Nations Unies A/80/138

Assemblée générale

Distr. générale
11 juillet 2025
Français
Original : anglais

Quatre-vingtième session
Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*
Promotion et protection des droits humains : questions relatives aux droits humains, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits humains et des libertés fondamentales

L'extrême pauvreté et les droits humains

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter, conformément à la résolution 53/10 du Conseil des droits de l'homme.

* A/80/150.

25-11403 (F) 110725 060825

Merci de recycler

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter

Le populisme d'extrême droite et l'avenir de la protection sociale

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter, se penche sur l'avenir de la protection sociale dans le contexte de la montée du populisme d'extrême droite partout dans le monde. Appelant l'attention sur la transformation de la protection sociale, qui a entraîné une défiance croissante à l'égard des institutions, il explique que cette situation alimente la poussée du populisme d'extrême droite, qui se nourrit de l'insécurité économique et de la peur du déclassement. Il montre que le populisme d'extrême droite crée des clivages en exploitant le mécontentement à l'égard des élites en place comme prétexte pour démanteler les services sociaux, servant ainsi les intérêts des privilégiés, ou en préconisant un chauvinisme social réservant la protection sociale au groupe interne et aux « pauvres méritants », aux antipodes de la notion selon laquelle la protection sociale est un droit humain. Il conclut en expliquant les raisons pour lesquelles la protection sociale fondée sur les droits devrait être mise en avant comme un rempart contre la montée du populisme autoritaire.

I. Introduction

1. La démocratie est en péril. Dans toutes les régions du monde, on a observé ces dernières années une poussée des partis populistes d'extrême droite, qui cherchent à mettre la main sur la démocratie. Une fois au pouvoir, ces partis s'attaquent à l'indépendance des tribunaux et des médias, ils restreignent l'espace civique, ils qualifient les opposants politiques de traîtres à la patrie ou les font passer pour antipatriotiques et ils contournent les parlements afin de consolider leur pouvoir[1].

2. Les populistes d'extrême droite séduisent une part croissante des électeurs en combinant un sentiment anti-élite opposant « nous » à « eux », en s'érigeant en défenseurs du groupe interne contre le groupe externe, et en pourfendant le féminisme et les droits des femmes. De tels discours parlent notamment aux électeurs qui ont peur du déclassement ou qui se sentent menacés par les changements économiques et culturels. Ils trouvent un écho particulier chez les hommes en situation d'insécurité économique qui vivent dans des territoires défavorisés.

3. Au titre de sa mission d'évaluation des progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté, le Rapporteur spécial ne peut ignorer cette vague de populisme d'extrême droite. Dans une large mesure, c'est précisément parce que certains citoyens se sentent abandonnés par l'État et trahis par les responsables politiques modérés qu'ils sont tentés de croire aux promesses de l'extrême droite. Pourtant, la montée de l'extrême droite, qu'elle soit motivée par des visées libertariennes destinées à démanteler les services publics ou par un programme nationaliste axé sur l'exclusion, conduit à une forme pernicieuse de chauvinisme social qui exclut les exclus : les migrants et les « pauvres non méritants ». Ce qu'il faut maintenant pour endiguer cette vague, c'est une protection sociale qui unit au lieu de diviser, qui protège au lieu de punir : c'est là toute l'idée d'une protection sociale fondée sur les droits.

II. L'État-providence punitif

4. L'évolution récente de la protection sociale elle-même peut expliquer la méfiance croissante à l'égard de l'État et des partis politiques traditionnels. En effet, les contributions communiquées en vue de l'établissement du présent rapport mettent en relief la montée en puissance d'un monde dystopique où l'aide sociale est marquée par une surveillance accrue, des contrôles et une forme de paternalisme ; un système de protection sociale dans lequel les populations vulnérables sont surveillées et traitées comme des éléments à « corriger » et non à aider. On en retiendra trois grands sujets de préoccupation.

