

PARTIE D : DES RÉPONSES DE PROTECTION SOCIALE : INITIATIVES ET POLITIQUES NATIONALES

Le rôle de la sécurité sociale dans la réduction de la pauvreté - Renforcer les modèles fondés sur le cycle de vie en vue d'accroître l'efficacité des systèmes

Par **Shea McClanahan**, responsable en Sécurité sociale et politiques sociales à l'Association internationale de sécurité sociale et **Raul Ruggia Frick**, directeur du développement de la Sécurité sociale à l'Association internationale de Sécurité sociale



Shea McClanahan est cadre supérieur en sécurité sociale et politiques sociales à l'Association internationale de sécurité sociale (AISS). Elle coordonne les activités de la commission technique de l'AISS sur l'analyse et la recherche politiques et est un point focal technique pour les sujets liés à la conception des systèmes de sécurité sociale, aux structures institutionnelles et aux liens avec d'autres politiques sociales et économiques. Avant de rejoindre l'AISS, elle était spécialiste principale des politiques sociales à Development Pathways, où elle a conseillé de nombreux gouvernements du monde entier sur les réformes de la sécurité sociale et de la protection sociale. Elle a précédemment occupé des postes à l'AISS, l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD) et a travaillé comme consultante indépendante.



Raúl Ruggia-Frick est responsable de la direction du développement de la sécurité sociale à l'Association internationale de sécurité sociale (AISS), qui est responsable de la production, de l'analyse et de la collecte des données de l'AISS. Les principales activités comprennent la préparation de normes professionnelles dans l'administration de la sécurité sociale (c'est-à-dire les lignes directrices de l'AISS), les bases de données de la sécurité sociale et l'analyse des politiques, ainsi que le contenu technique des conférences et des événements de l'AISS. Il était auparavant responsable des projets de l'AISS liés à l'application des TIC dans la sécurité sociale. Avant de rejoindre l'AISS en 2009, il a travaillé dans l'institution de sécurité sociale d'Uruguay (BPS) en tant que responsable informatique. Raúl Ruggia-Frick est ingénieur en informatique de l'université de la République (Uruguay) et docteur en informatique de l'université Paris-VI (France).

I- INTRODUCTION ET PERTINENCE

La sécurité sociale, en tant qu'instrument essentiel de la politique sociale, a des objectifs multiples. Elle vise à assurer un niveau de vie minimum, à réguler la consommation en remplaçant les revenus perdus ou le manque à gagner en raison de risques courants liés au cycle de vie ou au marché du travail, à soutenir la reproduction et à promouvoir l'emploi et la productivité, ce qui est de plus en plus (et à nouveau) admis¹.

Historiquement, la réduction de la pauvreté n'était pas l'objectif principal des systèmes de sécurité sociale dans les premiers États-providence. Les « pères fondateurs » de la sécurité sociale étaient motivés par sa promesse économique de stabilisation et de reconstruction, et considéraient la sécurité de revenu comme un moyen d'atteindre des objectifs plus larges. Bismarck prétendait promouvoir le bien-être des travailleurs afin de garantir l'efficacité de l'économie et d'écarter les propositions plus radicales². Nous avons hérité du terme de sécurité sociale de Roosevelt, qui aurait associé « sécurité économique » et « assurance sociale » à la suite de la Grande Dépression³. Dans le rapport qui porte son nom, Beveridge est connu pour avoir qualifié ses propositions d'« atteinte au besoin », l'un des « cinq géants de la reconstruction [d'après-guerre] »⁴, et s'est efforcé de préciser qu'un principe clé consistait à promouvoir « l'incitation, l'opportunité et la responsabilité » afin que les personnes « puissent librement se construire sur la base » de la sécurité ainsi offerte⁵.

La réduction de la pauvreté n'était pas l'objectif premier de la sécurité sociale, mais elle a été l'une de ses principales réalisations. Les pensions de vieillesse, conçues pour permettre à chacun de vivre ses dernières années dans la dignité et,

1 Sur les rôles multiples de la politique sociale, voir également Mkandawire (éd.) (2004), *Social Policy in a Development Context*, UNRISD, et UNRISD (2006), *Transformative Social Policy : Lessons from UNRISD Research*, UNRISD.

2 SSA, pas de date « Otto von Bismarck », Social Security History, Archives de la SSA. <https://www.ssa.gov/history/ottob.html>

3 OIT, 2009. « De Bismarck à Beveridge : la sécurité sociale pour tous », Travail 67, décembre 2009. https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_120184/lang--fr/index.htm

4 Les quatre autres sont « la maladie, l'ignorance, la misère et l'oisiveté ». *Le rapport Beveridge, 1942*. <https://www.nationalarchives.gov.uk/wp-content/uploads/2014/03/prem-4-891.jpg>

5 *Le rapport Beveridge, 1942*.

idéalement, avec des niveaux de bien-être comparables à ceux de leurs revenus antérieurs et de leurs pairs, en sont l'exemple le plus évident. En effet, partout où il existe une couverture adéquate, universelle ou quasi universelle des personnes âgées, la pauvreté des personnes âgées est faible ou, à tout le moins, « contenue »⁶, et, dans de nombreux contextes, les avantages profitent également aux autres générations ainsi qu'à l'économie et à la société au sens large. Pour comprendre le rôle de la sécurité sociale dans la réduction de la pauvreté, il faut donc examiner les objectifs plus larges (et « initiaux ») de la sécurité sociale.

Dans le présent article, nous analysons comment les éléments clés des systèmes de sécurité sociale - qu'ils soient financés par l'impôt ou de type contributif - continuent de jouer un rôle fondamentalement préventif dans la lutte contre la pauvreté. Nous examinons brièvement le rôle que la préoccupation mondiale pour l'éradication de la pauvreté a joué dans l'élaboration des programmes de protection sociale. Nous étudions également l'observation contre-intuitive selon laquelle les programmes conçus dans le but explicite de réduire la pauvreté peinent souvent à atteindre cet objectif à grande échelle, en particulier dans certains contextes. Le corollaire, à savoir que les programmes de sécurité sociale sont très efficaces pour réduire la pauvreté bien qu'ils aient été conçus en tenant compte d'objectifs plus larges, est aussi généralement vrai. Nous concluons en proposant un modèle conceptuel de haut niveau pour parvenir à des systèmes de sécurité sociale plus universels, plus flexibles, plus exhaustifs et donc plus efficaces. Le modèle tient compte de conceptions à plusieurs niveaux qui, lorsqu'elles sont gérées de manière efficace, favorisent ces objectifs plus larges dans les pays, indépendamment de leur niveau de développement.

II- APERÇU DE LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE ET DE LA PRÉOCCUPATION QUANT À SON ÉRADICATION

II.1/ Suivi des progrès accomplis en vue de l'éradication de la pauvreté - tendances générales et observations

L'éradication de la pauvreté constitue une priorité nationale et mondiale depuis au moins les années 1990. Alors que les ramifications des réformes d'ajustement structurel et de libéralisation des marchés sont devenues évidentes, le monde s'est tourné vers le développement humain et la protection des plus vulnérables. L'année 1996 a été déclarée « Année internationale pour l'élimination de la pauvreté »⁷. En 2021, les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) prévoyaient de réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici 2015, et, en 2016, les objectifs de développement durable (ODD) s'engageaient résolument à « éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde » d'ici 2030 (objectif 1).

