



LA PAUVRETÉ DES ENFANTS

APERÇU

JANVIER 2011
POLITIQUES ET PRATIQUES DE L'UNICEF

Protection sociale pour tous – Un programme pour une croissance favorable aux enfants et aux droits de l'enfant



Timo Voipio, Conseiller principal, politique sociale mondiale
Ministère des affaires étrangères -Finlande/OCDE-Povnet

Accorde-t-on aujourd'hui une priorité élevée à la protection sociale dans tous les programmes de développement ?

Oui, c'est le cas. On peut dire que le virage le plus remarquable du nouveau millénaire en termes de réduction de la pauvreté au niveau mondial est en fait l'apparition de la *protection sociale* en tant que priorité la plus élevée pour la majorité des organisations internationales et des organismes de développement. Il y a 10 ans, lorsque les dirigeants de la planète ont adopté la **Déclaration du Millénaire** et la **Feuille de route des OMD** développée en 2001, la protection sociale n'était même pas mentionnée. Aujourd'hui, en 2010, lors du **Sommet sur les objectifs du millénaire pour le développement**, les dirigeants de la planète se sont accordés pour affirmer qu'il est essentiel, en vue de faire progresser les OMD, de promouvoir des *systèmes* nationaux de protection sociale permettant de réduire les inégalités et l'exclusion sociale. Ils ont reconnu la nécessité de commencer par mettre en place des *socles* de protection sociale pour tous, comme étant un droit fondamental, et de s'acheminer progressivement vers la mise en œuvre de systèmes nationaux de protection sociale garantissant un accès universel à des services sociaux essentiels et à la sécurité des revenus et des moyens de subsistance pour tous.

Les dirigeants de la planète ont également réaffirmé qu'il était nécessaire de créer des emplois productifs et un travail décent pour tous. Dans leur **Déclaration** (nov. 2010), les **dirigeants** du **G20** ont estimé qu'il était important de tenir compte des préoccupations des plus vulnérables en offrant une protection sociale et un travail décent aux populations des pays à revenu faible. Les chefs d'États africains et européens, qui représentaient plus de 1,5 milliard de personnes au **Sommet UA-UE** de Tripoli les 29 et 30 novembre 2010, se sont engagés à promouvoir « le Programme mondial pour un travail décent, en attachant une attention particulière à des emplois plus nombreux, meilleurs, plus productifs, et en lien avec la protection sociale. » Le **Rapport européen de 2010 sur le développement**, le nouveau document phare de la coopération européenne pour le développement, traite de la protection sociale pour un développement sans exclus : une nouvelle perspective sur la coopération de l'Union européenne avec l'Afrique.

Une autre directive à paraître de l'UE sur les **Transferts sociaux dans la lutte contre la faim** fait valoir que la sécurité alimentaire mondiale ne sera réalisable que si l'on accroît la production agricole: un trop grand nombre de personnes dans le monde sont exposées à l'insécurité alimentaire parce que leur revenu n'est pas suffisant pour acheter de la nourriture. Par conséquent, la protection sociale doit toujours être reconnue comme un instrument essentiel de la lutte contre la faim.

Par ailleurs, les ministres africains du travail et du développement social qui se sont réunis récemment à Yaoundé et Khartoum, respectivement, ont accordé une grande importance à la protection sociale. Dans leur Déclaration tripartite de Yaoundé, les gouvernements, associations d'employeurs et syndicats ont reconnu la nécessité, pour tous les États membres

et les partenaires sociaux africains, de créer rapidement un socle efficace de protection sociale pour tous les Africains. Quant aux ministres africains de la protection sociale, ils ont souligné que la *protection sociale* était l'une des quatre fonctions essentielles de la Stratégie de mise en œuvre du Cadre africain de politique sociale – les trois autres fonctions étant la production, la reproduction et la répartition.

Enfin, il convient de noter que la Banque africaine de développement (BAfD) est en train de mettre en place une stratégie de protection sociale de façon à utiliser les instruments de protection sociale pour : a) faire reculer la pauvreté de revenu et la vulnérabilité aux risques en Afrique ; b) renforcer les capacités nationales ; et c) améliorer la sécurité alimentaire.

