie, le RBU a progressivement fait son chemin dans l'agenda politique. À commencer par l'Amérique latine, dans les années 1990, l'intérêt pour le RBU s'est développé dans les pays du Sud, parmi des chercheurs influents et des acteurs politiques importants, en parallèle à l'expansion des transferts monétaires conditionnels (Suplicy, 2002 ; Lo Vuolo, 2013). La question est de savoir comment étendre progressivement les transferts (conditionnels et sous condition de ressources) pour en faire des droits stables, tout en favorisant les complémentarités avec les grandes politiques de développement. Le présent article examine les avantages d'un système permanent de RBU, en ce qu'il permet de renforcer les impacts des autres politiques de développement, et les considérations politiques pour y parvenir.

## Passer du revenu de base temporaire au revenu de base universel

Dans le cadre de la pandémie, le RB a été appliqué principalement sous la forme de revenu de base temporaire (RBT). Autrement dit, des transferts d'urgence limités dans le temps et ciblant des groupes de populations qui ne sont pas actuellement couverts de manière adéquate par l'assistance sociale ou l'assurance sociale, comme les travailleurs informels et atypiques. En réponse à la pandémie, par exemple, la Colombie a pu, en un peu plus de trois mois, faire bénéficier 2,6 millions de ménages d'un programme de RBT appelé *Ingreso Solidario* (Revenu solidaire).<sup>4</sup>

Selon un rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

(Gray Molina et Ortiz-Juarez, 2020), la mise en place d'un RBT pour les près de 3 milliards de personnes les plus pauvres et les plus vulnérables des 132 pays examinés pourrait ralentir l'augmentation des cas de COVID-19, en leur permettant de rester chez eux pendant la pandémie et en les y incitant. Néanmoins, il convient de réfléchir à la suite, ainsi qu'à la manière de conforter ces bénéficiaires à l'aide d'un mécanisme plus permanent, qui soit à même de renforcer leur résilience au quotidien et en cas de crise.

Cet intérêt accru pour le renforcement de la protection sociale, traduit en diverses formes de transferts monétaires inconditionnels avant et pendant la pandémie, pourrait servir, dans certains pays, à engager une vraie réflexion sur l'établissement d'un plancher de RBU.

Sachant que **le RBU est par définition une allocation de subsistance de base, versée à vie aux individus, sans conditionnalités**, il est important de garder à l'esprit les aspects à plus long terme du RBU. Entre autres, le RBU peut servir de base à un ensemble plus diversifié de systèmes contributifs ou semi-contributifs soutenus par l'État, contribuant ainsi à assurer et à améliorer l'impact des autres programmes sociaux et économiques (Haagh, 2019).

Les régimes sous condition de ressources semblent rationnels pour ce qui est des coûts à court terme. Pourtant, à long terme, ils peuvent s'avérer une fausse économie : à moins d'être remplacés par un socle stable d'aide inconditionnelle, ils sont trop tributaires de la sélection des bénéficiaires, en termes de coûts administratifs ; des possibilités d'exclusion ; et des impacts négatifs causés par des prestations instables. La question est donc de savoir comment assurer une transition vers cette sécurité de base offerte par le RBU, tout en tenant compte des défis fiscaux et autres considérations politiques, telles que l'investissement à faire dans les services qui rendraient éventuellement difficile une transition rapide vers le RBU.

## En quoi consiste réellement le RBU ?

En fin de compte, le RBU suppose un sentiment de droit partagé au sein de l'économie, reflétant le même engagement que celui exprimé dans les services universels d'éducation et de santé. Ainsi compris, le RBU exige la mise en place de nouvelles institutions et une révision du contrat social. C'est là que réside la différence entre un transfert en espèces effectué à titre de mesure temporaire de lutte contre la pauvreté et le RBU (Haagh, 2019). Le RBU suppose l'adhésion de l'ensemble de la société, en vue d'un système plus juste, doté d'un point de départ et d'un plancher commun pour tous.

Or, cette adhésion de la société ne constitue pas forcément une condition préalable pour avancer en matière de RBU. Une mise sur pied progressive semble plus probable, à condition de considérer le RBU comme un élément fondamental pour renforcer la protection sociale et bâtir une assurance sociale. Le RBU est une entreprise de longue haleine, aussi suppose-t-elle des dialogues nationaux pour favoriser une plus grande solidarité entre les différentes couches socio-économiques, de façon à potentiellement aligner leurs intérêts, renforcer la cohésion sociale et réduire les conflits.

Le RBU ne remplace pas la nécessité de promouvoir des emplois stables et des capacités accrues, par exemple, l'égalité d'accès à une éducation de haute qualité – en fin de compte, ces politiques permettent de construire l'inclusion sociale (Haagh, 2011) ; le RBU n'est pas en conflit avec ces politiques non plus.

Enfin, le RBU n'est pas un mécanisme de redistribution qui permettrait de transférer des ressources des riches vers les pauvres. D'autres politiques s'avèrent mieux adaptées à cette fin, telles qu'un système d'imposition progressif et inclusif ou la fourniture de services publics universels, qui réduisent les dépenses encourues par les pauvres. Dans ce contexte, le RBU peut renforcer

“ Le RBU n’est pas une solution miracle : il doit s’accompagner d’un renforcement des institutions et des services publics.



Photo: Fondation Trinity Care. Soins de santé au village de Jangamakote, Inde, 2020 <is.gd/LNU8I4>.

le développement institutionnel et la construction d’une citoyenneté partagée.

#### Comment y parvenir ?

Comme pour toute nouvelle initiative, l’introduction d’un RBU peut impliquer différentes options politiques<sup>5</sup>, qui doivent être prises en compte dans la conception et le phasage, ce qui exige une approche de planification à long terme. Le RBU est une structure de base, avec de nombreuses applications potentielles en ce qui concerne les politiques publiques et les capacités de l’État démocratique. Une fois mis en place, il peut contribuer à augmenter les liquidités le cas échéant, en répondant de manière plus transparente aux cycles économiques ou aux crises.

Il faut également tenir compte du contexte de mise en œuvre du RBU. Un système de protection sociale est-il déjà en place ? Le RBU fonctionnera-t-il comme une mesure visant à combler les lacunes de la couverture sociale ?

Cependant, la mise en place d’un financement à long terme pour le RBU exige une consolidation et une expansion des systèmes d’épargne soutenus par les États, qui, pour la plupart, ne sont pas riches en ressources naturelles. Le renforcement des systèmes à risque partagé, soutenus par les États, repose sur trois autres conditions : (i) l’adoption d’approches mieux planifiées afin d’accroître les emplois stables et formels ; (ii) des systèmes d’épargne collective, soutenus par l’État, qui sont caractéristiques des États forts de Scandinavie et d’Asie de

l’Est ; et (iii) des efforts à l’échelle mondiale pour renforcer la capacité des États à exercer leur souveraineté fiscale. La mise en place d’un socle en vue d’un système de RBU s’inscrit donc dans un effort beaucoup plus large, qui vise à consolider la portée des finances publiques.

Le RBU n’est pas une solution miracle : il doit s’accompagner d’un renforcement des institutions et des services publics, y compris dans la santé et l’éducation, afin que les transferts octroyés aux citoyens ne soient pas utilisés pour défrayer des services de base, tels que la santé, l’assainissement ou l’éducation.

#### Expériences et aperçus sur le RBU

Au vu de sa définition, rares sont les exemples qui peuvent être pleinement qualifiés de RBU. En Namibie et en Inde, des petits projets prometteurs sont à signaler (Davala et al., 2015), tandis qu’un essai de contrôle randomisé à plus long terme (12 ans) a été réalisé dans certaines régions du Kenya (Arnold, 2018).<sup>6</sup> Or, ces essais se concentrent sur les populations pauvres (autrement dit, ils ne sont pas universels) et ont été financés par des donateurs, ce qui ne constitue nullement un schéma durable pour le RBU.

Depuis 2010, l’Iran a essayé de remplacer ses subventions sur le pain, l’eau, l’électricité, le chauffage et le carburant par un RBU. En effet, ces subventions ont été remplacées par un transfert en espèces aux ménages, à hauteur de 29 % du revenu moyen médian, ce qui a bénéficié à 19 millions de ménages en 2019.<sup>7</sup>

Plus récemment, des économies développées telles que la Finlande, le Danemark et les Pays-Bas ont également essayé le RBU. La Finlande a testé certains éléments du RBU en supprimant les conditionnalités liées aux prestations de revenu existantes, outre la perspective de conserver celles-ci en cas de rémunération. Cette mesure a entraîné des effets positifs sur la perception du bien-être économique, ainsi que des légères retombées positives sur l'emploi et une confiance accrue dans le système et dans les finances (Kela, 2020).

En même temps, dans ces économies développées, le mainstream politique craint que le RBU ne compromette les normes de solidarité, les sociétés en question étant historiquement égalitaires. Cela souligne l'importance du contexte dans la perception du RBU et de ses effets :

### Conclusion

L'énorme choc provoqué par la pandémie a montré qu'avec de la volonté politique, il est possible de réaliser plein de choses dans le domaine de la protection sociale ; les ressources peuvent être réaffectées et la technologie peut être exploitée afin d'atteindre un plus grand nombre de personnes. La crise sanitaire a également montré que, très souvent, les caractéristiques structurelles de notre mode de vie sont insoutenables et injustes, compte tenu du nombre disproportionné de personnes travaillant dans l'informalité, de la fragmentation des services, des graves lacunes dans la protection sociale et des importantes fissures à l'œuvre dans nos sociétés. Au moment où ils envisagent de construire mieux et différemment, de nombreux pays se rendent compte qu'ils doivent réfléchir davantage à la manière d'apporter des réponses planifiées et collectives aux problèmes et aux défis du développement (approches pansociétales). L'espoir est que la dynamique actuelle puisse déboucher sur des dialogues nationaux et, partant, susciter un soutien politique en faveur d'une planification et d'une organisation plus inclusives des services et de la sécurité économique. Dans la pratique, l'aspiration à un système plus pérenne de RBU s'accorde avec un haut degré d'engagement citoyen et d'appropriation publique, ainsi qu'avec des nouveaux contrats sociaux qui favorisent les droits

authentiquement universels, en vue d'accélérer l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités. ●

Arnold, C. 2018. « Money for nothing: the truth about universal basic income ». *Nature*, 30 mai.