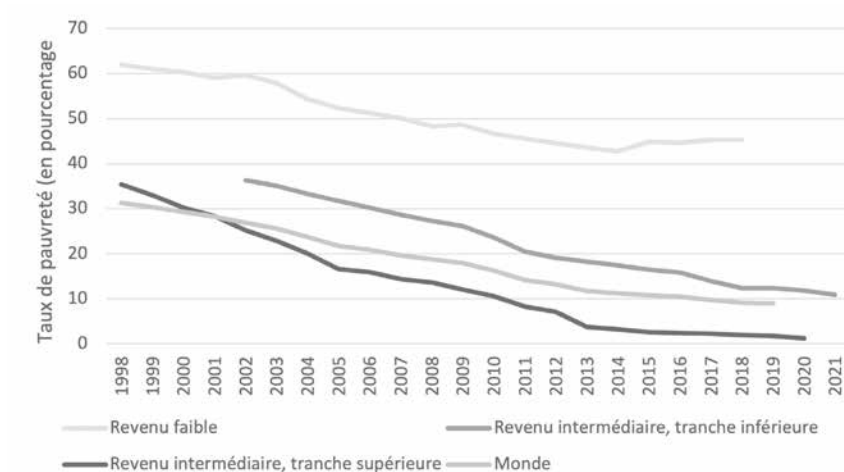
Depuis des dizaines d'années, la pauvreté, mesurée en termes absolus, a largement reculé au niveau mondial, comme le montrent les graphiques 1 et 2. Comme l'illustre le graphique 1, avant l'apparition de la pandémie de Covid-19, l'extrême

⁶ Entretien avec Julien Damon, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/video/272482-la-lutte-contre-la-pauvrete-entretien-avec-julien-damon>

⁷ Nations unies, pas de date. *Documents de l'ONU : Développement*. <https://research.un.org/fr/docs/dev>

pauvreté mondiale, mesurée en pourcentage de la population vivant en dessous du seuil défini au niveau international de 2,15 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA) en 2017, était passée d'un peu plus de 30 % en 1998 à moins de 10 % en 2020. En particulier, la pauvreté est quasi nulle dans les pays à revenu élevé lorsqu'elle est mesurée de cette manière (voir encadré 1). Plus récemment, en raison des multiples crises mondiales concomitantes et de leurs répercussions sur les prix, notamment des biens essentiels, la pauvreté a de nouveau augmenté dans de nombreux contextes. Dans les pays à faible revenu, les cas d'extrême pauvreté sont plus nombreux qu'avant la pandémie de Covid-19⁸.

Graphique 1 : indice numérique de pauvreté à 2,15 dollars par jour (PPA 2017)



Source : indicateurs de développement dans le monde de la Banque mondiale (dernière année).

Le suivi des progrès accomplis en vue de l'éradication de la pauvreté nécessite toutefois un accord sur les indicateurs appropriés, mais la définition de la notion de pauvreté est un processus intrinsèquement politique, hautement technique et spécifique au contexte, comme expliqué dans l'encadré 1.

8 Yonzan, N., Gerszon Mahler, D. et Lakner, C. 2023. « Poverty is Back to Pre-COVID Levels Globally but Not for Low-Income Countries. » Blog de données de la Banque mondiale. blogs.worldbank.org/opendata/poverty-back-pre-covid-levels-globally-not-low-income-countries

Encadré 1 : aperçu des principales approches pour mesurer la pauvreté

Les diverses mesures de la pauvreté reflètent différents types et niveaux de privation, et les hypothèses qui sous-tendent les indicateurs choisis (par exemple, ceux utilisés dans les différentes échelles équivalentes) peuvent avoir des conséquences importantes sur la manière dont la pauvreté est perçue, tant en ce qui concerne sa gravité que sa répartition au sein des différentes couches de la population⁹. Les différentes conceptualisations de la pauvreté influencent également la manière dont les politiques de lutte contre la pauvreté sont conçues, élaborées et mises en œuvre¹⁰.

La mesure absolue de l'extrême pauvreté (actuellement établie à 2,15 dollars par jour) est largement utilisée par la Banque mondiale et les agences des Nations unies pour suivre les progrès accomplis. Les mesures absolues ont longtemps été critiquées pour leur manque de pertinence dans les pays relativement riches, ce qui a incité la Banque mondiale à mettre au point des seuils complémentaires, considérés comme plus appropriés pour les pays à revenu intermédiaire.

Ces mesures sont également critiquées pour leur utilisation d'échelles d'équivalence des ménages par habitant, qui supposent une répartition égale des ressources entre les membres du ménage. Si l'on utilise ces mesures, les enfants semblent bien plus susceptibles d'être considérés comme pauvres que les autres tranches d'âge, et les taux de pauvreté chez les personnes âgées sont généralement sous-estimés¹¹. Cependant, les autres échelles présentent également des avantages et des inconvénients.

De nombreux pays, en particulier les pays à revenu élevé et à revenu moyen supérieur, et certaines entités internationales et régionales (notamment l'OCDE et l'Union européenne) utilisent une mesure de la pauvreté relative, où le seuil de pauvreté est un pourcentage du revenu médian. Ces mesures relatives offrent un outil qui reflète le fait que la participation à la société est plus coûteuse à mesure que les pays se développent économiquement. En réalité, la méthode actuellement acceptée pour suivre les progrès dans la réalisation de l'ODD 10 (sur l'inégalité) est la pauvreté relative, c'est-à-dire la proportion de la population dont les revenus sont inférieurs à 50 % de la médiane, conformément aux indicateurs de pauvreté relative de l'OCDE¹².

9 Gelders, B., 2021. *Challenges in Measuring Individual Poverty Among Older People*. Document de travail de HelpAge International et de la série Les voies de développement, février 2021. https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2021/02/Helpage_Challenges-in-measuring-poverty-Feb24.pdf.

10 Marx, I., Nolan, B., et Olivera, J., 2014. *The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries*. IZA, Document de discussion n° 8154, avril 2014, <https://docs.iza.org/dp8154.pdf>

11 Gelders, B., 2021.

12 UNSTAT, pas de date. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=10>

Dans les pays de l'OCDE, par exemple, la pauvreté relative - fixée à 50 % du revenu médian - après impôts et transferts a diminué dans 70 % des pays entre 2012 et 2019¹³. À partir de 2021, dans les pays de l'OCDE, le taux de pauvreté s'est maintenu à environ 11 % en moyenne, et est plus élevé pour les enfants, les jeunes adultes et les personnes âgées¹⁴. Il existe d'importantes variations entre les pays ; par exemple, le risque de pauvreté relative chez les enfants oscille entre 2,9 % en Finlande et 28,5 % au Costa Rica, et la pauvreté chez les personnes âgées va de 3,1 % en Islande à 39,3 % en Corée¹⁵.

En outre, depuis les années 1980, le risque de pauvreté relative dans les pays de l'OCDE, qui concernait auparavant les personnes âgées, touche désormais les jeunes. Plus frappant encore, la pauvreté chez les personnes âgées de 18 à 25 ans est passée de 10 à 16 % entre le milieu des années 1980 et 2018, reflétant une entrée plus tardive sur le marché du travail¹⁶. Parmi les personnes âgées, la baisse moyenne de trois points de pourcentage a été considérée comme reflétant « un acquis majeur de la politique sociale : l'arrivée à maturité des systèmes de pension de vieillesse dans de nombreux pays de l'OCDE, ce qui a permis aux personnes âgées de sortir de la pauvreté » (*Ibid.*)¹⁷.

En utilisant cette mesure relative pour les pays à revenu faible et intermédiaire, l'on peut observer des différences significatives au niveau des progrès accomplis, même lorsque le revenu médian a augmenté. Par exemple, si la proportion de la population vivant sous ce seuil a diminué dans des pays comme le Brésil et l'Argentine, elle a augmenté au Ghana et en Chine¹⁸. Ces différences montrent que les progrès ont été plus notables dans les premiers pays, ce qui suggère que les politiques de redistribution, comme la sécurité sociale, ont joué un rôle important dans l'obtention de meilleurs résultats.