A. L'activation des prestations sociales

5. Le premier sujet de préoccupation est le recours de plus en plus fréquent aux mesures d'activation, autrement dit, les prestations sociales sont de plus en plus souvent conditionnées. L'aide sociale est de plus en plus subordonnée à la recherche active d'un emploi par le ou la bénéficiaire, et les montants et surtout la durée des prestations de chômage sont considérablement réduits afin d'inciter les demandeurs d'emploi à rechercher activement un travail. Si l'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi proposé par les organismes publics chargés de l'emploi a été dans bien des cas renforcé (bien que parfois confié à des agences privées à l'issue

[1] Stephen Haggard et Robert Kaufman, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World* (Cambridge University Press, 2021).

d'une mise en concurrence), la menace de sanctions s'est également intensifiée. Dans un certain nombre de systèmes de protection sociale, le fait de ne pas accepter une offre d'emploi ou de refuser de participer à des programmes de formation ou à des séances d'aide à la recherche d'emploi entraîne une perte temporaire ou permanente des allocations[2].

6. La tendance est généralisée. En France, le versement du revenu de solidarité active est depuis 2024 subordonné à l'obligation pour les bénéficiaires d'effectuer au moins 15 heures d'activités par semaine[3], malgré les fortes réserves exprimées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme[4] et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale[5], qui craignent que cette obligation ne contribue à la maltraitance institutionnelle. Au Royaume-Uni, l'obligation de recherche d'emploi était un élément important de l'instauration en 2012 du programme de crédit universel, qui regroupe six prestations sous condition de ressources auparavant distinctes et autorise le Département du travail et des retraites à déduire des pénalités sur les allocations versées aux demandeurs qui ne respectent pas leurs obligations en matière de recherche d'emploi[6].

7. En Allemagne, le versement du revenu citoyen (Bürgergeld) – une aide à laquelle les demandeurs d'emploi peuvent prétendre à la fin de la période pendant laquelle ils ont droit aux prestations de chômage de base – est subordonné à l'acceptation de tout travail jugé convenable par l'agence pour l'emploi, les allocataires ayant par ailleurs l'obligation de se présenter aux rendez-vous et de signaler les changements de situation[7]. En mars 2024 a été réinstaurée la possibilité de « sanctions totales » : les autorités peuvent ainsi retenir jusqu'à 100 % des prestations pendant deux mois si un(e) demandeur(euse) ne respecte pas ses obligations en matière de recherche d'emploi, une marge de manœuvre étant prévue en cas de difficultés exceptionnelles (außergewöhnliche Härte)[8].

8. Si le fait d'assortir de conditions le versement des prestations de chômage et des aides sociales semble bel et bien accélérer le retour à l'emploi, cela peut également conduire à des pratiques discriminatoires de la part des services sociaux, qui ont particulièrement tendance à imposer des sanctions à ceux qui ont le plus besoin d'aide[9]. Au Royaume-Uni, il a été constaté que les sanctions étaient imposées de manière disproportionnée aux demandeurs ayant une expérience professionnelle et des qualifications limitées, ou rencontrant des obstacles concrets dans l'accès au travail (par exemple, le fait de ne pas avoir accès à une voiture). Comme dans de nombreux autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les jeunes demandeurs d'asile, les familles nombreuses et les

[2] Olivier De Schutter, « Welfare State reform and social rights », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33, nº 2 (juin 2015), p. 123 à 162.

[3] Loi nº 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

[4] Voir la déclaration de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Loi pour le plein emploi : l'obligation d'heures d'activité en contrepartie du RSA porte atteinte aux droits humains » (19 décembre 2024).

[5] Voir l'avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la loi pour le plein emploi : pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA (mars 2025).

[6] Royaume-Uni, Département du travail et des retraites, « Universal Credit and your claimant commitment » (consulté le 13 février 2025).

[7] Allemagne, Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, « Citizen's benefits: basic income support for jobseekers – Book II of the Social Code (SGB II), Questions and answers », janvier 2023.

[8] Allemagne, Book II of the Social Code (SGB II), sections 31, 31 a) et 31 b), p. 13, par. 4.4.