Arnold, C. 2020. « Pandemic speeds largest test yet of universal basic income ». *Nature*, 10 juillet. <<https://t.ly/BOJ9>>. Consulté le 17 mars 2021.

Banerjee, A., M. Faye, A. Krueger, P. Niehaus, T. Suri. 2020 « Effects of a Universal Basic Income During the Pandemic ». Document de travail, Poverty Action Lab, MIT.

Davala, S., R. Jhabvala, S.K. Mehta et G. Standing. 2015. *Basic Income—A Transformative Policy for India*. Londres : Bloomsbury.

Gentilini, U., M. Grosh, J. Rigolini et R. Yemtsov (éd.). 2020. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC : Banque mondiale.

Gray Molina, G. et E. Ortiz-Juarez. 2020. *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. New York : Programme des Nations unies pour le développement.

Haagh, L. 2011. « Working Life, Well-Being and Welfare Reform ». *World Development* 39(3) : 450–473.

Haagh, L. 2019. *The Case for Universal Basic Income*. Cambridge, R.-U. : Polity.

Haagh, L. et B. Rohregger. 2019. *Universal basic income policies and their potential for addressing health inequities*. Copenhague : Bureau régional de l'Organisation mondiale pour l'Europe.

Kela. 2020. « Results of Finland's basic income experiment: small employment effects, better perceived economic security and mental wellbeing ». Site internet de Kela, 6 mai. <<https://t.ly/huyC>>. Consulté le 17 mars 2021.

Lo Vuolo, R. 2013. *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*. Basingstoke, R.-U. : Palgrave Macmillan.

Suplicy, E.M. 2002. *Renda de Cidadania*. São Paulo : Cortez Editora.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Sortir des transferts d'urgence : quel avenir pour le revenu de base universel », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://t.ly/gFvT>>.

2. Professeur de politique, Université d'York, UK.

3. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

4. Voir <<https://ingresosolidario.dnp.gov.co>>.

5. Pour une discussion approfondie sur les choix de distribution relatifs au financement et à la mise en œuvre dans les pays du Sud, voir Gentilini et al. (2020).

6. Pour des détails sur la Namibie, voir Arnold (2020) ; pour des détails récents sur le Kenya, voir Banerjee et al. (2020).

7. Comme précisé lors de la table ronde par le Dr. Ahmad Meidary, Vice-ministre de la protection sociale, Ministère iranien des Coopératives, du travail et de la protection sociale.

“ Le RBU peut renforcer le développement institutionnel et la construction d'une citoyenneté partagée. ”

# Placer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au cœur des politiques de protection sociale : programmer le présent et l'avenir<sup>1</sup>

Juan Gonzalo Jaramillo Mejia<sup>2</sup>

Il ne fait pas de doute que la pandémie de COVID-19 a irréfutablement démontré la nécessité de disposer de systèmes nationaux de protection sociale solides, qui puissent contribuer de manière substantielle à répondre aux besoins essentiels des individus et à gérer les risques auxquels ils sont confrontés en cas de crise. Elle a également fait ressortir le lien étroit entre la pauvreté, la faim et la maladie.

À juste titre, le nombre sans précédent de réponses que la protection sociale a apportées à la COVID-19 a relancé le dialogue mondial sur le secteur. Malgré la profusion de nouvelles mesures de protection sociale « réactive aux chocs », la communauté politique mondiale a posé des pansements sur des systèmes qui exigent pourtant une grosse intervention chirurgicale. Par exemple, les faiblesses structurelles dans la couverture et le fonctionnement courant de ces systèmes ont été compensées par une suppression des conditionnalités, une augmentation de la valeur des prestations, etc. Face à cette crise mondiale aux multiples facettes et sans précédent, des mesures correctives et des investissements longuement attendus ont été introduits à la hâte et de manière sporadique.

Pourtant, tout n'a pas été négatif. La pandémie a offert aux décideurs et aux praticiens une occasion unique de réfléchir et d'évaluer des nouveaux moyens pour consolider et renforcer les systèmes nationaux de protection sociale. Dans les pays où les programmes ont subi des ajustements temporaires afin de répondre à la crise, la COVID-19 est devenue un catalyseur, contribuant ainsi à l'émergence d'agendas axés sur des réformes structurelles substantielles. La prise de conscience de

la nécessité d'intégrer la sécurité alimentaire et la nutrition au cœur de ces agendas est l'un des éléments les plus saillants.

L'une des leçons à tirer de la crise de la COVID-19 réside dans la nécessité d'investir de manière soutenue dans la mise en **adéquation** des systèmes de protection sociale. En dernière instance, tant dans l'immédiat qu'à long terme, la satisfaction des besoins essentiels – y compris une alimentation nutritive et saine – influera sur la santé, la productivité et le bien-être de tous.

Cet article examine certains des défis de longue date auxquels la protection sociale a été confrontée pour obtenir des bons résultats nutritionnels, ainsi que leur exacerbation par la pandémie. Profitant des projecteurs braqués sur la protection sociale, l'article souligne la nécessité de replacer en son cœur la sécurité alimentaire et les considérations nutritionnelles. Pour y parvenir efficacement et briser à terme le cercle vicieux de la pauvreté, de la faim et de la malnutrition, des mesures ciblées et systématiques doivent être prises.

## Des paradoxes persistants

Alors que nous avons tous besoin d'au moins trois repas par jour pour profiter de nos vies pleinement et en bonne santé – et ce, tous les jours, « du berceau à la tombe » –, les aliments sûrs, sains et nutritifs sont un luxe pour nombre de personnes qui ne peuvent pas y accéder physiquement et/ou financièrement, dans un monde pourtant caractérisé par ses excès.

Les données indiquent que les aides sociales permettent d'améliorer durablement l'accès des ménages vulnérables à la nourriture et aux services essentiels (Alderman, 2015). Malheureusement, un autre paradoxe

demeure : alors que la plupart des gens dépendent de leurs revenus pour accéder à la nourriture, la sécurité accrue du revenu ne se traduit pas toujours par des résultats nutritionnels positifs, en raison d'une interaction complexe entre la santé, l'assainissement, l'environnement alimentaire, les connaissances et les dynamiques de pouvoir, entre autres (HLPE, 2012).

Une plus grande sécurité de revenu ou l'accès à la nourriture ne saurait correspondre à la sécurité alimentaire, qui, à son tour, ne saurait garantir la sécurité nutritionnelle. C'est pourquoi il a été affirmé, à plusieurs reprises, que les programmes de protection sociale doivent prendre des mesures délibérées, de la conception jusqu'à la mise en œuvre, afin d'en maximiser l'impact en matière nutrition (Deveraux, 2015). Par exemple, il est primordial de s'assurer que les prestations de protection sociale répondent adéquatement aux besoins alimentaires et nutritionnels essentiels des individus. Les valeurs des transferts monétaires sont souvent calculées à l'aide d'un seuil de pauvreté de référence. Or, il est fréquent que celui-ci soit inférieur au niveau de consommation exigé pour s'assurer une alimentation saine, ce qui entraîne un manque d'accessibilité financière aux répercussions énormes sur la capacité des ménages à se procurer des aliments nutritifs, par opposition à des aliments transformés denses en calories, mais moins chers.

## Comment la pandémie exacerbe-t-elle les problèmes existants ?

La crise de la COVID-19 a mis en évidence le rôle vital que les systèmes de protection sociale ont à jouer pour protéger les populations contre la faim et la malnutrition, **au-delà** de la crise sanitaire. Alors que les moyens de subsistance sont sous pression et que les impacts

socio-économiques et multiformes de la pandémie continuent de se faire sentir, la capacité des individus à s'assurer une alimentation nutritive, ainsi qu'à leur famille, est encore plus compromise. Dans le monde entier, l'impact de la COVID-19 sur les économies et les systèmes de santé a été rapide et omniprésent. Les mesures de prévention ont permis de sauver des vies, mais elles ont également déclenché des récessions économiques aux graves répercussions sur les communautés et les individus. Cela nous oblige à examiner de près des questions telles que la faim en ville et à reconnaître des vulnérabilités qui ont toujours existé, mais qui n'ont jamais été suffisamment prises en compte. Dans certains pays, la pandémie a ajouté une couche de complexité aux crises en cours, ce qui a entraîné une augmentation de l'incidence de la faim, de la pauvreté, de la malnutrition et des maladies.

Alors que des mesures continuent d'être prises dans le monde entier pour contenir le virus, nombreux sont ceux qui craignent moins d'en mourir que de périr de faim. Leur incapacité à satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels essentiels compromet aussi leur immunité et leur capacité à surmonter la maladie.

### Un boom dans les réponses de la protection sociale à la COVID-19

La quasi-totalité des pays et territoires ont planifié ou mis en place, depuis le début de la pandémie, plus de 1 400 mesures de protection sociale en réponse à ses impacts socio-économiques. La forte augmentation

des dépenses de protection sociale dépasse le niveau de celles engagées en réponse à la crise « Triple F » (alimentation, finances et carburant, en anglais), en 2008. Cela représente 0,87 % des quelque 88 000 milliards de dollars de produit intérieur brut (PIB) mondial en 2019, un record sans précédent (Gentilini et al., 2020).

Malgré les nouveaux records de financement en matière de protection sociale, la pandémie menace de faire augmenter les taux de malnutrition dans les pays les plus pauvres, en surchargeant des systèmes alimentaires et de santé qui sont d'ores et déjà paralysés.