II.2/ Acceptation internationale de la protection sociale en tant qu'outil essentiel pour réduire la pauvreté

Il va presque sans dire que la sécurité sociale et la protection sociale réduisent la pauvreté. En général, selon l'Organisation internationale du travail (OIT), il existe une corrélation forte et positive entre les niveaux d'investissement dans les dépenses de protection sociale (à l'exclusion de la santé) et la réduction de la pauvreté¹⁹. Les données de l'OCDE attestent également de l'effet de la combinaison de redistribution des impôts et des transferts sociaux pour réduire la pauvreté. Comme le montre le graphique 2, en 2021, les taux de pauvreté relative étaient inférieurs d'environ 62 %

13 OCDE, 2023. « Inequality and Poverty Reduction, » dans le *Panorama des administrations publiques*. OCDE, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4c6f064c-en/index.html?itemId=/content/component/4c6f064c-en>

14 À compter de 2021, le taux moyen de pauvreté relative pour les différentes tranches d'âge dans les pays de l'OCDE s'élevait à 12,2 % pour les enfants (moins de 18 ans), 12,3 % pour les jeunes (18 à 25 ans), 9,8 % pour les adultes (26 à 65 ans) et 14,0 % pour les personnes de plus de 65 ans. Voir la base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus (IDD), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=8a29ff04-d522-4ab5-b92f-51a87f322ad9&themetreid=21>.

15 *Ibid.*

16 Ladaique, M. 2021. « The Poverty Risk Has Shifted from the Elderly to Young People ». Réseau du Forum, OCDE. <https://www.oecd-forum.org/posts/the-poverty-risk-has-shifted-from-the-elderly-to-young-people>

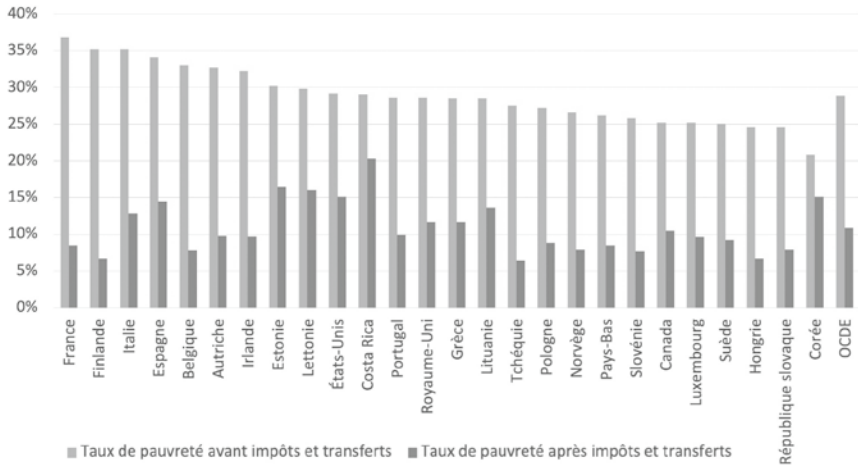
17 *Ibid.*

18 Gerszon Mahler, D., Lakner, C., et Serajuddin, U., 2020, « The median's new best friend ? Introducing SDG 10.2.1 », Blogs de la Banque mondiale, 3 août 2020. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=10>

19 OIT, 2021. *Rapport mondial sur la protection sociale, 2020-2022*.

en moyenne dans les pays de l'OCDE à ce qu'ils auraient été en l'absence d'impôts et de transferts. La réduction la plus importante est observée en Finlande, où le taux de pauvreté s'élève à 6,7 % au lieu de 35 %, soit une réduction de 81 %, grâce à des systèmes fiscaux et de sécurité sociale généralisés et très redistributeurs.

Graphique 2 : Taux de pauvreté relative (50 % de la médiane) dans certains pays de l'OCDE avant et après impôts et transferts (2021)



Source : OECD Stat. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#>. Remarque : les pays de l'OCDE dont les données n'ont pas été communiquées en 2021 ne sont pas représentés. Les données relatives aux États-Unis et aux Pays-Bas étaient provisoires au moment de la rédaction du présent article.

C'est en grande partie pour cette raison que la protection sociale²⁰ occupe une place centrale dans l'ODD 1 (objectif 1.3) et qu'elle est désormais considérée comme un instrument clé pour éradiquer la pauvreté (objectif 1.3), ainsi que comme un droit humain fondamental²¹. Pour qu'elle puisse mieux remplir son rôle, une coalition importante et croissante d'acteurs internationaux et de gouvernements s'est engagée à mettre en œuvre une protection sociale universelle d'ici 2030²².

II.3/ Rôle des programmes de protection sociale contre la pauvreté - promesse et réalité

La préoccupation mondiale entourant la réduction de la pauvreté au cours des trois dernières décennies s'est accompagnée d'un renouvellement de la reconnaissance des politiques sociales en tant qu'outil nécessaire pour compenser les défaillances du marché. Cependant, la nature et la portée des politiques sociales, en particulier les transferts de revenus, ont fait et continuent de faire l'objet de vifs débats dans tous les pays du monde entier.

20 La protection sociale et la sécurité sociale sont souvent utilisées de manière interchangeable dans la littérature mondiale. Voir, par exemple, le glossaire du *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022* de l'OIT.

21 *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Résolution 217A de l'Assemblée générale des Nations unies, 10 décembre 1948. <https://www.un.org/fr/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

22 Site web « USP2030 ».

Avec l'introduction de programmes phares de transferts conditionnels en espèces en Amérique latine au début des années 2000, la « protection sociale » (au sens large de transferts sociaux aux ménages pauvres) est devenue l'outil politique de prédilection des donateurs, des institutions financières internationales et des gouvernements nationaux dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Les programmes pilotes de transferts monétaires se sont multipliés, tout comme la littérature grise démontrant leur capacité à améliorer l'accès aux denrées alimentaires de base, à la santé et à l'éducation. Les campagnes mondiales visant à promouvoir l'utilisation de l'assistance en espèces et à dissiper les craintes de dépendance vis-à-vis de l'aide sociale ont donné lieu à une abondante littérature attestant des mécanismes et des voies par lesquels la protection sociale contribue à réduire la pauvreté dans les ménages. Grâce à la popularité des transferts d'espèces, les preuves de l'efficacité du « simple fait de donner de l'argent aux pauvres » sont désormais omniprésentes²³.

Au milieu de cette tendance, des spécialistes influents des États-providence, et en particulier ceux qui se concentrent sur le Sud global, ont commencé à soutenir de manière convaincante que l'approche restrictive centrée sur la pauvreté avait limité la marge de manœuvre en matière de politiques sociales, les cantonnant à un rôle compensatoire ou « résiduel »²⁴. Malgré le plein essor des « pousses vertes » de la protection sociale²⁵, les avancées en vue de la mise en place de programmes fondés sur les droits et ancrés dans la législation ont été lentes²⁶. Les spécialistes ont observé que la programmation de la protection sociale était désormais « de taille micro » et « à l'échelle du projet »²⁷. En effet, en dehors de l'Amérique latine, où les avancées ont été davantage institutionnalisées, il est rare que des programmes d'envergure limitée financés par des donateurs deviennent des programmes permanents subventionnés par l'État²⁸.

Dans les pays à revenu élevé, des débats parallèles ont eu lieu sur la réduction des dépenses dans le contexte de crises budgétaires imminentes provoquées par le vieillissement de la population et la flexibilisation des marchés du travail, ainsi qu'une réaction à l'augmentation apparente de ce que l'on appelle la « dépendance vis-à-vis de l'aide sociale ». Au vu de la vigueur des marchés dans les années 1990, les programmes de lutte contre la pauvreté, axés sur la transition de l'aide sociale au

23 L'exemple le plus emblématique est celui de Hanlon, J., Barrientos, A. et Hulme, D. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Kumarian Press, Delhi.