[9] Gerard van den Berg, Bas van der Klaauw et Jan van Ours, « Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, nº 1 (janvier 2004), p. 211 à 241.

personnes appartenant à des groupes ethniques noirs et minoritaires sont particulièrement exposés à ce risque[10].

9. L'imposition de conditions liées à la recherche d'un emploi accroît la vulnérabilité de populations déjà marginalisées et accentue la stigmatisation des demandeurs. Elle peut également avoir des effets néfastes sur la santé mentale et entraîner une aliénation des programmes d'aide sociale, au point que les ayants droit choisissent de ne pas faire valoir ces prestations – deux phénomènes que le Rapporteur spécial a décrits en détail[11]. Au Royaume-Uni, la mise en place à partir de 2010 de programmes axés sur la réduction du nombre de dossiers et l'accès rapide à l'emploi a eu une incidence limitée sur l'emploi, mais a aggravé la dépression et l'anxiété, en particulier chez les parents d'enfants d'âge préscolaire, en raison du stress accru lié au fait de devoir s'occuper des enfants alors même qu'ils se voient pressés de trouver un emploi[12]. Il a également été constaté que les mesures de retour à l'emploi poussaient les allocataires à accepter des emplois de mauvaise qualité, précaires sur le plan de la sécurité du revenu et peinant à offrir un équilibre satisfaisant entre vie professionnelle et vie privée. Ainsi, selon une définition restrictive, est considérée comme un progrès une augmentation du nombre d'heures travaillées ou des revenus, et non une amélioration de la satisfaction et de la sécurité au travail ou des perspectives de carrière. Les travailleurs sont acculés dans des emplois de piètre qualité, contraints d'accepter n'importe quel travail sous peine de sanctions, sans vraiment avoir la possibilité de refuser ou de se former[13].

10. En outre, cette activation de l'aide sociale s'accompagne d'un contrôle accru des allocataires, l'objectif étant de veiller à ce qu'ils respectent les conditions. Comme cela a été récemment souligné dans une étude participative menée en Suisse[14], l'aide sociale devient de plus en plus punitive. Elle met au pas les bénéficiaires[15] et porte un jugement paternaliste sur certains modes de vie[16], stigmatisant souvent les personnes concernées[17]. Alors que chacun, chacune devrait pouvoir conjuguer emploi et vie familiale et personnelle et bénéficier de protections sociales suffisantes pour ne pas être contraint(e) à un travail inadapté ou mis(e) en situation de vulnérabilité en raison des responsabilités domestiques ou des aléas de la vie, cet équilibre « travail-vie-protection sociale » est rompu, car de plus en plus de temps doit être consacré à la recherche d'un emploi, y compris pour les travailleurs pauvres en situation d'emploi précaire, désormais également concernés par les exigences en matière de recherche d'emploi[18].

---

[10] Voir https://martin-evans.org/assets/files/JRFsanctions.pdf.

[11] Voir A/79/162, par. 30 et 32 ; A/HRC/50/38, par. 54 à 58. Voir également Sarah Baird, Craig McIntosh et Berk Özler, « Cash or condition ? Evidence from a cash transfer experiment », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, nº 4 (octobre 2011), p. 1709 à 1753.

[12] Marcia Gibson *et al*., « Welfare-to-work interventions and their effects on the mental and physical health of lone parents and their children », *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2017, Numéro 8, article nº CD009820.

[13] Katy Jones, Sharon Wright et Lisa Scullion, « The impact of welfare conditionality on experiences of job quality », *Work, Employment and Society*, vol. 38, nº 6 (décembre 2024), p. 1658 à 1679.

[14] ATD Quart Monde Suisse, *Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse : une expérience de violence qui continue* (2023).

[15] Frances Fox Piven et Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York, Vintage Books, 1971).

[16] Emma Saunders-Hastings, « Welfare paternalism and objections from equality », *Critical Review of International Social and Political Philosophy* (décembre 2024), p. 1 à 26.

[17] Sharon Wright, Del Roy Fletcher et Alasdair B. R. Stewart, « Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: transforming claimants into offenders?», *Social Policy and Administration*, vol. 54, nº 2 (février 2020), p. 278 à 294.