La COVID-19 et la malnutrition forment une combinaison mortelle. Comme l'ont démontré Heady et al. (2020), la prévalence de l'émaciation chez les enfants pourrait augmenter de plus de 14 % en raison de la pandémie, poussant ainsi, dans les mois à venir, 7 millions d'enfants supplémentaires vers la malnutrition aiguë. Par ailleurs, selon une étude récente de Popkin et al. (2020), la dénutrition n'est pas la seule forme de malnutrition qui inquiète. En effet, les obèses atteints de COVID-19 sont plus susceptibles que les personnes de poids normal de devoir être hospitalisés (113 % plus de chance), d'être admis en soins intensifs (74 %) et même de mourir (48 %). Il est de plus en plus évident que le surpoids et l'obésité touchent de manière disproportionnée les personnes pauvres, étant donné qu'une alimentation malsaine s'avère moins chère et plus accessible qu'un régime sain (SOFI, 2020).

### Surmonter les obstacles à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la protection sociale

La protection sociale a un rôle essentiel à jouer dans l'accès à la nourriture et, plus largement, dans l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Slater et al., 2014). Pourtant, comme l'ont montré les réponses de la protection sociale à la pandémie, son potentiel n'a pas été pleinement exploité. Dans de nombreux cas, malgré des mesures de prévention agressives qui ont permis de ralentir la propagation et l'impact de la COVID-19, la faim, la pauvreté et la malnutrition se sont amplifiées et approfondies.

Bien que les synergies entre protection sociale et nutrition soient évidentes, nombre d'obstacles de longue date les ont entravées, ce qui compromet la capacité des individus à transformer leur sécurité de revenu en un accès (économique et matériel) aux aliments nutritifs qui favorisent, à terme, la santé et le bien-être.

S'il est dans l'intérêt direct de la protection sociale de réduire de manière accélérée et durable la pauvreté et les vulnérabilités, un obstacle constant a été de convertir cet intérêt en une proposition de valeur claire, en vue de soutenir la sécurité alimentaire et nutritionnelle via des politiques et des programmes réfléchis et cohérents. Dans nos politiques et nos plans de protection sociale, nous devons reconnaître que la faim et la malnutrition sont des causes, et pas seulement des effets de la pauvreté, et que leur interrelation n'est donc pas à sens unique.



Photo: UNICEF Éthiopie/Ephrem Tamiru. Une femme mesure le bras d'un enfant afin de vérifier son état nutritionnel, woreda de Fentale, Éthiopie, 2020 <is.gd/LNU8I4>.

“ Les données indiquent que les aides sociales permettent durablement d'améliorer l'accès des ménages vulnérables à la nourriture et aux services essentiels.



Faire de la sécurité alimentaire et nutritionnelle une condition essentielle au succès de la protection sociale, voilà qui reste un défi. C'est pourquoi nous devons adopter une vision qui soit à même de reconnaître « le rôle essentiel joué par la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la construction d'une société prospère, capable de nourrir tous ses habitants sans laisser personne de côté, la nutrition étant à ses yeux au fondement des capacités qui pérennisent cette prospérité » (PAM et EPRI, 2020).

D'autres obstacles entravent notre capacité à adopter de nouvelles approches et de nouveaux cadres de travail, par exemple :

- **Penser de manière « sensible ».** Le recours excessif à une approche sectorielle a fait que la protection sociale est restée myope et cloisonnée, se montrant incapable d'intégrer en son sein d'autres préoccupations sectorielles. Une reconnaissance plus importante des approches multisectorielles intégrant la santé, l'éducation et l'agriculture, entre autres, nous permettrait de renforcer les coalitions et l'adhésion nécessaires au traitement des causes directes et sous-jacentes de l'insécurité alimentaire, de la pauvreté et de la malnutrition.
- **Réfléchir à l'ensemble du cycle de vie.** Tant que nous maintiendrons une « approche cloisonnée par âge » (Bundy et al., 2018), les vulnérabilités subies tout au long du cycle de vie, associées qu'elles sont à la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de la malnutrition, ne seront jamais traitées. Au-delà des 1 000, voire des 8 000 premiers jours de vie, une perspective « du berceau à la tombe » nous permettrait d'adopter une vision axée sur la préservation et la consolidation des habitudes saines, qui se traduiront à terme par des gains solides et durables en matière de capital humain et de développement économique.
- **Réfléchir en termes de vulnérabilité.** Le cercle vicieux de la pauvreté, de la faim et de la malnutrition se poursuivra tant que la protection sociale restera uniquement axée sur l'insécurité du revenu. Elle devrait

plutôt reconnaître, de manière holistique, un ensemble sous-jacent de vulnérabilités socio-économiques et spatiales, qui souvent se croisent et sont à l'origine de ces privations.

- **Comblent le manque d'accessibilité.** La pandémie a également souligné nombre de défis récurrents dans nos systèmes alimentaires, tels que le coût élevé des régimes sains et la difficulté d'accès aux divers aliments nutritifs. En comblant ce manque d'accessibilité financière aux régimes alimentaires sains, nous contribuerons de manière plus efficace aux résultats en matière de santé et à la reprise économique, avec une demande globale en aliments nutritifs qui favorisera des changements positifs dans les chaînes de valeur alimentaires.

### Conclusion

La pandémie l'a montré : à moins de placer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au cœur de la protection sociale, celle-ci ne saura remplir, dans la durée, ses objectifs en matière de protection contre le dénuement et la vulnérabilité. Nous devons donc favoriser les synergies entre les secteurs, les politiques et les programmes afin de développer notre capital humain et d'apporter des changements significatifs à nos sociétés, dans leur ensemble.

La nutrition ne peut pas attendre. Si nous n'agissons pas maintenant, des pertes dévastatrices se produiront dans la vie, la santé et la productivité des générations futures. C'est notre compréhension actuelle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui déterminera si les retombées de la COVID-19 se feront sentir dans les mois, les années ou les décennies à venir.

Depuis le début de la pandémie, les gouvernements et les acteurs nationaux ont été nombreux à tirer des enseignements des lacunes relevées dans leurs propres systèmes de protection sociale et de sécurité alimentaire. Pour se garder de solutions *ad hoc* à des problèmes structurels de longue date, les leçons tirées de ces ripostes à court terme doivent se traduire en changements durables, au sein de politiques et de pratiques de sécurité alimentaire et de protection sociale plus sensibles à la nutrition. ●

Alderman, H. 2016. *Summary of Evidence Prepared for the Global Forum on Nutrition-Sensitive Social Protection Programs, 2015: Leveraging social protection programs for improved nutrition*. Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale.

Bundy, D., N. de Silva, S. Horton, D. Jamison et G. Patton. 2018. « Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies ». *Child and Adolescent Health and Development, Disease Control Priorities* 3(8). Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale.

Devereux, S. 2015. « Realising the Right to Social Security and the Right to Food. The contribution of national social protection floors towards food security and the realisation of the right to adequate food for all ». *Document de travail sur l'expansion de la sécurité sociale*, n° 51. Genève : Bureau international du Travail.

FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF. 2020. « Transforming food systems for affordable healthy diets ». *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*. Rome : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Gentilini, U., M. Almenfi et P. Dale. 2020. « Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (December 11, 2020) ». *Document vivant COVID-19*, Version 14. Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale.

Headey, D., R. Heidkamp, S. Osendarp, M. Ruel, N. Scott, R. Black, M. Shekar, H. Bouis, A. Flory, L. Haddad et N. Walker. 2020. « Impacts of COVID-19 on childhood malnutrition and nutrition-related mortality ». *The Lancet* 396(10250): 519–521. <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31647-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31647-0)>. Consulté le 11 mars 2021.

HLPE. 2012. *Social Protection for Food Security. A report by the High Level Panel of Experts (HLPE) on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (CFS)*. Rome : Comité sur la sécurité alimentaire mondiale.

PAM et EPRI. 2020. « Why does Food Security and Nutrition Matter in Social Protection Responses to Systemic Shocks in the Southern African Region? » Note sur la COVID-19. Johannesburg : Institut de recherche sur les politiques économiques du Programme alimentaire mondial.

Popkin, B.M., S. Du, W.D. Green et al., 2020. « Individuals with obesity and COVID-19: A global perspective on the epidemiology and biological relationships ». *Obesity Reviews* 21(11).

Slater, R., R. Holmes et N. Mathers. 2014. « Food and Nutrition (in-)Security and Social Protection ». *Documents de travail de sur la coopération pour le développement*, n° 15. Paris : Publications de l'OCDE.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Surmonter les obstacles à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les ripostes de protection sociale à la COVID-19 », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <[T.ly/VrYs](https://www.pam.org)>.

2. Programme alimentaire mondial (PAM).

# L'analyse par micro-simulation : Un outil utile pour le renforcement de la politique sociale en période d'incertitude<sup>1</sup>

Gerardo Escaroz<sup>2</sup> et José Espinoza-Delgado<sup>3</sup>

Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va, comme le savaient les marins de l'Antiquité, et la crise actuelle provoquée par la pandémie de coronavirus représente une tempête inattendue et sans précédent, qui a plongé les pays du monde entier dans l'incertitude. Dans ce contexte, les exercices de micro-simulation peuvent constituer un outil utile pour simuler l'impact des mesures politiques adoptées en réponse à la COVID-19, ce qui peut aider les gouvernements : à comprendre la profondeur et la complexité de la crise socio-économique en cours ; à évaluer les réponses en matière de politique sociale, en amont de leur mise en œuvre ; et à se faire une idée de l'étendue et du coût de ces réponses (Lay-Yee et Cotterell, 2015).