24 Voir par exemple Mkandawire, T. (éd.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Genève ; Mkandawire, T. 2005. « Targeting and Universalism in Poverty Reduction ». Politique sociale et développement, Document de programme n° 23, UNRISD. UNRISD, Genève ; Tender, J. 2004. « Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do about It », dans Mkandawire, T. (éd.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Genève.

25 Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. et Hickey, S., 2010. « Social Protection in sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom? » Muenchen Personal RePEc Archive (MPRA), Document n° 22422, 3 mai 2010. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/22422/1/MPRA_paper_22422.pdf

26 OIT, 2017, *Rapport mondial sur la protection sociale, 2017-2019* ; OIT, 2021, *Rapport mondial sur la protection sociale, 2020-2022*.

27 Tendler, J., 2004. « Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do about It », dans Mkandawire, T. (éd.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Genève.

28 OIT, 2011. *Social Security and the Rule of Law (Sécurité sociale et État de droit)*, Étude générale concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf

travail, ont été perçus comme un moyen de réduire l'ampleur des transferts sociaux tout en encourageant la responsabilité individuelle²⁹. Plus tard, dans le contexte de la détérioration des conditions macroéconomiques, les régimes contributifs des pays à revenu élevé ont peiné à faire face à l'augmentation du nombre de travailleurs moins attachés au marché du travail, ce qui a accru la pression sur les programmes destinés aux ménages et soumis à des conditions de ressources.

De nouvelles critiques ont commencé à mettre en doute la durabilité des solutions axées exclusivement ou principalement sur la réduction de la pauvreté. Si le fait que les bénéficiaires des programmes tendent à mieux s'en sortir n'est guère contesté, des inquiétudes croissantes se font jour quant aux limites des programmes de lutte contre la pauvreté face à la généralisation des bas revenus et à l'absence de solutions pour les personnes à revenus précaires ou moyens. Certains ont attiré l'attention sur le fait que les programmes ciblant les plus pauvres parmi les pauvres (généralement moins de 10 % de la population) avaient peu d'incidence dans des contextes où une très grande partie de la population était considérée comme pauvre et vulnérable. Les seuils d'éligibilité étaient fixés de manière arbitraire et dépendaient souvent de l'enveloppe budgétaire plutôt que des besoins. Des inquiétudes ont également été exprimées quant aux externalités négatives potentielles (tant économiques que politiques) causées par la lutte contre la pauvreté³⁰.

L'une des principales raisons pour lesquelles la lutte contre la pauvreté, en particulier dans les contextes à faible capacité, s'est avérée inefficace pour venir en aide aux pauvres est que les « pauvres » ne sont pas un groupe fixe, comme expliqué dans l'encadré 2.

29 Dans de nombreux pays, la diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale était souvent considérée comme synonyme de réduction de la pauvreté, même lorsque les décisions de suppression de programmes étaient dictées par le budget.

30 Sur les retombées économiques négatives de la lutte contre la pauvreté, voir par exemple Filmer, D., Friedman, J., Kandpal, E. et Onishi, J., 2018. « Cash Transfers, Food Prices, and Nutrition Impacts on Nonbeneficiary Children », Banque mondiale, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/98903152207749796/cash-transfers-food-prices-and-nutrition-impacts-on-nonbeneficiary-children>. Sur la cohésion sociale, voir par exemple Nawaz, S., et Hussain, S., 2024. « Unveiling Effects of Cash Transfers on Poverty and Social Cohesion in Conflict-affected Zones: Insights from ex-FATA, Pakistan », *World Development Perspectives*, vol. 22, mars 2024.

Encadré 2 : le défi posé par le suivi de la dynamique des revenus, de la pauvreté et du marché du travail

Déterminer qui est « pauvre » à un moment donné est une tâche intrinsèquement difficile, voire impossible. Tous les programmes soumis à des conditions de ressources, quel que soit le niveau de capacité de l'État, doivent appréhender la volatilité des revenus.

Au cours des vingt dernières années, les analyses des données d'enquêtes auprès d'un panel de ménages ont systématiquement montré que la répartition des revenus et de la consommation entre les ménages augmente et diminue dans un laps de temps très court³¹. Selon Pritchett (2005), les changements « reflètent les grandes variations au niveau des richesses des ménages, même sur de courtes périodes ; lorsque les ménages trouvent un emploi ou perdent leur emploi, que les récoltes sont bonnes ou mauvaises, que les affaires marchent bien ou non » (p. 17)³². En d'autres termes, les ménages confrontés à des risques courants liés au cycle de vie et au marché du travail présentent un risque bien plus élevé de tomber dans la pauvreté.

Ces observations ont conduit certains à affirmer que les « pauvres » n'existent pas en tant que tels et qu'il s'agit plutôt d'une construction fictive³³ ; il serait plus approprié de parler de « personnes vivant un épisode de pauvreté »³⁴. Cette volatilité constante signifie que les programmes qui ciblent les « pauvres » en tant que groupe fixe comporteront inévitablement des erreurs d'exclusion résultant du décalage entre le moment des enquêtes, la sélection et le paiement.

En outre, les transformations des structures et des dynamiques familiales, associées aux innovations technologiques, posent des défis connexes aux régimes contributifs. Dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu, la vie professionnelle est de plus en plus fragmentée et volatile, comme le montre le graphique 3, ce qui exige que les systèmes de sécurité sociale soient à la fois suffisamment souples et exhaustifs pour offrir une protection après des périodes de cotisations faibles ou inexistantes. Pendant la pandémie de Covid-19, de nombreux pays ont constaté que la couverture limitée d'une partie importante de la population aux revenus faibles et intermédiaires ne permettait pas d'offrir de véritables solutions au moyen de régimes contributifs, et que les programmes de lutte contre la pauvreté constituaient un outil politique insuffisant pour combler le fossé existant³⁵.

31 Voir, par exemple, Baulch, B., Hoddinot, J., 2000. « Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries », *Journal of Development Studies* 36 (6), p. 1-24 ; Pritchett, L., 2005. « The Political Economy of Targeted Safety Nets » Document de discussion de la Protection Sociale n° 0501, Banque mondiale, Washington ; ou Gelders, B., 2018. « Five Things We Learnt About Poverty Dynamics in the World's Fourth Most Populous Country », Blog Development Pathways, 01/03/2018, <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/five-things-we-have-learnt-about-poverty-dynamics/>.

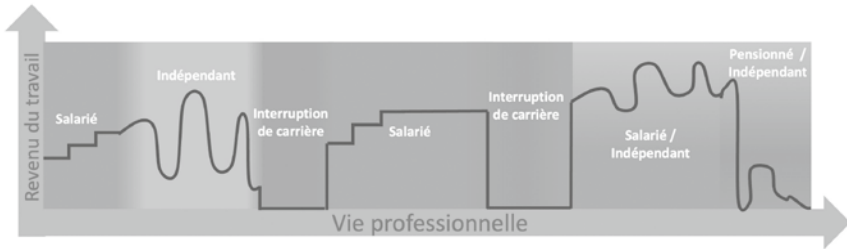
32 Ces variations sont présentes dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu, mais elles sont encore plus prononcées dans les pays à revenu faible et intermédiaire, où la répartition de l'aide sociale est relativement plate (ou très légèrement incurvée) dans les sept ou huit premiers déciles.

33 Knox-Vydmanov, C., 2014. « Why 'The Poor' Don't Exist (and What this Means for Social Protection Policy) ». *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development*, n° 16, mars 2014. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/16-PathwaysPerspective-Why-the-Poor-Dont-Exist-Charles-Knox-Vydmanov.pdf>.

34 Pritchett, 2005. « The Political Economy of Targeted Safety Nets », Document de discussion de la protection sociale n° 0501, Banque mondiale

35 Razavi, S., Behrendt, C., Nesterenko, V., Orton, I., Peyron Bista, C., Ramos Chaves, A., Schwarzer, H., Stern-Plaza, M. et Wodsak, V., 2022. « Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting? », *Global Social Policy*, 22 (3).