[18] Katy Jones, Sharon Wright et Lisa Scullion, « The impact of welfare conditionality on experiences of job quality », Work, Employment and Society, vol. 38, nº 6 (décembre 2024), p. 1658 à 1679.

11. S'appuyant sur les normes de l'Organisation internationale du Travail (OIT)[19], la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a confirmé que, face à une menace de suspension des prestations de chômage, un demandeur d'emploi ne pouvait être tenu d'accepter un emploi que s'il était « convenable ». La notion d'« emploi convenable » est définie au paragraphe 2 de l'article 21 de la Convention de 1988 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (nº 168). La Commission a précisé que différents paramètres étaient à prendre en compte pour déterminer si un emploi était « convenable » ou non, à savoir le temps de trajet entre le domicile du (de la) demandeur(euse) d'emploi et le lieu de travail (en tenant compte des moyens de transport disponibles et du temps total passé hors du domicile)[20], le niveau de rémunération proposé (un emploi ne peut être considéré comme convenable si la rémunération proposée est inférieure à ce que le demandeur d'emploi peut raisonnablement attendre)[21] et le fait que l'emploi proposé corresponde aux compétences, aux qualifications, à l'expérience acquise et à l'ancienneté du demandeur d'emploi dans son emploi précédent (au moins pendant la période de protection minimale des prestations de chômage)[22]. Elle ne laisse donc planer aucun doute sur le fait qu'un emploi « convenable » n'est pas simplement un emploi « raisonnable » que l'individu peut exercer, autrement dit pour lequel il est physiquement et mentalement apte et suffisamment qualifié[23]. Toute velléité d'affaiblir les normes relatives à ce qui constitue un emploi « convenable » – sous le couvert de l'accélération du retour à l'emploi – est contraire à l'objectif principal de la Convention nº 168 de l'OIT, qui est de promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi (art. 2 et 7). Comme les bénéficiaires de l'aide sociale sont poussés à accepter n'importe quel emploi disponible, ils sont susceptibles d'évincer les travailleurs peu qualifiés des professions auxquelles ceux-ci pourraient autrement prétendre, ce qui les expose d'autant plus au risque de chômage de longue durée et d'exclusion.

12. Au-delà des incidences négatives décrites ci-dessus, les programmes d'activation peuvent mettre à mal le tissu social. Les personnes soumises au caractère conditionnel de l'aide sociale ont tendance à réduire leur participation politique et civique[24]. En outre, ces programmes présentent la pauvreté comme une défaillance individuelle, et non comme une responsabilité de la société[25], et la protection sociale comme une faveur que l'État peut accorder à sa convenance, et non comme un droit que la personne peut faire valoir auprès de l'État. Ainsi prend forme dans l'opinion publique l'idée que celles et ceux qui ont besoin des prestations sociales, en

[19] Convention de 1934 du chômage (nº 44), Convention de 1952 concernant la sécurité sociale (norme minimum) (nº 102) et Convention de 1988 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (nº 168).

[20] Demande directe adressée à la Belgique par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'Organisation internationale du Travail (OIT), adoptée en 2012 et publiée à la 102e session de la Conférence internationale du Travail (2013).

[21] Demande directe adressée au Brésil par la Commission d'experts de l'OIT, adoptée en 2019 et publiée à la 109e session de la Conférence internationale du Travail (2021).

[22] Demande directe adressée au Danemark par la Commission d'experts de l'OIT, adoptée en 2006 et publiée à la quatre-vingt-seizième session de la Conférence internationale du Travail (2007).

[23] Demande directe adressée au Royaume-Uni par la Commission d'experts de l'OIT, adoptée en 2020 et publiée à la 109e session de la Conférence internationale du Travail (2021) ; observation formulée par la Commission d'experts de l'OIT concernant la Norvège, adoptée en 2007 et publiée à la quatre-vingt-dix-septième session (2008) ; demande directe adressée à la Norvège par la Commission d'experts de l'OIT, adoptée en 1999 et publiée à la quatre-vingt-huitième session de la Conférence internationale du Travail (2000).