Peu après que la COVID-19 a été qualifiée de pandémie et au vu des premières projections mondiales de contraction du produit intérieur brut (PIB), en raison des impacts de la crise, des analyses par simulation ont été réalisées à partir de données agrégées au niveau national. Ces analyses ont mis en garde contre l'augmentation de la pauvreté monétaire, et ce, dans de nombreuses régions du monde, mais surtout en Amérique latine et dans les Caraïbes (Sumner, Hoy et Ortiz-Juárez, 2020 ; UNICEF et Save the Children, 2020 ; Banque mondiale, 2020). Néanmoins, en raison de limitations au niveau des données, ces études n'ont inclus ni les profils des ménages ni les effets des options politiques sur les différents groupes de population, ce qui n'est possible qu'en ayant recours aux micro-données des enquêtes sur les ménages.

En effet, les informations sur la situation socio-économique des ménages qui sont collectées lors de ces enquêtes – c'est-à-dire, les micro-données sur les revenus, les dépenses, l'accès à la santé, à l'éducation ou aux programmes de protection sociale – sont souvent moins à jour<sup>4</sup> que les

indicateurs macroéconomiques, tels que la performance du PIB, l'activité économique par secteur, l'inflation ou le chômage. Il en résulte un manque d'informations pour les décideurs, qui doit être comblé d'une manière ou d'une autre pour informer les politiques publiques. En l'absence de données à jour, les exercices de simulation peuvent nous permettre de modéliser les conditions socio-économiques des familles en partant de certaines hypothèses, paramètres et scénarios. Or, il convient de noter que ces exercices ne sont pas destinés à produire un résultat spécifique pour une situation particulière (par exemple, la pauvreté monétaire), mais à donner une idée des tendances, des distributions et des types de politiques qui peuvent être mises en œuvre pour faire face à cette situation (c'est-à-dire, les options de ciblage, les montants des transferts, les coûts ou la périodicité des mesures).

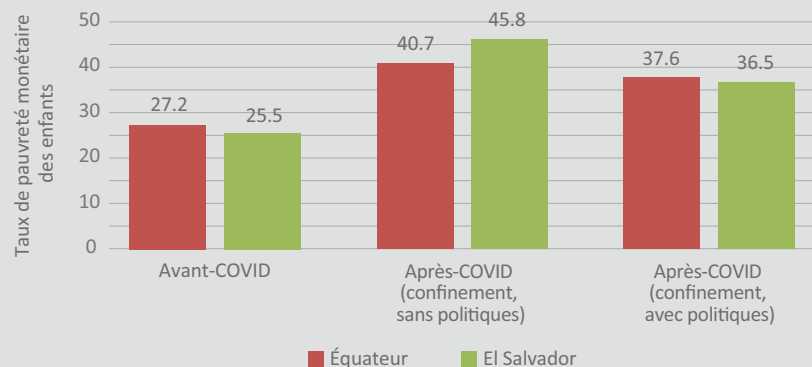
En gardant cette mise en garde à l'esprit, des études récentes menées en Colombie, en Équateur, au Salvador, au Pérou et à Sainte-Lucie<sup>5</sup> ont conclu que la pauvreté monétaire des enfants risque d'augmenter à la suite de la COVID-19. Dans ces cinq pays, si rien n'est fait pour l'empêcher, la crise pourrait faire reculer les efforts de réduction de la pauvreté de 10 ans, en moyenne. De plus, comme la crise risque d'affecter les populations urbaines vulnérables et d'accentuer les effets sur les ménages pauvres (CEPAL, 2020 ; Rubio et al., 2020), les inégalités devraient s'accroître davantage. Heureusement, ces exercices ont également révélé que les mesures de protection sociale – et, plus particulièrement, les programmes de transferts monétaires – sont financièrement plausibles et peuvent contenir en partie l'augmentation de la pauvreté monétaire, à condition d'être bien conçues. En outre, ils ont également montré que si l'objectif est de protéger les familles les plus touchées, les réponses politiques n'ont pas à être neutres vis-à-vis des inégalités.

Bien que les principes et les étapes suivis dans les démarches de micro-simulation soient similaires – par exemple, dans l'utilisation de micro-données, la définition d'hypothèses, le recours à des informations supplémentaires pour calibrer les paramètres et la mise en place de différents scénarios –, certains aspects particuliers de chaque étude méritent d'être soulignés.

Dans les études sur l'Équateur et El Salvador (UNICEF Équateur, 2020 ; UNICEF El Salvador, 2020), l'objectif était non seulement d'examiner la pauvreté monétaire, mais aussi de faire des hypothèses sur l'évolution de la pauvreté multidimensionnelle des enfants, les vulnérabilités et les classes moyennes (voir López-Calva et Ortiz-Juárez, 2014), à la suite des effets de la pandémie. En considérant l'ensemble de la distribution des revenus et pas seulement les familles les plus pauvres, cette approche s'avère particulièrement pertinente pour les systèmes de protection sociale, car elle donne un aperçu de la reconfiguration de la société en termes de revenus, ainsi que des mesures qui pourraient être nécessaires pour fournir une couverture adéquate pour tous. En effet, les deux études montrent que la pauvreté va augmenter en Équateur et au Salvador et que les classes moyennes vont se rétrécir, ce qui entraînera, en termes de politiques publiques, des conséquences dans le ciblage des différents groupes. Les effets sur la pauvreté seront également plus importants dans les zones urbaines, mais plus intenses dans les communautés rurales. Il convient de noter que l'étude sur l'Équateur a été utilisée pour étayer l'argument en faveur d'une augmentation de l'aide sociale aux populations vulnérables, dans le cadre d'un prêt récemment accordé par le Fonds monétaires international (FMI, 2020). La figure 1 montre certains résultats pour El Salvador et l'Équateur, qui suggèrent un impact de COVID-19 sur l'incidence de la pauvreté, avec et sans politiques sociales.

“ Les exercices de simulation peuvent nous permettre de modéliser les conditions socio-économiques des familles en partant de certaines hypothèses, paramètres et scénarios.

**FIGURE 1:** Incidence de la pauvreté monétaire des enfants, avant et après-COVID, avec et sans politiques publiques



Source: Élaborée par les auteurs avec des informations de l'UNICEF d'Équateur (2020) et de l'UNICEF d'El Salvador (2020).

L'analyse menée pour Sainte-Lucie (Bureau de l'UNICEF pour les Caraïbes orientales, 2020) a également évalué la pauvreté monétaire et multidimensionnelle. En effet, l'enquête sur les ménages de ce pays étant riche en variables liées à la santé – tant en termes d'accès que de qualité –, il a été possible de formuler des hypothèses sur l'utilisation des services de santé, l'augmentation des dépenses de santé à la charge des ménages, ainsi que sur d'autres impacts de la pandémie sur la santé. Le modèle de micro-simulation a également examiné les options de transfert en espèces visant les populations vulnérables et leur effet sur la réduction de la pauvreté chez différents groupes cibles. En outre, cet effort conjoint de l'UNICEF et d'autres organisations internationales offre la possibilité d'utiliser et d'explorer le modèle de micro-simulation comme un outil en ligne, qui permet de tester différents scénarios afin de mieux informer les choix politiques à faire.

Pour accroître la précision de ce type de modèle, il est essentiel d'étayer les hypothèses en utilisant des données supplémentaires, provenant d'autres sources. De manière très innovante, l'étude menée au Pérou a inclus des informations sur la consommation d'électricité des ménages et le rapport de mobilité de la communauté Google,<sup>6</sup> dans le but de calibrer les paramètres du modèle concernant la contraction de l'emploi, car ces deux éléments gardent une flexibilité positive vis-à-vis de l'activité économique et, partant, du revenu (UNICEF Pérou, 2020). Le Pérou étant l'un des pays les plus touchés

par la crise en Amérique latine (CEPAL, 2021), l'étude a montré sans surprise les effets significatifs sur la pauvreté monétaire des enfants, même après une éventuelle reprise en 2021, en particulier chez les ménages ruraux dont le chef de famille travaille dans le secteur informel.

Enfin, une caractéristique majeure de l'étude sur la Colombie réside dans les différentes hypothèses formulées sur l'activité économique, selon que les ménages sont situés dans des zones urbaines ou rurales, ce qui a apporté une nuance supplémentaire à l'analyse (UNICEF Colombie, à paraître). Comme dans les autres cas, l'augmentation de la pauvreté six mois après la pandémie pourrait faire reculer le pays d'une décennie dans ses efforts, notamment pour les ménages avec enfants. Le paquet de mesures de protection sociale que la Colombie a adopté en réponse à la crise est pourtant l'un des plus ambitieux de la région (Rubio et Escaroz, 2020) ; il s'avère donc essentiel d'examiner ces interventions et leur niveau d'efficacité pour contenir la hausse de la pauvreté. Selon l'analyse, la riposte du gouvernement aurait pu retenir l'augmentation de l'extrême pauvreté à hauteur de deux tiers et celle de la pauvreté globale à hauteur d'un tiers.

De façon générale, il s'agit certes d'une période sans précédent, mais les lacunes en matière d'information sur la situation socio-économique des familles ajoutent un élément d'incertitude qui devra être comblé en vue de fournir aux décideurs une feuille

de route pour la mise sur pied de politiques publiques. Pour ce faire, les analyses par micro-simulation telles que celles menées en Colombie, en Équateur, au Salvador, au Pérou et à Sainte-Lucie constituent un outil solide, pertinent tant sur le plan technique que politique. Techniquement, ces exercices ont utilisé des micro-données : les conditions initiales définies pour le scénario de base, avant de modéliser des effets ou tester des options, sont aussi réelles et précises que les enquêtes. Du point de vue politique, leur valeur réside dans leur capacité à fournir des données probantes sur les effets probables d'une crise, ainsi que des options d'intervention – par exemple, la capacité à contenir la pauvreté via des programmes de transferts monétaires –, ce qui peut permettre d'ouvrir un espace de dialogue politique au niveau national.