Graphique 3 : volatilité croissante des parcours professionnels et répercussions sur la sécurité de revenu



L'attention étant portée au perfectionnement des méthodes de recensement des pauvres, d'éminents spécialistes ont fait valoir que la préoccupation entourant l'éradication de la pauvreté s'était transformée en un « fétichisme » autour de solutions de haute technologie pour lutter contre la pauvreté (dont l'incarnation la plus célèbre est la vérification indicative des ressources) s'éloignant de l'objectif visé³⁶. Leurs coûts administratifs étaient également très élevés et n'étaient ni justifiés par les résultats ni viables à long terme dans des environnements à ressources limitées³⁷.

II.4/ Intégration de la sécurité sociale dans les programmes de protection sociale et de lutte contre la pauvreté

L'adoption de programmes de lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu faible et intermédiaire s'explique en grande partie par le fait que les systèmes d'assurance sociale ne parvenaient apparemment pas à atteindre les populations les plus démunies. On s'attendait à ce que les solutions financées par les impôts, qui se manifestent principalement sous la forme de programmes de lutte contre la pauvreté, contribuent à combler les lacunes de la couverture sociale sur le plan de la conception. Toutefois, en raison des niveaux élevés d'informalité du marché du travail dans une grande partie du Sud global, de larges pans de la population, dont beaucoup ont des revenus précaires, avaient un accès limité, voire inexistant, à la protection sociale. Ce que l'on appelle le « chaînon manquant » n'était pas assez pauvre pour bénéficier d'une aide ciblée sur la pauvreté, mais était néanmoins susceptible de tomber dans la pauvreté à tout moment en raison de chocs communs.

La préoccupation mondiale entourant la pauvreté a eu pour conséquence, en matière de sécurité sociale, une diminution générale du rôle et du potentiel des vastes

36 Stewart, J., 2016. « Five Lessons from Martin Ravallion's WIDER Annual Lecture ». Blog de l'UNU-WIDER. Mars 2016. <https://www.wider.unu.edu/publication/five-lessons-martin-ravallion-s-wider-annual-lecture>.

37 Pour d'autres critiques de la vérification indicative des ressources et d'autres outils de lutte contre la pauvreté, voir par exemple Kidd, S. et Athias, B. 2016. « Exclusion by Design : An Assessment of the Effectiveness of the Proxy Means Test Poverty Targeting Mechanism ». Extension de la sécurité sociale (ESS), document de travail n° 56, Bureau international du travail, Genève. https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/WCMS_568678/lang--en/index.htm; Mkandawire, T., 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Politique sociale et développement, Document de programme n° 23, UNRISD, Genève ; Pritchett, L., 2005. « The Political Economy of Targeted Safety Nets » Document de discussion de la Protection Sociale n° 0501, Banque mondiale, Washington ; Kidd, S., et Athias, D., 2020. *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection – Summary version with updated analysis*. Document de travail, juin 2020, ACT Église de Suède et Development Pathways.

programmes de réduction de la pauvreté à grande échelle et une évolution parallèle vers une plus grande confiance dans la promesse de petits programmes ciblés pour faire le « gros du travail » des systèmes de transferts sociaux. Pour les raisons évoquées, il est de plus en plus admis que le fait de placer la réduction de la pauvreté au cœur des dispositifs de programmation des transferts sociaux pourrait compromettre cet objectif même. Cependant, la vision alternative est moins bien articulée.

Dans ce contexte, l'OIT a pris l'initiative d'un engagement mondial visant à établir des « socles de protection sociale » (SPS) nationaux. La recommandation n° 202 de l'OIT avait pour but d'essayer de contrebalancer l'approche fondée sur les projets et les filets de sécurité et d'inciter les pays à s'engager en faveur d'une extension durable, fondée sur les droits et ancrée dans la législation nationale, comme expliqué dans l'encadré 2. Toutefois, la recommandation n'est pas allée jusqu'à imposer des programmes spécifiques ou des paramètres de conception en faveur de solutions déterminées au niveau national.

Dans le sillage du mouvement des SPS, les pays se sont efforcés de concevoir des socles garantissant la sécurité de revenu et la sécurité sanitaire pour les enfants, les personnes en âge de travailler et les personnes âgées, mais permettant également une expansion progressive. Malgré la forte propension pour les approches fondées sur le cycle de vie, qui est évidente dans la recommandation n° 202 de l'OIT, de nombreux pays ont, dans l'ensemble, continué à se fier aux solutions axées sur la pauvreté les plus courantes, bien qu'il existe des exceptions notables.

Dans ce contexte, force est de constater que, dans de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire, les institutions de sécurité sociale se sont souvent trouvées largement exclues des débats nationaux sur la mise en place de « socles de protection sociale ».

III- LES RISQUES DU CYCLE DE VIE EN TANT QUE PRINCIPE ORGANISATEUR ET POURQUOI ILS SONT (ENCORE) IMPORTANTS

Les cadres internationaux et la plupart des systèmes nationaux de sécurité sociale, en particulier ceux fondés sur les principes de l'assurance sociale, s'articulent autour de risques communs liés au cycle de vie et au marché du travail. Ces « éventualités », qui comprennent l'enfance (en tant qu'étape intrinsèquement vulnérable de la vie), la maternité/paternité, la maladie, le chômage, les accidents du travail, l'invalidité, la vieillesse et la survie, sont depuis longtemps largement reconnues comme les périodes où les personnes et leurs ménages sont le plus susceptibles de bénéficier d'une sécurité de revenu. À l'aide de mécanismes de financement collectif, y compris les cotisations, les impôts ou une combinaison de ceux-ci, les systèmes de sécurité sociale ont traditionnellement mis en place des transferts de revenus pour ces moments, soit pour remplacer les revenus perdus, soit pour fournir un soutien supplémentaire (par exemple, pour partager les coûts liés à l'éducation des enfants ou pour couvrir les frais supplémentaires associés à l'invalidité).

Encadré 3 : l'intégration de l'approche du cycle de vie dans les normes internationales et les systèmes de sécurité sociale

L'invocation des risques liés au parcours de vie et au marché du travail est un fil conducteur des cadres internationaux définissant le droit à la sécurité sociale.

L'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 établit le droit à la sécurité sociale, tandis que l'article 25 énonce le « droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance [...] ».

La convention n° 102 de l'OIT de 1952 concernant la sécurité sociale (norme minimum) fixe des normes minimales pour les prestations couvrant les soins médicaux, la maladie, le chômage, la vieillesse, les accidents du travail, la famille, la maternité, l'invalidité et la survie.

La recommandation n° 202 de l'OIT de 2012 sur les socles de protection sociale ne prévoit pas de prestations spécifiques, mais préconise « une sécurité élémentaire de revenu pour les enfants [...] ; pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité ; et [...] pour les personnes âgées ».

Étant donné que ces systèmes ciblent des éventualités communes, plutôt que des groupes de personnes, ils sont à la fois universels dans leur application (toutes les personnes, ou un membre de leur famille, y auront certainement recours à un moment ou à un autre de leur vie), et relativement prévisibles. En effet, les risques liés au cycle de vie, tels qu'ils sont définis dans les cadres internationaux et tels qu'ils ressortent des systèmes de sécurité sociale établis dans le monde entier, ont sans doute été les premiers « indicateurs » de la pauvreté. Assurer une sécurité de revenu pendant ces périodes est donc fondamentalement préventif de la pauvreté : la Sécurité sociale fondée sur le cycle de vie cible les causes de la pauvreté avant qu'elle ne se produise³⁸. En outre, les risques étant relativement transparents et faciles à recenser, ils sont beaucoup plus simples à gérer.