[24] Sara Watson, « Does welfare conditionality reduce democratic participation?», *Comparative Political Studies*, vol. 48, nº 5 (avril 2015), p. 645 à 686.

[25] Eva Maria Cox, « Conditionality and control: its implications for groups on welfare and some particular issues for Indigenous people and women », *Social Alternatives*, vol. 39, nº 1 (janvier 2020), p. 54 à 59.

particulier sous la forme d'aide sociale (par opposition à l'assurance sociale à laquelle le public contribue), profiteraient d'une forme de charité publique.

13. Il peut s'ensuivre une certaine méfiance à l'égard de l'État : s'il est trop généreux, l'État sera accusé de gratifier ceux qui profitent du système – les « pauvres non méritants » ou les « paresseux » ; mais s'il est trop strict, imposant des conditions de recherche d'emploi irréalistes et pénalisantes, l'État suscitera le mécontentement des allocataires eux-mêmes.

B. La dématérialisation de la protection sociale

14. Un deuxième sujet de préoccupation est le fait de recourir à des algorithmes pour détecter les éventuels abus au sein des systèmes de protection sociale. En 2019, l'ancien Rapporteur spécial avait mis en garde contre « un monde dystopique où la protection sociale serait totalement dématérialisée »[26]. Nous y sommes[27].

15. En France, il a été révélé en 2022 que la Caisse d'allocations familiales analysait les données personnelles de plus de 32 millions de personnes afin de repérer les éventuelles fraudes aux aides sociales, à l'aide d'algorithmes qui ciblaient de manière disproportionnée les allocataires des minimas sociaux (revenu de solidarité active), les familles monoparentales et les personnes en situation de handicap : les familles monoparentales, qui ne représentaient que 16 % des bénéficiaires, avaient été ciblées par 36 % des enquêtes administratives, et les ménages qui changeaient fréquemment de lieu de résidence ou consacraient plus de 35 % de leurs revenus à leur loyer faisaient l'objet d'une présomption systématique de fraude[28].

16. Au Royaume des Pays-Bas, l'administration fiscale et douanière a accusé à tort 26 000 parents, souvent d'origine immigrée, de fraude aux allocations entre 2005 et 2019, leur demandant de rembourser l'intégralité des montants perçus. Le Gouvernement a démissionné à la suite de ce scandale en janvier 2021[29].

17. Au Royaume-Uni, plus de 700 gérants de sous-bureaux de poste ont été accusés à tort, entre 1999 et 2015, de vol, de fraude et de comptabilité truquée sur la base de données collectées par un logiciel, Horizon, dont les tribunaux ont constaté par la suite qu'il contenait des bugs, des erreurs et des défauts[30]. Toujours au Royaume-Uni, plus de 134 000 familles ont été contraintes de rembourser les allocations aux aidants parce qu'elles n'avaient pas été informées que cette prestation (un montant hebdomadaire de 81,90 livres sterling destiné aux personnes qui s'occupent de quelqu'un pendant plus de 35 heures par semaine) ne pouvait pas être perçue si le plafond de revenus, fixé à 151 livres par semaine (soit un peu plus de 13 heures de travail au salaire minimum), était dépassé. Les trop-perçus (250 millions de livres sterling au total) représentaient souvent plusieurs milliers de livres sterling par

[26] Voir A/74/493.

[27] Gijsbert Vonk, « Welfare state dystopia as a challenge to the fundamental right of social security », *European Journal of Social Security*, vol. 27, nº 2 (juin 2025), p. 82 à 97.

[28] Voir https://dubasque.org/discrimination-numerique-le-fleau-des-algorithmes-des-caf-confirme-aah-rsa-familles-monoparentales/ ; https://www.01net.com/actualites/fraude-aux-allocations-familiales-la-caf-utilise-bien-des-algorithmes-qui-ciblent-les-plus-precaires-selon-la-quadrature-du-net.html.