Comme le savaient les marins de l'Antiquité, il est essentiel de disposer d'une carte de sa destination pour tirer le meilleur parti des vents favorables en période de tempête. ●

Banque mondiale. 2020. « COVID-19 to add as many as 150 million extreme poor by 2021 ». Site internet de la Banque mondiale. <[t.ly/8wXn](https://t.ly/8wXn)>. Consulté le 20 octobre 2020.

CEPAL. 2020. « The social challenge in times of COVID-19 ». *Rapport spécial COVID-19*, n° 3. Santiago, Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. <<https://bit.ly/3gpAh2H>>. Consulté le 15 mai 2020.

CEPAL. 2021. *Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean 2020*. Santiago, Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. <<https://bit.ly/3dtlemR>>. Consulté le 01 février 2021.

FMI. 2020. « Ecuador: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Ecuador ». *Rapport de pays*, n° 2020/286. Washington, DC : Fonds monétaire international. <<https://bit.ly/3dujzxw>>. Consulté le 17 mars 2021.

Lay-Yee, R., et G. Cotterell. 2015. « The role of microsimulation in the development of public policy ». In *Policy Practice and Digital Science*, édité par M. Janssen, M.A. Wimmer et A. Deljoo, 305–320. Cham, Suisse : Springer.

López-Calva, L.F. et E. Ortiz-Juárez. 2014. « A vulnerability approach to the definition of middle class ». *The Journal of Economic Inequality* 12 : 23–47.

Rubio, M. et G. Escaroz. 2020. *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Panama : Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes du Fonds des Nations unies pour l'enfance. <<https://bit.ly/3ekOxwF>>. Consulté le 30 mars 2021.

Rubio, M., G. Escaroz, A. Machado, N. Paloma et L. Sato. 2020. *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. II Edición: Asistencia Social*. Panama : Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes du Fonds des Nations unies pour l'enfance. <<https://bit.ly/3tt1EwF>>. Consulté le 10 mai 2020.

Sumner, A., C. Hoy et E. Ortiz-Juarez. 2020. « Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty ». *Document de travail WIDER*, n° 2020/43. Helsinki : Institut mondial de l'Université des Nations unies pour la recherche sur l'économie du développement.

UNICEF et Save the Children. 2020. « COVID-19: Number of children living in household poverty to soar by up to 86 million by end of year ». Site internet du Fonds des Nations unies pour l'enfance. <<https://uni.cf/3n0JMH3>>. Consulté le 27 mai 2020.

UNICEF Bureau pour les Caraïbes orientales. 2020. « Microsimulation Model for Estimating the Impact of COVID-19 on Child Poverty in St

Lucia. Port of Spain, Trinidad and Tobago ». Site d'analyse du développement. <<https://cutt.ly/lvU1je8>>. Consulté le 30 octobre 2020.

UNICEF Colombie. À paraître. *Effects of COVID-19 on extreme poverty, child poverty and inequality in Colombia*. Bogotá : Fonds des Nations unies pour l'enfance en Colombie.

UNICEF Équateur. 2020. « El choque COVID-19 en la pobreza, desigualdad y clases sociales en el Ecuador ». Site internet du Fonds des Nations unies pour l'enfance en Équateur. <<https://uni.cf/3mYLMjy>>. Consulté le 3 novembre 2020.

UNICEF El Salvador. 2020. *El choque COVID-19 en la pobreza, desigualdad y clases sociales en El Salvador*. San Salvador : Fonds des Nations unies pour l'enfance à El Salvador.

UNICEF Pérou. 2020. « COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú ». Site internet du Fonds des Nations unies pour l'enfance au Pérou. <<https://uni.cf/3dzqUMm>>. Consulté le 30 octobre 2020.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Guider la riposte et le rétablissement au moyen de données et de micro-simulations », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <[t.ly/FVRX](https://t.ly/FVRX)>.
2. Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).
3. Université de Göttingen (Germany) et consultant chez UNICEF.
4. Dans certains pays, les enquêtes sur les conditions socio-économiques des familles sont menées une fois par an. Or, dans de nombreux pays de la région, deux ou trois ans sont nécessaires pour obtenir ces informations, alors que les informations sur le travail sont souvent collectées tous les trimestres. Les mesures de confinement et les restrictions de mobilité ont empêché la réalisation d'enquêtes en face à face dans pratiquement tous les pays.
5. Voir <<https://bit.ly/3dtic4N>>.
6. Voir <<https://cutt.ly/3vU1oD0>>.



Photo: Paul Salazar/Banque mondiale. Les lois sur la biosécurité sont respectées dans le marché San Roque, Quito, Équateur, 2020 <[is.gd/LNU814](https://is.gd/LNU814)>.

“ Les effets sur la pauvreté seront également plus importants dans les zones urbaines, mais plus intenses dans les communautés rurales.

# Financer une protection sociale universelle pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà<sup>1,2</sup>

Mira Bierbaum,<sup>3</sup> Markus Kaltenborn,<sup>4</sup>  
Valérie Schmitt<sup>5</sup> et Nicola Wiebe<sup>6</sup>

À l'instar des crises précédentes, la COVID-19 a montré que dans une société tout le monde peut devenir vulnérable. Elle a mis en évidence que l'absence d'une protection sociale universelle, complète et adéquate peut entraîner des conséquences désastreuses.

La protection sociale a été l'un des domaines prioritaires dans les réponses destinées à amortir les effets socio-économiques les plus néfastes, avec plus de 1 600 mesures signalées dans 209 pays entre février 2020 et janvier 2021 (OIT, 2020b ; pour un aperçu, voir aussi Gentilini et al., 2020). S'il y a une lueur d'espoir dans cette crise, c'est la reconnaissance généralisée de la nécessité et de la valeur de la protection sociale, dans ses deux principales dimensions : la garantie d'une sécurité de revenu et l'accès aux soins de santé. La crise nous a également appris qu'avec de la volonté politique et de la solidarité, au niveau national et international, les pays peuvent faire de la protection sociale une réalité. À présent, le défi consiste à transformer les réponses d'urgence en des systèmes de protection sociale durables.

## Il faut investir davantage dans la protection sociale...

La communauté internationale est depuis longtemps consciente des importantes lacunes en matière de couverture, d'exhaustivité et d'adéquation de la protection sociale. Avant même que la COVID-19 ne vienne bouleverser la planète, 55 % de la population mondiale n'avait déjà pas accès aux prestations de protection sociale, les différences étant considérables entre les régions et les pays, mais aussi à l'intérieur de ceux-ci, ainsi qu'entre les différents groupes de population (OIT, 2017). Ces écarts importants et persistants sont liés à des déficits conséquents en matière de financement. En y incluant la réponse aux impacts de la COVID-19, les pays à faible revenu devraient investir 77,9 milliards USD supplémentaires, soit 15,9 % de leur produit intérieur brut (PIB) par an pour combler ce manque de financement (Durán Valverde et al., 2020).

En réponse à la crise, des financements nationaux et internationaux supplémentaires ont été octroyés, parfois combinés sous forme de panier national ou de fonds de solidarité, ce qui a permis aux pays d'adapter ou de renforcer leurs régimes et leurs programmes de protection sociale

(Almenfi et al., 2020 ; OIT, 2020a ; 2021). Cela montre qu'il est possible de dégager des ressources pour la protection sociale, du moins temporairement. Or, la plupart des fonds se présentent sous la forme de prêts concessionnels ou réguliers à rembourser ultérieurement (Durán Valverde et al., 2020) ; pour leur part, les suspensions ou moratoires de dettes ne font que reporter les remboursements (Oxfam 2020). Par ailleurs, ces efforts nationaux et internationaux doivent être maintenus au-delà du contexte immédiat de la crise, afin d'éviter les scénarios entraînant une chute des bénéfices et les réponses d'urgence s'arrêtant trop tôt, ce qui laisserait les individus sans protection (Razavi et al., 2020) ; et de soutenir la reprise et d'améliorer la préparation aux crises futures, en intégrant stratégiquement les aides temporaires dans des systèmes de protection sociale durables.

## ... Mais cela ne suffit pas : il faut aussi mieux investir

Pourtant, bien qu'un consensus ait été trouvé à l'échelle mondiale autour d'une série d'Objectifs de développement durable (ODD), notamment des ODD 1.3 et 3.8 qui portent sur la protection sociale universelle et les soins de santé universels, les acteurs nationaux et internationaux diffèrent quant à la manière d'atteindre ces objectifs, en raison de la diversité de leurs mandats et priorités. En particulier, les ministères des finances, d'une part, et les ministères du travail, des affaires sociales ou de la santé, d'autre part, ne partagent pas forcément la même vision et les mêmes priorités. Les progrès vers la réalisation de la protection sociale universelle sont également entravés par un manque de consensus entre les institutions chargées de la gestion des finances publiques, y compris du financement de la protection sociale, et les institutions responsables de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de protection sociale. Un nombre croissant d'organisations, tant de travailleurs que d'employeurs ou de la société civile, remettent désormais en question les approches axées sur l'orthodoxie macroéconomique et fiscale.



Photo: C. Madara, Nuclear Power and Energy Agency. Assistance au dépistage de la COVID-19 au Kenya, Nairobi, Kenya, 2021 <is.gd/2eaEG2>.

Ces différences sont difficiles à ignorer. Au niveau international, malgré leur référence commune aux ODD, les divergences de vue et de priorité s'expriment au sein des conseils incohérents, voire contradictoires des organisations internationales, des partenaires du développement et des institutions financières internationales.

Pour combler les lacunes actuelles en matière de couverture et de financement de la protection sociale, il s'impose non seulement d'y investir davantage, mais aussi de mieux investir. Autrement dit, il faut veiller à ce que la mobilisation et l'affectation des fonds permettent systématiquement la mise en place de systèmes de protection sociale universels, complets, adéquats et durables, ainsi que de plannings, et à ce que les assistances financières et techniques internationales cherchent constamment à libérer les ressources et les capacités nationales.