En revanche, les programmes de lutte contre la pauvreté sont toujours rétrospectifs, assurant des prestations aux personnes pouvant démontrer qu'elles sont déjà pauvres³⁹. Bien que des efforts soient déployés dans le monde entier pour tirer parti de la technologie afin de fournir une assistance à la demande et en temps réel, il est généralement admis que nous sommes encore loin d'un monde où cela est possible. Même dans les contextes à forte capacité, le droit aux prestations sous condition de ressources repose généralement sur les déclarations de revenus antérieures, souvent de l'année précédente, et la tenue des dossiers relatifs au respect des critères d'éli-

38 Razavi, S., Behrendt, C., Nesterenko, V., Orton, I., Peyron Bista, C., Ramos Chaves, A., Schwarzer, H., Stern-Plaza, M. et Wodsak, V., 2022. « Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting? », *Global Social Policy*, 22 (3).

39 *Ibid.*

gibilité nécessite des efforts administratifs considérables de la part du bénéficiaire et du prestataire de services. Dans les contextes à faible capacité, les enquêtes sont très coûteuses et donc peu fréquentes - les bénéficiaires sont souvent sélectionnés sur la base d'enquêtes menées plusieurs années auparavant⁴⁰.

III.1/ Incidences des principaux programmes de sécurité sociale sur la pauvreté et résultats connexes

En fin de compte, l'efficacité des systèmes et des programmes de protection sociale dépend à la fois de l'étendue de la couverture horizontale (population touchée) et de l'adéquation des prestations octroyées. Les programmes universels ou quasi universels destinés aux enfants et aux personnes âgées (la quintessence des prestations fondées sur le cycle de vie) profitent à un grand nombre de ménages en même temps. En outre, les pensions de vieillesse tendent à avoir des valeurs de transfert plus élevées, tandis que les allocations familiales universelles tendent à entraîner des transferts totaux plus importants pour les ménages les plus pauvres, qui ont généralement plus d'enfants et pour lesquels les transferts sont proportionnellement plus importants par rapport à la consommation des ménages. Par conséquent, paradoxalement, ces transferts de grande ampleur tout au long de la vie sont souvent associés à des incidences plus importantes sur la pauvreté et l'inégalité que les programmes conçus dans le but spécifique de réduire la pauvreté. Les paragraphes suivants présentent quelques expériences nationales pour illustrer cette dynamique.

En Géorgie, les prestations universelles de vieillesse et d'invalidité financées par l'impôt offrent une sécurité de revenu garantie à l'ensemble de la population en cas d'invalidité ou lorsqu'elle atteint l'âge de la retraite. En revanche, les enfants et les adultes en âge de travailler sont très mal lotis. Pour réduire la pauvreté, les responsables politiques nationaux ont beaucoup misé sur le programme national phare d'assistance sociale ciblée (TSA), qui sélectionne les bénéficiaires sur la base d'une vérification indicative des ressources. Des efforts considérables ont été déployés au fil des ans pour améliorer l'efficacité du ciblage et l'incidence du programme, en mettant particulièrement l'accent sur les enfants avec l'ajout d'un volet d'allocations familiales ciblées. Malgré ces efforts, une étude menée en Géorgie en 2015 a montré que près de 70 % de la réduction de la pauvreté des enfants était imputable à la pension de vieillesse universelle, contre seulement 20 % pour la TSA, en raison de la combinaison d'une couverture élevée et de valeurs de transfert relativement plus élevées de la pension de vieillesse⁴¹. Une étude de suivi menée par l'OIT et ONU Femmes a révélé que si seulement 12 à 14 % des enfants vivaient dans des ménages couverts par des transferts TSA, quelque 36 % vivaient dans des ménages comptant un bénéficiaire d'une pension de vieillesse⁴².

40 Kidd, S. et Athias, D., 2020. *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection – Summary version with updated analysis*. Document de travail, juin 2020, ACT Église de Suède et Development Pathways.

41 Kidd, S. et Gelders, B., 2015. *Child Wellbeing and Social Security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system*. Unicef. https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2018/06/UNICEF_Child_Wellbeing_ENG_.pdf

42 McClanahan, Shea, Bjorn Gelders, Madeleine Cretney et Salome Kajaia, 2021. *Assessment of the Social Protection System in Georgia*. OIT et ONU Femmes. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_767261.pdf

Au Brésil, le programme *Bolsa Familia* a fait couler beaucoup d'encre. Ce programme phare de lutte contre la pauvreté figurait parmi les porte-étendards du mouvement des transferts conditionnels en espèces qui a vu le jour en Amérique latine et qui a été largement reconnu dans le monde entier, avec des effets positifs incontestables pour les ménages bénéficiaires et des avancées administratives impressionnantes en matière d'information de gestion et de systèmes de distribution. Malgré ces réalisations, une étude de l'AISS réalisée en 2013 a révélé que les pensions avaient des répercussions bien plus importantes sur les inégalités que le programme phare *Bolsa Familia*, bien que ce dernier ait atteint une couverture relativement élevée par rapport à des programmes similaires dans le monde entier. Si 0,6 % de la réduction des inégalités était imputable à *Bolsa Familia*, les pensions (y compris les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie) expliquaient 11 % de la réduction, soit plus de dix-huit fois plus. Les auteurs ont conclu que la faible incidence de certains programmes s'expliquait, du moins en partie, par des valeurs de transfert relativement plus faibles. En outre, l'étude a révélé que la pension rurale avait considérablement réduit la pauvreté chez les personnes âgées et qu'elle avait réduit de manière significative la pauvreté dans toutes les tranches d'âge entre 1988 et 2010⁴³.

À Maurice, le système de sécurité sociale est reconnu depuis longtemps pour son système à plusieurs niveaux, composé de pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie universelles garanties et financées par l'impôt (« pensions de base »), couplées à une assurance sociale obligatoire, le système national de pension, pour les mêmes éventualités⁴⁴. Dans le même temps, historiquement, les dispositions pour les cohortes plus jeunes s'articulaient autour des prestations d'aide sociale axées sur la pauvreté. Les réformes récentes ont inclus un transfert conditionnel en espèces pour les enfants dans le cadre d'un programme général intitulé « Contrat social du plan Marshall », soutenu par un registre social permettant de recenser les ménages éligibles et de contrôler le respect des règles⁴⁵. Selon l'OIT, le gouvernement investit environ 4,5 % du PIB en faveur des personnes âgées, contre 0,3 % en faveur des enfants, 0,9 % en faveur des personnes en âge de travailler et 0,5 % pour l'assistance générale⁴⁶. Réflétant cette grande disparité des niveaux d'investissement, des tendances distinctes en matière de pauvreté peuvent être observées selon les tranches d'âge : en 2017, la pauvreté absolue chez les personnes âgées de plus de 60 ans était pratiquement inexistante (0,7 %), tandis que chez les enfants de moins de 16 ans, elle s'élevait à 7,2 %. La pauvreté relative (fixée à 50 % du revenu médian) s'élevait à 17,8 % chez les enfants, contre 4,3 % chez les personnes âgées.

43 Matijascic, Milko et Stephen J. Kay, 2013. « Universal Social Security Coverage and Democracy: The Brazilian path to nation building », dans *Social Security Coverage Extension in the BRICS - A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*, AISS (éd). Association internationale de la sécurité sociale. Social security coverage extension in the BRICS (Extension de la couverture de sécurité sociale au sein du groupe BRICS) (issa.int)

44 Willmore, L. 2003. *Universal Pensions in Mauritius: Lessons for the Rest of Us*. UNDESA, Document de discussion n° 32, 26 mai 2003, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=398280#:~:text=Larry Willmore,-International Institute for&text=The scheme dates from 1950,regime with affecting its universality.