Pourquoi l'OCDE -POVNET plaide-t-elle en faveur de la protection sociale en tant qu'élément essentiel d'une croissance favorable aux pauvres ?

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est le groupe de réflexion des gouvernements donateurs. POVNET est le *Réseau de réduction de la pauvreté – un outil de discours et d'interaction politiques* du CAD. Les premières Lignes directrices de POVNET sur la réduction de la pauvreté (2001) ont joué un rôle essentiel dans l'établissement d'un consensus entre les partenaires du développement sur le caractère *multidimensionnel et spécifique au contexte* du défi que nous lance la pauvreté. Elles ont remis en question de manière spectaculaire la doctrine fondée uniquement sur l'économie et le modèle unique que la Banque mondiale et le FMI avaient imposé aux pays pauvres – et aux donateurs bilatéraux – par l'intermédiaire des Programmes d'ajustement structurel dans les années 1980 et 1990. La ligne directrice POVNET sur la réduction de la pauvreté démontre que la pauvreté avait des causes et des dimensions multiples et interconnectées : économiques, humaines, politiques, socioculturelles et liées à la protection, et que pour la combattre il fallait adopter un large éventail de politiques proactives et étroitement liées entre elles.

Entre 2003 et 2006, le réseau POVNET a privilégié dans ses travaux la dimension la plus controversée de la pauvreté : la dimension économique. On estimait qu'il fallait totalement repenser ce secteur si l'on voulait renforcer les impacts du développement permettant de réduire la pauvreté dans les secteurs « productifs », à savoir l'agriculture, les infrastructures et le développement du secteur privé. Selon POVNET la croissance du PIB « *quelle qu'elle soit* » ne fera pas reculer la pauvreté : il y a eu – et il y a toujours – trop d'exemples de pays qui ont affiché des taux rapides de croissance du PIB et qui n'ont pour autant ni pu faire reculer la pauvreté et les inégalités, ni pu fournir un travail décent et une protection sociale à la majorité des femmes et des hommes, des enfants et des personnes âgées. Si nous voulons réellement réduire la pauvreté, selon POVNET, nous devons appliquer un *modèle de croissance favorable aux pauvres*, c'est-à-dire un modèle de croissance dont personne n'est exclu, qui favorise l'égalité et renforce l'emploi, et dans lequel les pauvres peuvent participer à la croissance, y contribuer et en bénéficier.

L'insécurité des moyens de subsistance et l'absence de protection sociale fiable font qu'il est difficile pour les pauvres de participer à la croissance et d'y contribuer. Ils savent que s'ils abandonnent des cultures peu productives au profit de cultures d'un meilleur rendement, ou qu'ils passent de micro-entreprises non rentables à des entreprises plus rentables, ils pourraient accroître leur productivité et leur revenu. Mais ils décident souvent de ne pas le faire, c'est-à-dire de ne pas améliorer leurs entreprises et de ne pas aller de l'avant parce qu'ils craignent de tomber dans la misère si la nouvelle culture ou la nouvelle entreprise échoue.

Un « socle de protection sociale » fiable pour tous les citoyens peut transformer ce cercle vicieux en cercle vertueux. Il peut garantir l'accès aux services de santé, ainsi qu'à une assistance sociale en cas d'accident ou de maladie, ou pour les personnes âgées, et donc, partant, promouvoir la sécurité et la prévisibilité socio-économiques. Par ailleurs il pourra aussi « déverrouiller » les capacités humaines et l'esprit d'entreprise de millions de pauvres de par le monde. Les pères et les mères oseront prendre des initiatives et mettre en danger leurs activités rémunératrices aujourd'hui, sachant que si l'entreprise échoue, un soutien fiable de dernier recours sera disponible de la part du système de protection sociale pour s'assurer que la famille n'aura pas faim la semaine prochaine et que les enfants ne seront pas obligés d'abandonner l'école. La ligne directrice POVNET sur la protection sociale fournit également de bons arguments à utiliser pour montrer aux ministres des finances pourquoi la protection sociale n'est pas seulement un droit fondamental et une réalité morale, mais qu'elle est aussi favorable à l'économie.

Quel est le rapport avec les droits et la protection de l'enfant ?