### Comment investir plus et mieux ?

En réalité, un ensemble de directives a déjà été prévu à cette fin. Depuis sa fondation en 1919, l'Organisation internationale du travail (OIT) a élaboré des instruments normatifs – conventions et recommandations internationales – qui

couvrent tous les domaines de la protection sociale, dont notamment la Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952,<sup>7</sup> et la Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.<sup>8</sup>

Non par hasard, la Recommandation n° 202 fournit des orientations concrètes pour investir plus et mieux dans la protection sociale universelle. Plus précisément, elle énonce 19 principes afin de guider les pays dans la mise en place de systèmes nationaux de protection sociale qui protègent l'ensemble de la population, sans laisser personne de côté ; qui soient financièrement viables et socialement justes ; qui reposent sur une gestion et une gouvernance saines ; et qui offrent un bon rapport qualité-prix.

Ces principes cherchent à trouver un équilibre entre les objectifs d'universalité, d'adéquation, de durabilité et de solidarité qui devraient être au cœur de tout système de protection sociale, dans le but à la fois de concilier les éventuels conflits et de créer des synergies. Il se peut, par exemple, que certains pays « excellent » d'ores et déjà dans la mise en œuvre d'une couverture universelle, sans pour autant accorder une attention suffisante à l'adéquation des

prestations ; ou qu'une attention insuffisante à la participation et à la responsabilité tripartites constitue un obstacle à la viabilité financière ; ou encore, que la couverture universelle et l'adéquation des prestations soient entravées par un manque de solidarité dans le financement, tant entre hauts et bas revenus qu'entre personnes en bonne santé et aux conditions particulières, mais aussi entre la population active et ceux qui ne peuvent pas travailler.

Il est donc essentiel que tous ces principes soient dûment pris en considération, car négliger l'un d'entre eux peut mettre en péril la solidité de l'ensemble du système. Pour parvenir à une protection sociale universelle, tous les membres de la société doivent partager une même vision et chercher ensemble des solutions qui soient perçues comme socialement justes, tandis que les acteurs internationaux doivent assumer la responsabilité conjointe de réaliser cet objectif (voir Encadré 1).

### La prochaine étape ? Pas de temps pour la complaisance

Les mesures de protection sociale sans précédent qui ont été prises en réponse à la COVID-19 sont louables, certes, mais ne doivent nullement inciter à la complaisance.

## ENCADRÉ 1 : Le financement de la protection sociale : Solidarité nationale et responsabilité internationale

À plusieurs égards, la protection sociale universelle est un objectif ambitieux. Outre la volonté politique et les efforts administratifs accrus, il est indispensable de disposer de ressources financières suffisantes. La Recommandation n°202 de l'OIT souligne à juste titre que chaque pays est tenu de financer son propre système de protection sociale (paragraphe 12). Les principales sources pour assurer le financement solidaire des différents programmes sociaux sont les impôts et les cotisations d'assurance sociale.

Face à leur difficulté à générer des ressources suffisantes pour la protection sociale à partir de leurs sources nationales, certains pays à faible revenu pourraient devoir compter sur une solidarité internationale supplémentaire. Selon la Recommandation n° 202, « les Membres dont les capacités économiques et budgétaires sont insuffisantes pour mettre en œuvre les garanties pourront rechercher une coopération et un appui au niveau international en complément de leurs propres efforts » (paragraphe 12).

Le soutien international dépasse la simple solidarité : il s'agit aussi d'une question de responsabilité politique et juridique. Dans son Observation générale n° 19 de 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies souligne que le droit à la sécurité sociale comporte également des obligations extraterritoriales et qu'en fonction « des ressources dont ils disposent, les États devraient faciliter l'exercice du droit à la sécurité sociale dans les autres pays, par exemple en apportant une aide économique et technique. (...) Il est, en particulier, de la

responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement » (paragraphe 55).

Pour s'assurer que les États à haut revenu se conforment à cette responsabilité politique et juridique internationale, les acteurs de la société civile ont appelé les gouvernements à « créer un Fonds global pour la protection sociale qui contribuera à mettre un terme aux souffrances humaines évitables, à la pauvreté, aux inégalités extrêmes, à la mauvaise santé et aux décès évitables liés aux crises actuelles et futures, et à investir dans le développement de socles nationaux de protection sociale dans tous les pays grâce au principe de solidarité nationale et mondiale » (Coalition mondiale pour les socles de protection sociale 2020). Selon cet appel, en fonction de leur capacité économique, les pays devraient contribuer à un fonds multilatéral et renforcer leurs investissements conjoints pour combler le fossé des socles de protection sociale dans les pays à faible revenu. En coordonnant les efforts des acteurs internationaux afin d'assurer un soutien technique cohérent et à long terme, le fonds permettrait également de mieux investir. L'idée de créer un fonds mondial pour la protection sociale n'est pas nouvelle (OIT, 2002 ; De Schutter et Sepúlveda, 2012), mais elle a connu un essor considérable pendant la crise de la COVID-19 ; aussi sera-t-elle évoquée dans l'examen mené par le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, lors de 47<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'homme en juin 2021. Il est urgent de mettre en place un tel fonds ou un mécanisme de financement similaire au niveau international, en particulier, au vu de la crise mondiale actuelle.

Source : Cet encadré a été préparé par Markus Kaltenborn et Nicola Wiebe. Il reflète les opinions de la Coalition mondiale pour les socles de protection sociale.

“ La COVID-19 a montré que dans une société tout le monde peut devenir vulnérable.



Photo: UNICEF Éthiopie/2020/NahomTesfaye. Aux côtés de leurs enfants, des parents essaient de surmonter la fermeture des écoles, Éthiopie, 2020 <[is.gd/LNU8I4](https://is.gd/LNU8I4)>.

Les effets négatifs de la crise persisteront longtemps ; non seulement de nouvelles crises sont en vue (voire en cours), mais le monde du travail subit aussi des transformations importantes, qui exigent des systèmes de protection sociale solides et réactifs. Au lendemain de la crise financière mondiale, l'engagement en faveur du droit à la sécurité sociale a été réaffirmé, notamment dans la Recommandation n° 202 et dans les ODD. Il est maintenant grand temps de déboursier de l'argent pour faire de la protection sociale une réalité pour tous. ●

Dale, Ugo Gentilini, Alexander Pick et Dominic Richardson. 2020. « Where Is the Money Coming from? Ten Stylized Fact on Financing Social Protection Responses to COVID-19 ». *Protection sociale et politique de l'emploi, Note technique*, n° 23. Washington, DC : Banque mondiale. <<https://t.ly/VALC>>. Consulté le 24 mars 2021.

De Schutter, Olivier et Magdalena Sepúlveda. 2012. « Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection ». New York : Nations unies.

Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar et Hazel Elizondo-Barboza. 2020. « Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond ». *Document de travail*. Genève : Bureau international du Travail.

Gentilini, Ugo, Pamela Dale et Mohamed Almenfi. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, 11 décembre. Washington, DC : Banque mondiale.

Coalition mondiale pour les socles de protection sociale. 2020. « Appel de la société civile pour la création d'un Fonds global pour la protection sociale ». Site internet de la Coalition mondiale pour les socles de protection sociale. <<https://t.ly/G54A>>. Consulté le 24 mars 2021.

OIT. 2002. *Global Social Trust*. Genève : Bureau international du Travail.

OIT. 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Genève : Bureau international du Travail. <<https://t.ly/G54A>>. Consulté le 24 mars 2021.

OIT. 2020a. « Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection ». *Focus sur la protection sociale*, mai. Genève : Bureau international du Travail. <<https://bit.ly/3loRBHB>>. Consulté le 24 mars 2021.

OIT. 2020b. « Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world ». *Observatoire de la protection sociale*, 31 décembre. Genève : Bureau international du Travail. <<https://bit.ly/3iui21r>>. Consulté le 24 mars 2021.

OIT. 2021. « Towards solid social protection floors? The role of non-contributory provision during the COVID-19 crisis and beyond ». *Focus sur la protection sociale*, janvier. Genève : Bureau international du Travail. <<https://bit.ly/3jduqxs>>. Consulté le 24 mars 2021.

Oxfam. 2020. « Shelter from the Storm: The Global Need for Universal Protection ». Oxford : Oxfam International. <<https://bit.ly/3ljCSOp>>. Consulté le 24 mars 2021.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Financer une protection sociale universelle pendant la pandémie de COVID-19 et au-delà », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://bit.ly/2P1VK6D>>.

2. Cet article s'inspire aussi largement de plusieurs notes de synthèse produites par l'OIT dans le cadre de COVID-19, ainsi que de travaux à paraître portant sur « comment investir plus et mieux dans la protection sociale ». Il a également bénéficié des commentaires de l'équipe technique en charge de la protection sociale à l'OIT.

3. Organisation internationale du travail (OIT).  
4. Université de la Ruhr à Bochum (Allemagne).

5. OIT.

6. Brot für die Welt.

7. Voir <<https://bit.ly/3aoSslg>>.

8. Voir <<https://bit.ly/3rMeINu>>.

# Renforcer les liens entre les transferts monétaires humanitaires et la protection sociale : Les enseignements des ripostes à la COVID-19<sup>1</sup>

Roberta Brito,<sup>2</sup> Patricia Velloso Cavallari<sup>2</sup> et Lois Austin<sup>3</sup>

Une attention sans précédent a été portée au rôle potentiel de la protection sociale dans la réponse aux impacts socio-économiques de la crise de la COVID-19, ainsi que dans le renforcement de la résilience. Pour répondre aux besoins des populations touchées par la crise, les gouvernements, la société civile et les organisations internationales s'efforcent plus que jamais de trouver des moyens pour étendre les programmes nationaux (expansions verticale et horizontale), en particulier, les transferts en espèces.