45 McClanahan, S., Hillson, D., et Chirchir, R., 2021. *Global Research on Social Protection and Governance - Case studies on Mauritius and Fiji*. UNDESA et OIT. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/08/Mauritius-and-Fiji_SP-June-2021-Governance.pdf

46 OIT, 2021. *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022*, cité dans McClanahan, S., Hillson, D., et Chirchir, R., 2021, *Global Research on Social Protection and Governance - Case studies on Mauritius and Fiji*, UNDESA et OIT. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/08/Mauritius-and-Fiji_SP-June-2021-Governance.pdf

Des résultats similaires peuvent être observés dans les pays qui atteignent une couverture très élevée ou universelle principalement au moyen de systèmes d'assurance sociale, dotés de composantes financées par l'impôt et soumises à des conditions de ressources. Par exemple, aux États-Unis, le programme de sécurité sociale permet à bien plus de personnes de sortir de la pauvreté que tout autre programme américain. En 2018, Meyer et Wu ont constaté que la sécurité sociale « réduit à elle seule la pauvreté [chez les personnes âgées] de 75 %, soit plus de vingt fois l'effet combiné des transferts sous conditions de ressources [SSI, SNAP, Public Assistance, EITC et aide au logement] »⁴⁷. De même, Romig et d'autres auteurs ont systématiquement pu constater que la sécurité sociale permettait à davantage de personnes de toutes les tranches d'âge de dépasser le seuil de pauvreté que tout autre programme, y compris plus d'un million d'enfants et cinq millions de personnes en âge de travailler⁴⁸. Cette situation s'explique par la combinaison d'une faible couverture et de faibles valeurs de transfert des programmes sous condition de ressources : par exemple, l'aide temporaire aux familles nécessiteuses (TANF), le principal programme de lutte contre la pauvreté destiné aux ménages pauvres, laisse encore une famille bénéficiaire « à 60 % ou moins du seuil de pauvreté dans tous les États »⁴⁹.

Des résultats similaires peuvent être observés dans d'autres pays qui se sont concentrés sur les transferts habituellement associés au droit universel à la sécurité sociale. Le Programme d'aide financière à l'enfance (« *Child Money Programme* ») de la Mongolie, une prestation quasi universelle pour les enfants⁵⁰ en place depuis 2006, réduit non seulement de manière significative la pauvreté des enfants et les inégalités globales, mais une analyse de la Banque mondiale a également montré qu'il était « favorable aux pauvres », car les personnes qui vivent dans des ménages à faibles revenus bénéficient de davantage de prestations⁵¹. En Bolivie, les taux de pauvreté étaient inférieurs de 14 points de pourcentage dans les ménages comptant un bénéficiaire de la pension sociale universelle, *Renta Dignidad*, par rapport aux ménages témoins, et les enfants vivant dans ces ménages étaient bien plus susceptibles d'aller à l'école et avaient moins de risques d'être forcés de travailler⁵². Enfin, en Chine, on a constaté que les pensions universelles réduisaient à la fois la pauvreté et les inégalités dans les zones rurales et urbaines⁵³, même si la valeur de la pension est faible par rapport aux normes internationales.

47 Meyer, Bruce D. et Derek Wu, 2018. « The Poverty Reduction of Social Security and Means-tested Transfers », National Bureau of Economic Research, Document de travail n° 24567. [w24567.pdf \(nber.org\)](https://www.nber.org/papers/w24567)

48 Romig, Kathleen, 2024. « Social Security lifts more people above the poverty line than any other program », Center on Budget and Policy Priorities.

49 Thompson, Gina Azito, Diana Azevedo-McCaffrey et Da'shon Carr, 2023. « Policy Brief: Increases in TANF Cash Benefit Levels Are Critical to Help Families Meet Rising Costs », Center on Budget and Policy Priorities. Policy Brief: Increases in TANF Cash Benefit Levels Are Critical to Help Families Meet Rising Costs | Center on Budget and Policy Priorities (cbpp.org)

50 Le programme d'aide financière à l'enfance a été universel pendant la plus grande partie de son existence, mais il a récemment été soumis à des critères de richesse. À compter de 2019, le programme touche 85 % des enfants de moins de 18 ans, et le gouvernement envisageait de le rendre à nouveau universel. Voir UNICEF, 2019. « Universal Child Benefit Case Studies: The experience of Mongolia », Juillet 2019. <https://www.unicef.org/media/70471/file/MNG-case-study-2020.pdf>

51 UNICEF, 2019. *Universal Child Benefit Case Studies: The Experience of Mongolia*. Juillet 2019. <https://www.unicef.org/media/70471/file/MNG-case-study-2020.pdf>

52 Mendizabal, J. et Escobar, F., 2013. *Redistribution of Wealth and Old Age Social Protection in Bolivia – The impact of Renta Dignidad on the wellbeing of households with older persons*. <https://www.helppage.org/silo/files/redistribution-of-wealth-and-old-age-social-protection-in-bolivia.pdf>

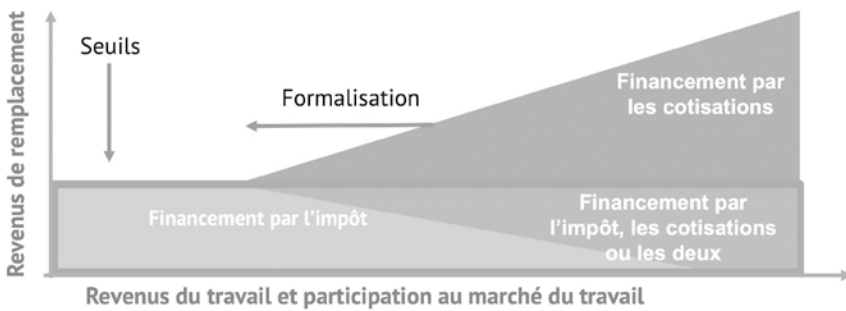
53 Zhang, A. et Imai, K. S., 2022. *Does a Universal Pension Reduce Elderly Poverty in China?* RIEB, Document de discussion n° DP2022-30. <https://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/English/DP2022-30.pdf>

Dans tous ces cas, qui reflètent des contextes nationaux divers, les systèmes de sécurité sociale ont joué un rôle clé dans la mise en œuvre de programmes visant des objectifs multiples allant au-delà de la réduction de la pauvreté, mais qui ont néanmoins eu des effets notables sur la pauvreté⁵⁴.

III.2/ Vers des modèles à plusieurs niveaux pour des systèmes de sécurité sociale plus cohérents et plus efficaces

Les programmes les plus efficaces dans les cas décrits ci-dessus ont été conçus en combinant des mécanismes financés par l'impôt et des mécanismes contributifs afin d'offrir une sécurité de revenu pour des éventualités définies fondées sur le cycle de vie (sécurité sociale), comme le montre le graphique 4.

Graphique 4 : des systèmes de sécurité sociale inclusifs et à plusieurs niveaux pour les risques liés au cycle de vie⁵⁵



Ces modèles à plusieurs niveaux sont généralement associés aux pensions de vieillesse, d'invalidité ou de survie, mais ils ont également été utilisés pour d'autres éventualités, comme par exemple au Portugal (allocations parentales et de chômage), à Maurice (chômage) et pour les allocations familiales dans plusieurs pays⁵⁶. À la suite de la pandémie de Covid-19, un nombre croissant de pays se sont inspirés de ces modèles pour étendre la portée de leurs systèmes de sécurité sociale de manière à établir un lien plus harmonieux entre les régimes contributifs et ceux financés par l'impôt. Par exemple, la récente et ambitieuse réforme du système de sécurité sociale d'Oman comprend l'introduction de composantes intégrées contributives et financées

54 Voir également OIT, 2023. *Observatoire de l'OIT sur le monde du travail. Onzième édition*. 31 mai 2023. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_883341/lang-en/index.htm.