Nous prenons soin des enfants non pas parce que cela a un sens sur le plan économique (bien que ce soit le cas !) mais parce que c'est la chose à faire. Les droits de l'enfant sont énoncés de manière systématique dans la Convention relative aux droits de l'enfant. L'UNICEF aborde le développement en s'appuyant sur les droits fondamentaux. Ce que fait aussi le Gouvernement finlandais.

Le droit fondamental à la sécurité sociale est stipulé dans l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies – et les droits à un travail décent, à un niveau de vie suffisant et à l'éducation sont stipulés dans les articles 23, 25 et 26, respectivement. Dans la Convention relative aux droits de l'enfant, le droit à la sécurité sociale figure à l'article 26. Mme Magdalena Sepúlveda, l'Expert indépendant du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur l'extrême pauvreté a publié toute une série de rapports qui donnent des arguments à ceux qui ont pour tâche de convaincre des juristes et des hommes politiques du droit fondamental à la protection sociale.

Les préoccupations relatives au bien-être et à la protection de l'enfant sont souvent au centre des efforts de protection sociale puisque les enfants sont les membres les plus vulnérables de la société, et que l'impact des violations de leurs droits – à la nourriture et à la nutrition, à la santé, à l'éducation et aux loisirs – peut être irréversible dans la mesure où il limite profondément leurs chances dans tous les domaines.

Nous disposons d'informations toujours plus nombreuses fournies par tout un éventail de pays en développement révélant que les programmes de protection sociale peuvent améliorer efficacement la condition des enfants en matière de nutrition, santé et éducation, et réduire le risque de sévices et d'exploitation, tout en garantissant leurs droits et en leur apportant des avantages à long terme en matière de développement. La protection sociale est aussi considérée, de manière plus déterminante, comme un investissement essentiel dans le capital humain et un outil susceptible de déjouer les pièges de la pauvreté intergénérationnelle. Deux bonnes raisons intimement liées poussent les défenseurs des droits de l'enfant à s'engager activement dans le processus national de planification de la protection sociale et à s'assurer que les intérêts des enfants sont pris en compte dès le départ.

En quoi tout cela concerne-t-il l'UNICEF ?

L'UNICEF joue un rôle essentiel qui consiste à influencer les politiques, pratiques et activités de sensibilisation dans le domaine des droits, du bien-être et de la protection de l'enfant. La protection sociale, qui a longtemps été considérée comme un privilège des pays développés, est maintenant reconnue pour le rôle qu'elle peut jouer en matière de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité dans les pays en développement, comme volet de l'ensemble des services et des transferts sociaux de base (« socle de protection sociale ») que l'État est censé fournir à ses citoyens.

En collaboration avec ses partenaires du développement international, l'UNICEF a publié [une déclaration commune sur une protection sociale tenant compte des besoins des enfants](#). Selon ce guide, dont l'utilité n'est plus à démontrer, le meilleur moyen de promouvoir une protection sociale sensible aux besoins des enfants ne consiste pas nécessairement à promouvoir des actions axées uniquement sur les enfants. Les meilleurs résultats pour les enfants sont obtenus grâce à une approche *intégrée* de la protection sociale ou à une politique sociale générale. Cela signifie qu'au lieu d'appliquer des projets temporaires au ciblage étroit, nous devrions élaborer des *systèmes* nationaux de protection sociale qui soient à la fois permanents, durables et transparents, dotés de mandats vigoureux, d'un personnel compétent et de ressources budgétaires suffisantes pour promouvoir la réalisation de la protection sociale pour les enfants mais également pour leurs familles et leurs communautés.

Concrètement, une protection sociale sensible aux besoins des enfants doit privilégier certains aspects du bien-être, notamment: la fourniture d'une nutrition infantile et maternelle adéquate; l'accès à des services de base de qualité pour tous, auxquels viennent s'ajouter des politiques de lutte contre l'exclusion sociale et de discrimination positive pour s'assurer que les plus pauvres et les plus marginalisés ont accès sur un pied d'égalité à des services de qualité comme tous les autres groupes de la société; un soutien aux familles et aux personnes qui s'occupent d'enfants, notamment en augmentant le temps disponible dans le ménage; la lutte contre les inégalités entre les sexes; la lutte contre la discrimination et les sévices infligés aux enfants à l'intérieur et l'extérieur du foyer; l'élimination du travail des enfants; l'amélioration de l'accès des prestataires de soins à des revenus pour les services de soins, ou l'emploi sur le marché du

travail; la préparation des adolescents à avoir leurs propres moyens de subsistance, compte tenu de leur rôle actuel et futur de travailleurs et de parents.