L'établissement d'un lien entre les interventions humanitaires – en particulier, les transferts monétaires humanitaires (TMH) – et la protection sociale peut faire progresser les deux secteurs, en favorisant la rapidité et la rentabilité des interventions, tout en permettant de renforcer les systèmes nationaux et d'éviter autant que possible les systèmes parallèles. Pourtant, cette intégration demande un effort constant de la part des acteurs de l'humanitaire et du développement, ainsi que des instances gouvernementales. Le présent article cherche à traiter des raisons justifiant ce lien entre TMH et protection sociale ; à mettre en exergue les principaux défis à relever ; et à fournir des exemples pratiques et des bonnes pratiques afin de renforcer les liens entre les TMH et la protection sociale, en particulier dans le contexte de la COVID-19.

## Établir un lien entre les transferts monétaires et la protection sociale

Conformément aux engagements pris à l'échelle mondiale ces dernières années, tels que le Programme d'action pour l'humanité (2016), le Sommet mondial sur l'action humanitaire (2016) et les Objectifs de développement durable, les transferts en espèces ont souvent été considérés

comme un moyen adapté, efficace, opportun et rentable de répondre aux besoins humanitaires.

En même temps, il y a lieu de reconnaître que de nombreuses crises humanitaires sont récurrentes et prévisibles, ce qui explique l'idée d'adapter et de renforcer les systèmes de protection sociale afin de mieux répondre aux chocs, tout en évitant des pressions supplémentaires sur le système humanitaire.

Si possible et approprié, les TMH doivent donc être rattachés ou alignés sur les systèmes nationaux, ce qui permet de leur transférer ces interventions en vue d'accroître la durabilité du soutien apporté (Longhurst et al., 2020 ; UNICEF, 2020). Les acteurs de l'humanitaire peuvent jouer un rôle clé à la fois dans le renforcement des programmes de protection sociale existants et dans le soutien à la création de nouveaux, en particulier, dans les pays où les systèmes de protection sociale sont absents ou sous-développés.

En général, les programmes de protection sociale sont élaborés dans l'optique de venir en aide à un groupe spécifique ou d'atteindre un objectif politique précis, au risque d'exclure souvent certains autres groupes. L'un des points forts du système humanitaire réside dans l'accent porté sur l'élaboration et la mise en œuvre d'approches inclusives lors du ciblage. Le but est de s'assurer que les interventions puissent bénéficier à toutes les personnes touchées par une crise humanitaire, y compris celles qui sont souvent exclues des systèmes de protection sociale, telles que les travailleurs informels, les migrants et les personnes handicapées.

Si la littérature est abondante pour dire comment établir de manière pragmatique ces liens, en évaluant les dimensions de politique publique, de programme et

de mise en œuvre (Barca et al., 2020), la faisabilité et l'adéquation des liens potentiels ne peuvent être évaluées qu'au moyen d'un examen minutieux du contexte national, ainsi que des capacités et des forces locales de chaque secteur.

La coordination des différents acteurs, aux priorités tout aussi différentes, constitue un défi incommensurable face à un contexte fragile et en constante évolution – et ce, pour un bout de temps – ; aussi un effort concerté est-il demandé de la part de toutes les parties concernées. Ces efforts doivent être suffisamment bien orientés, le but étant non seulement d'établir des liens, mais aussi des leaderships capables de les maintenir au-delà des changements de gouvernement et de politique.

Il n'est pas simple de rattacher la protection sociale aux TMH, mais cela reste possible et de nombreux exemples ont pu être observés dans les réponses à la pandémie de COVID-19, dans des contextes fort diversifiés. Les sections suivantes présentent des exemples d'acteurs humanitaires qui ont travaillé de concert avec les systèmes nationaux pour répondre aux besoins humanitaires dans le contexte de la pandémie.

## La Jordanie tire parti des systèmes existants<sup>4</sup>

Depuis 2015, l'UNICEF Jordanie assure un transfert monétaire inconditionnel aux ménages vulnérables avec enfants, appelé *Hajati*,<sup>5</sup> afin qu'ils puissent s'inscrire et rester à l'école. Bien qu'il soit actuellement ouvert à tous les enfants jordaniens, le programme a d'abord été conçu en soutien aux enfants syriens vulnérables, qui continuent de représenter la majorité de ses bénéficiaires.

En 2017, l'UNICEF a financé une expansion du programme, mise en œuvre par le biais du Fonds national d'aide de Jordanie



“ Une attention sans précédent a été portée au rôle potentiel de la protection sociale dans la réponse aux impacts socio-économiques de la crise de la COVID-19, ainsi que dans le renforcement de la résilience.



Photo: OIT. Des travailleurs reçoivent leur prestation d'urgence, Day Cotabato, Philippines, 2020 <is.gd/LNU84>.

(NAF),<sup>6</sup> dans le but d'atteindre 2 000 enfants jordaniens vulnérables. Cette initiative a contribué à renforcer les capacités institutionnelles et infrastructurelles du NAF ; c'est un exemple de programme de TMH qui a su tirer parti du système national de protection sociale pour combler le fossé entre l'humanitaire et le développement. Le partenariat a produit des résultats positifs, tels que l'amélioration du ciblage (méthode *proxy means testing*), le recours aux paiements mobiles et la création d'un cadre de suivi, d'évaluation et de recherche pour le NAF, qui s'inspire du système de suivi RapidPro<sup>7</sup> utilisé pour *Hajati* (UNICEF, 2020).

Après le déclenchement de la COVID-19, le gouvernement jordanien a mis en place un transfert monétaire d'urgence destiné aux salariés journaliers, qui avaient perdu leurs revenus à cause de la pandémie et des mesures de confinement. Les systèmes humanitaires mis sur pied par l'UNICEF ont été utilisés par le NAF dans l'identification et l'inscription des bénéficiaires de cette prestation d'urgence. Grâce à la plateforme RapidPro, des milliers de ménages ont été rapidement informés de leur éligibilité, ainsi que de la création de portefeuilles électroniques leur permettant de recevoir les paiements sans avoir à se rendre à un prestataire de services.

L'expérience jordanienne montre qu'il est possible de rendre les réponses nationales plus réactives aux chocs grâce à la collaboration et au dialogue entre les acteurs humanitaires (UNICEF) et leur homologue au sein du gouvernement

national (NAF), associés à des systèmes flexibles (tels que RapidPro) et à une réglementation des services financiers (Albaddawi et al., 2020).

#### Naviguer dans le paysage politique des Philippines<sup>8</sup>

Tous les ans, aux Philippines, plusieurs catastrophes naturelles s'abattent sur différentes régions du pays, ce qui entraîne des cycles de déplacement, de violence et de pauvreté. La pandémie, ainsi que les restrictions de mobilité et les mesures d'isolement qui s'en sont suivies, a imposé des difficultés aux individus, aux familles et, en particulier, à la mobilité des femmes et à leur accès aux services, entre autres diverses contraintes (par exemple, conflit armé dans certaines régions ou perturbation du soutien aux survivants des violences basées sur le genre).

Attentif aux réalités du terrain, l'UNFPA<sup>9</sup> a remanié certaines interventions pour assouplir les restrictions et les conditions d'éligibilité, ce qui a permis aux bénéficiaires d'accéder facilement aux prestations en espèces, sans qu'il ne leur soit demandé de participer à des activités – par exemple, en lien avec les violences sexistes et les espaces adaptés aux femmes.

Aux Philippines, la réponse publique aux urgences est décentralisée ; les gouvernements locaux jouent donc un rôle essentiel dans sa mise en œuvre. Ainsi, l'adaptabilité, la réactivité et l'efficacité de toutes les interventions dépendent du

leadership politique des gouvernements locaux. La présence d'un leadership centré sur les femmes dans l'administration de la région autonome Bangsamoro (BARM) et la relation consolidée avec l'UNFPA ont été essentielles et leur ont permis de se coordonner plus facilement et de communiquer avec le gouvernement local sur la nécessité de directives d'éligibilité plus flexibles et sensibles au genre. Dans d'autres parties du pays, l'UNFPA s'est associé à 28 entités pour mener une évaluation des impacts de la COVID-19 en matière de genre et d'inclusion, identifiant ainsi les individus et les groupes qui étaient exclus de l'assistance publique. L'organisation a également tiré parti de ses partenariats et des capacités des organisations féministes locales pour encourager les responsables à rester au service des populations et à faire respecter leurs droits à la protection.<sup>10</sup>

#### Conclusion

La pandémie de COVID-19 a mis en exergue l'importance de renforcer les systèmes nationaux, qui apportent une contribution essentielle à la résilience des populations jusqu'à ce que les économies et les systèmes de santé soient entièrement rétablis. Face à tant de difficultés, elle a également montré que les programmes doivent être flexibles et susceptibles d'adaptations afin d'apporter les réponses rapides nécessaires.

Il n'est jamais aisé d'établir des liens entre les TMH et les systèmes nationaux de protection sociale, car cela demande une coordination constante et un leadership fort, pleinement engagé dans l'objectif commun de produire des résultats à long terme pour

bénéficier aux populations vulnérables locales. Il n'est possible d'obtenir des résultats positifs et durables qu'au moyen d'évaluations de faisabilité minutieuses et d'un leadership dévoué pour gérer les défis de coordination.

Il est essentiel d'établir des relations avec les gouvernements locaux et les entités qui pourraient influencer les systèmes de protection sociale, ainsi que de bien comprendre les compromis et le rapport coût-avantage du recours à certaines composantes de la protection sociale, par rapport à des réponses TMH qui seraient plus indépendantes (Barca et al., 2020).

Une crise sans précédent comme celle-ci oblige les décideurs et les praticiens à adapter leurs programmes et à élaborer des solutions originales, car les bonnes pratiques habituelles peuvent ne pas fonctionner dans une situation de confinement. Il se peut, pourtant, que cette crise mette en exergue les avantages d'une intégration entre les secteurs de l'humanitaire et de la protection sociale, en les encourageant à travailler en étroite collaboration. ●

Albadawwi, M., A. Boncenne, J. de Hoop, A. Lee, L. Natali, M. McNaughton et M.R. Pumarol. 2020. « How a displacement crisis helped Jordan support its population during COVID-19 ». Blog de l'UNICEF, 20 mai. <<https://uni.cf/3x6YocD>>. Consulté le 6 avril 2021.