55 Adapté d'après McClanahan, S., Seglah, H., Sibun, D. et Sengupta, A. (à paraître), *Assurance sociale inclusive : envisager des solutions réelles pour atteindre les travailleurs indépendants*. WIEGO et OIT.

56 L'Argentine, le Japon, le Liechtenstein et la Suisse disposent de régimes d'allocations familiales quasi universels dits « mixtes coordonnés ». Voir OIT, 2024. « The Promise of Universal Child Benefits: The foundational policy for economic and social development », *Social Protection Spotlight*, février 2024, OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=19447>. Des allocations familiales et de maternité à plusieurs niveaux sont également envisagées depuis plusieurs années au Viêt Nam. Voir par exemple McClanahan, S., Gelders, B., et Ramirez Lopez, B., 2020. *A Focus on Families : A short-term benefit package for the extension of multi-tiered social security coverage in Viet Nam*, OIT, Hanoi.

par l'impôt pour garantir la couverture des prestations de vieillesse, d'invalidité, de survie, de chômage⁵⁷ et de maternité⁵⁸.

Il est important de noter que tous les systèmes nationaux de sécurité sociale intègrent généralement des éléments de sécurité sociale, une organisation fondée sur le cycle de vie, ainsi que des composantes soumises à des conditions de ressources⁵⁹. Il ne s'agit donc pas de choisir entre l'un ou l'autre, mais plutôt de parvenir à une combinaison appropriée, qui garantisse que les objectifs premiers des systèmes de sécurité sociale - la sécurité de revenu pour les enfants et les personnes âgées, ainsi que pour les personnes en situation de parentalité, d'invalidité, de chômage, de survie ou d'accident du travail - bénéficient à tous les membres de la société, indépendamment de leur participation au marché du travail ou de leurs antécédents en matière de cotisations. Il s'avère souvent que cette démarche peut également contribuer à la réduction de la pauvreté, en la prévenant avant qu'elle ne se produise et en allégeant la pression indue exercée sur les programmes de lutte contre la pauvreté de dernier recours, ce qui leur permet en fin de compte d'être plus performants.

III.3/ Des solutions administratives pour combler les lacunes et ne laisser personne de côté

L'efficacité et l'efficience de l'administration et de la prestation de services sont tout aussi importantes que la conception des politiques et des programmes pour atteindre les objectifs des programmes, en particulier des programmes nationaux et multi-institutionnels⁶⁰. Cela suppose non seulement la fourniture et le paiement des prestations, mais aussi l'enregistrement et la gestion des registres, ainsi que le recouvrement des cotisations le cas échéant. En particulier, la fourniture efficace de services aux populations vulnérables nécessite des procédures simplifiées et des canaux d'interaction avec les clients adaptés, complétés par des campagnes de communication et de sensibilisation sur mesure⁶¹. Ces pratiques se sont révélées être des facteurs de réussite dans la mise en œuvre de programmes de sécurité sociale à grande échelle et de programmes de lutte contre la pauvreté.

Pour les mettre en pratique, les institutions doivent à leur tour développer et consolider leurs capacités, notamment en ce qui concerne les technologies et les ressources humaines qualifiées. En outre, les institutions devraient mettre en place des mécanismes de coordination interinstitutionnelle efficaces afin de partager les informations essentielles et d'éviter les cloisonnements dus à la multiplicité des programmes⁶².

57 L'allocation de chômage financée par l'impôt couvre les primodemandeurs d'emploi.

58 OIT, 2023. « Far-reaching reforms in Oman set new benchmark for social protection in the region. » Communiqué de presse, OIT, Beyrouth. https://www.ilo.org/beirut/media-centre/fs/WCMS_888307/lang--en/index.htm

59 Pour un examen de la manière dont les systèmes à plusieurs niveaux peuvent apaiser les tensions historiques entre les droits des travailleurs et les droits universels, voir McClanahan, S. et Barrantes, A., 2021, « Workers' rights and human rights: Resolving historical tensions through a multi-tiered social security agenda », *International Journal of Labour Research*, 10 (1-2), pp. 14-26.

60 AISS, 2022. *Monde 2022 : Priorités pour la sécurité sociale. Tendances, défis et solutions.*

61 AISS, pas de date. *Lignes directrices de l'AISS : Solutions administratives pour l'extension de la couverture.*

62 OIT-AISS, 2021. « Governance of social protection systems: a learning journey - Module #1 : Coordination ». ISBN : 978-9-22-035034-8. Organisation internationale du travail.

En outre, le développement de capacités interinstitutionnelles dès le départ, en particulier le partage de données, peut permettre l'utilisation de capacités administratives dans le cadre de programmes multiples ayant des orientations politiques différentes. Il convient de rappeler que cette capacité s'est avérée déterminante pour la mise en œuvre efficace d'autres programmes, par exemple les réponses à la crise provoquée par la Covid-19⁶³.

En outre, le développement de cette capacité peut permettre d'apporter des réponses proactives aux populations vulnérables en suivant les fluctuations des revenus des personnes et les transitions entre le statut social et le statut professionnel⁶⁴.

Il est important de noter que les cadres à plusieurs niveaux bien intégrés offrent aux bénéficiaires de tous les types de programmes des possibilités tangibles d'interagir avec le système formel de sécurité sociale. Quelle que soit la source de financement, les bénéficiaires sont réunis dans un cadre commun de sécurité sociale, ce qui permet de les sensibiliser à leurs obligations et à leurs droits, y compris à la possibilité de bénéficier de prestations plus élevées dans le cadre de régimes contributifs. L'interaction positive avec les détenteurs de droits et les liens concrets dans les systèmes de gestion et de diffusion de l'information créent en fin de compte des voies pour la promotion d'objectifs plus larges, tels que la formalisation.

IV- CONCLUSIONS

Le présent article passe en revue la préoccupation mondiale dominante entourant la réduction de la pauvreté et la manière dont elle a orienté les programmes politiques nationaux et mondiaux en matière de sécurité sociale et de protection sociale, en particulier dans le Sud global. Les observateurs et les praticiens convergent de plus en plus vers l'idée qu'une priorité accordée essentiellement ou uniquement à la réduction de la pauvreté ne constitue pas une solution politique durable, même si les intentions sont louables. La réduction de la pauvreté à grande échelle est, plus généralement, une conséquence positive de systèmes de sécurité sociale bien développés et à grande échelle, composés de programmes financés par l'impôt et de programmes contributifs organisés principalement autour d'éventualités fondées sur le cycle de vie. Dans ces systèmes, les programmes de lutte contre la pauvreté jouent un rôle crucial, mais complémentaire.

Pour parvenir à une réduction durable de la pauvreté, il conviendra donc de réorienter les programmes de protection sociale afin de mettre l'accent, une fois de plus, sur la mise en place de systèmes de sécurité sociale à plusieurs niveaux et fondés sur le cycle de vie. Cela permettra de libérer la portée et la capacité administratives potentiellement vastes d'institutions de sécurité sociale relativement bien dotées en ressources, et de donner un nouveau souffle à leur mandat, qui est de garantir le bien-être de l'ensemble de la population.

63 AISS, 2023. « Continuité de l'activité et résilience dans les Amériques ». Association internationale de la sécurité sociale. Août 2023 ; AISS, 2022. « Les TIC face à la Covid-19 : s'appuyer sur l'accélération de la transformation numérique pour construire des systèmes de protection sociale meilleurs et plus résilients ». Association internationale de la sécurité sociale. Octobre 2022 ; AISS, 2021. « Au-delà de la Covid-19 : vers des systèmes de protection sociale inclusifs et résilients ». Association internationale de la sécurité sociale. Février 2021.

64 Calvo, Souto et Ortiz, 2022. « Le rôle de la sécurité sociale dans l'inclusion et la cohésion sociale : tisser des liens ». Association internationale de la sécurité sociale. Octobre 2022.