Quel est le rôle des partenaires de l'UNICEF - travailleurs sociaux et responsables du développement communautaire au niveau local - en matière de protection sociale ?

Les transferts d'espèces à des fins sociales ont été soigneusement examinés lors des discussions sur la protection sociale. Par contre, peu de choses ont été écrites ou dites sur les travailleurs sociaux et les personnel soignants qui seront nécessaires pour répondre aux besoins des familles pauvres, vulnérables et désavantagées, comprendre des conditions de vie très différentes dans leur contexte réel, et n'exclure personne tout en offrant des services de qualité. Il convient de reconnaître et de respecter leur travail, qui est d'une importance primordiale.

Les transferts d'espèces ne pourront jamais à eux seuls résoudre les problèmes de la pauvreté. Mais le versement régulier et automatique d'une pension aux personnes âgées et aux handicapés, ainsi que les allocations familiales pour les familles et les parents donneront des moyens d'action aux pauvres si les programmes de transfert sont correctement exécutés, prévisibles, ne mènent pas à l'exclusion et s'accompagnent de services de soins accessibles et de qualité.

Grâce au développement rapide des mécanismes de transfert de liquidités par l'intermédiaire des TIC (cartes à puce, pièces d'identité biométriques et transferts par téléphone cellulaire/texto) les travailleurs sociaux, agents de développement communautaire ou autres personnels soignants auront de moins en moins besoin de s'occuper de la distribution physique des fonds aux bénéficiaires. Cette progression présente deux atouts: 1) le risque de corruption, ou les dépendances et le clientélisme lors de la distribution des fonds sociaux, seront minimisés; 2) les professionnels auront davantage de temps pour faire le travail qui leur incombe et qui les motive: fournir des soins de qualité, sans discrimination, aux enfants, personnes âgées, malades, personnes handicapées, toxicomanes, immigrants, et autres personnes et ménages vulnérables.

Dans la plupart des sociétés, ce sont les femmes et les filles qui donnent les soins, un travail non rémunéré dans les familles et les communautés. Une reconnaissance formelle des soins de la part des autorités locales et des ONG serait bénéfique tant pour les femmes qui ont un revenu régulier (et qui ainsi améliorent les prestations de sécurité sociale), que pour les femmes qui pourraient s'engager plus activement dans d'autres activités productives si elles étaient libérées de cette charge. Le nouveau [UNRISD Flagship Report on Poverty and Inequality](#) expose plus largement les aspects importants de l'économie des soins et de ce type de travail. Je le recommande à tout le monde.

Quelques ressources générales

- [La Déclaration du Millénaire de 2000](#)
- [La feuille de route de l'ONU pour les OMD, 2001](#)
- [Le document de 2010 sur les résultats du Sommet de l'ONU sur les suites données aux OMD](#)
- [La Déclaration des dirigeants du G20, nov.2010](#)
- [La Déclaration UE/UA de Tripoli, nov. 2010](#)
- [La Déclaration tripartite de Yaoundé sur la mise en œuvre du socle de protection sociale](#)
- [Le Rapport européen sur le développement \(ERD\) 2010](#)
- [Les Lignes directrices OCDE-POVNET](#)
- [La Déclaration universelle des droits de l'homme](#)
- [L'Expert indépendant sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté](#)
- [La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant](#)

La Pauvreté des Enfants Aperçu réunit des contributions de membres du réseau et ne représente pas forcément le point de vue de l'UNICEF. Veuillez envoyer votre contribution aux **Aperçu** aux rédacteurs de la série, Isabel Ortiz, Gaspar Fajth, Sharmila Kurukulasuriya, Solrun Engilbertsdottir et Louise Moreira Daniels à l'adresse suivante child-poverty@groups.dev-nets.org