Barca, V., D. Longhurst, G. Smith, K. Seyfert, S. Little, C. McLean et S. Pongracz. 2020. *Identifying practical options for linking humanitarian assistance and social protection in the covid-19*

response. Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice Helpline (SPACE). <<https://bit.ly/3tyzuQW>>. Consulté le 6 avril 2021.

Longhurst, D., P. Harvey, R. Sabates-Wheeler et R. Slater. 2020. *High-level briefing paper: Linking social protection and humanitarian cash and voucher assistance*. The Cash and Learning Partnership. <<https://bit.ly/3ijqhlV>>. Consulté le 6 avril 2021.

Santos, A. 2020. « In conversation: linking humanitarian cash and social protection in response to the pandemic ». Webinaire organisé par socialprotection.org. <[https://www.youtube.com/watch?v=ce5isVAPRFE&ab\\_channel=socialprotection.org](https://www.youtube.com/watch?v=ce5isVAPRFE&ab_channel=socialprotection.org)>. Consulté le 6 avril 2021.

UNICEF. 2019. *National Aid Fund Cash Transfer Pilot: Post Distribution Review*. Amman : Fonds des Nations Unies pour l'enfance. <[https://www.unicef.org/jordan/media/2726/file/NAF\\_English\\_Report.pdf](https://www.unicef.org/jordan/media/2726/file/NAF_English_Report.pdf)>. Consulté le 6 avril 2021.

UNICEF. 2020. *The Difference a Dollar a Day Can Make: Lessons from UNICEF Jordan's Hajati cash transfer programme*. Amman : Fonds des Nations Unies pour l'enfance. <<https://uni.cf/3fqoTCG>>. Consulté le 6 avril 2021.

1. Cet article s'appuie sur la table ronde « Renforcer les liens entre les transferts monétaires et la protection sociale en tirant les enseignements des ripostes à la COVID-19 », tenue le 06 octobre 2020. Pour les enregistrements et plus d'informations, voir <<https://socialprotection.org.sched.com/event/eMML/rt-7-opportunities-for-strengthening-the-links-between-hct-and-sp-learning-from-covid-19-responses>>.

2. Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).

3. Consultant en gestion des connaissances et apprentissage, *Grand Bargain Cash Workstream* (sous-groupe qui se consacre aux liens entre les transferts monétaires humanitaires et la protection sociale).

4. Pour une discussion plus approfondie sur cette expérience, voir l'enregistrement de la table ronde et la présentation de Mays Albaddawi, chargée de protection sociale pour UNICEF Jordanie.

5. Initialement, le programme s'appelait « Child Cash Grant » et ne ciblait que les enfants syriens. En 2017, il a été remanié et étendu à tous les enfants de Jordanie. Le programme fournit 20 JOD (28 USD) mensuels par enfant, avec une limite de quatre enfants par ménage. Bien que le ciblage du programme ne soit plus tributaire des nationalités et des statuts, près de 90 % des bénéficiaires sont des réfugiés syriens vivant hors des camps. *Hajati* a couvert 5 500 enfants en 2017-2018 et 1 000 enfants en 2018-2019, lorsque le programme a été réduit en raison d'un manque de financement (UNICEF, 2020).

6. Le NAF est un programme polyvalent de prestations en espèces qui fournit différentes modalités de transferts (certains récurrents, d'autres temporaires) aux Jordaniens vivant sous le seuil de pauvreté national.

7. Logiciel open-source développé par le Bureau de l'innovation de l'UNICEF. Il peut être utilisé pour les SMS bidirectionnels ou autres canaux de communication (voix et médias sociaux) afin de sensibiliser, de collecter des données et de suivre la mise en œuvre du programme.

8. Pour une discussion plus approfondie sur cette expérience, voir l'enregistrement de la table ronde et la présentation d'Aimee Santos, responsable nationale de l'unité Genre et VBG à l'UNFPA Philippines.

9. Les projets de l'UNFPA Philippines qui incluent des services directs se concentrent sur l'île la plus méridionale de l'archipel philippin, engagée dans un conflit armé depuis 30 ans. En février 2019, la région autonome Bangsamoro, dans le Mindanao musulman (BARMM), a été créée. L'UNFPA apporte son soutien au nouveau gouvernement, qui manque de capacités et de ressources.

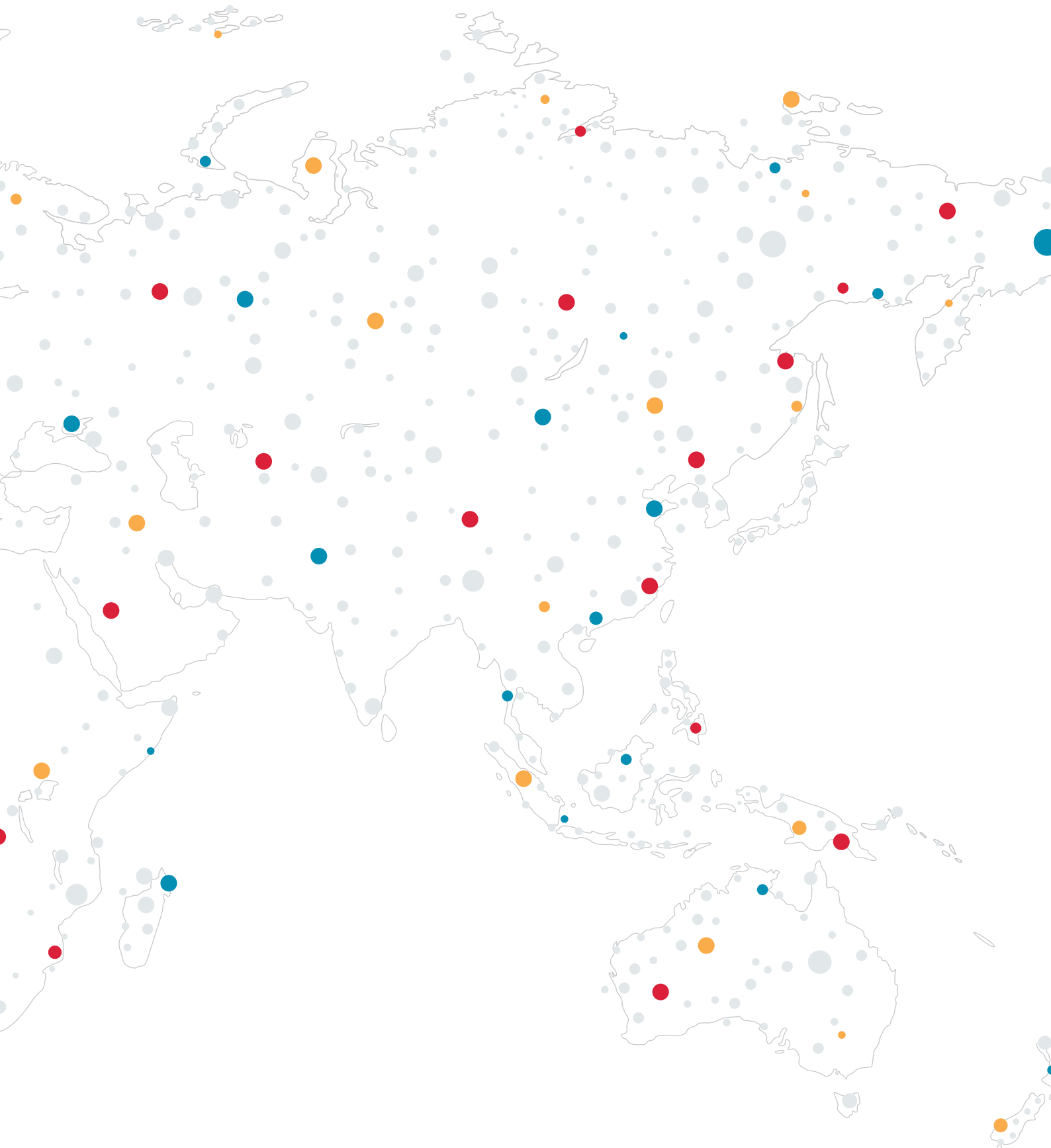
10. Cette section s'appuie sur les informations fournies par Aimee Santos lors d'un webinaire intitulé « In conversation: linking humanitarian cash and social protection in response to the pandemic », organisé par la plateforme socialprotection.org. Disponible sur <<https://www.youtube.com/watch?v=ce5isVAPRFE>>.



Photo: UN Photo/Sahem Rababah. Un homme répare un vélo dans le camp de réfugiés de Zaatar, Jordanie, 2017 <[is.gd/LNU8l4](https://is.gd/LNU8l4)>.

“ La pandémie de COVID-19 a mis en exergue l'importance de renforcer les systèmes nationaux, qui apportent une contribution essentielle à la résilience des populations jusqu'à ce que les économies et les systèmes de santé soient entièrement rétablis.





L'octroi d'allocations familiales s'est avéré un outil puissant pour lutter contre la pauvreté des enfants et les retombées de la COVID-19.

”

**David Stewart, Atif Khurshid et Aristide Kielem**

Les systèmes de pension, en particulier les pensions sociales non-contributives, sont un moyen efficace de soutenir les personnes âgées et leurs personnes à charge pendant la crise.

”

**Florian Juergens, Usa Khiewrord et Aura Sevilla**

Une attention sans précédent a été portée au rôle potentiel de la protection sociale dans la réponse aux impacts socio-économiques de la crise de la COVID-19, ainsi que dans le renforcement de la résilience.

”

**Roberta Brito, Patricia Velloso Cavallari et Lois Austin**



**Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brésil  
Téléphone: +55 61 2105 5000

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) •

© 2021 Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive  
ISSN: 2318-8995