[29] Voir le rapport de la Commission parlementaire sur le scandale : https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

[30] Cour d'appel (Division pénale), *Hamilton and others v. Post Office Limited*, 23 avril 2021, EWCA Crim 577, résumé, par. 11.

ménage, plongeant nombre d'entre eux dans des difficultés financières après le remboursement[31].

18. En Australie, dans le cadre du programme Robodebt, lancé en 2016, les données obtenues auprès des employeurs ont été comparées avec les revenus déclarés par les allocataires, ce qui a débouché sur 866 857 signalements de trop-versés au cours de la période 2010-2013. En fait, un grand nombre d'allocataires ont été poursuivis à tort pour des dettes qui se sont avérées n'avoir jamais existé, causant un préjudice énorme[32].

19. Ces exemples proviennent de pays à revenu élevé, mais la dématérialisation progresse également rapidement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, en partie du fait de la mise en place de registres sociaux. Ces registres « dynamiques » sont des bases de données dans lesquelles sont collectées des informations personnelles qui sont ensuite analysées pour déterminer si telle ou telle personne a droit aux prestations sociales, généralement à l'aide d'algorithmes qui prennent en compte des critères tels que l'emploi, la possession de biens, par exemple une voiture, une télévision ou une maison, ou encore la consommation d'électricité ou d'eau. Entre 2013 et 2022, en grande partie avec soutien de la Banque mondiale, le nombre de pays utilisant des registres sociaux est passé de 23 à 60[33]. Bien que cette infrastructure numérique aide ostensiblement à cibler l'aide sur la base d'une évaluation indirecte des ressources, elle peut également entraîner des erreurs et des exclusions injustifiées, en particulier en l'absence de voies de recours aisément accessibles en cas d'erreur de classification.

C. Le rôle punitif des travailleurs sociaux

20. Lors des consultations qu'il a menées dans le cadre de l'établissement du présent rapport, le Rapporteur spécial a également été frappé par l'aggravation de la crise vécue par les travailleurs sociaux. Leur rôle est d'apporter un soutien et de donner des moyens d'action, en mettant les gens en contact avec des solutions. Toutefois, on attend de plus en plus d'eux qu'ils exercent un certain contrôle sur les personnes qui leur demandent de l'aide et qu'ils veillent à ce que les clients ne profitent pas du système en réclamant des aides auxquelles ils n'ont pas droit ou en contournant les conditions requises. Cela met en péril leur intégrité professionnelle. Selon le principe 9.4 du Global Social Work Statement of Ethical Principles (Déclaration de principes mondiale sur la déontologie du travail social), les travailleurs sociaux sont tenus de ne pas abuser de leur position de pouvoir et de construire des relations de confiance avec les personnes avec lesquelles ils travaillent[34], or il leur est de plus en plus difficile de tenir cet engagement, qui est au cœur de la pratique du travail social.

21. Les travailleurs sociaux ont également pour tâche de protéger les enfants contre la « négligence », ce qui peut les empêcher de gagner la confiance des parents qu'ils s'emploient à aider. La pauvreté elle-même ne doit pas être considérée comme une cause de « négligence » éventuelle de l'enfant qui justifierait l'adoption de mesures coercitives à l'égard des parents (y compris, dans les cas les plus extrêmes, le retrait de l'enfant de la famille). Néanmoins, le Rapporteur spécial a été alerté sur le fait que, en pratique, la négligence cache dans bien des cas une réalité de pauvreté : les

[31] Voir https://parliamentnews.co.uk/carers-allowance-overpayment-debt-hit-250m-audit-reveals (consulté le 29 juin 2025).

[32] Catherine Holmes, *Royal Commission into the Robodebt Scheme (Report, Volume 1)* (Commonwealth of Australia, 2023).

[33] Groupe de la Banque mondiale, *Charting a Course Towards Universal Social Protection : Resilience, Equity, and Opportunity for All* (Washington, 2022), p. 57.

[34] Voir https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/.

familles en situation d'hébergement précaire, d'insécurité alimentaire ou de difficultés financières sont beaucoup plus susceptibles de se voir retirer leurs enfants[35].

22. Aux États-Unis d'Amérique, la loi de 1974 relative à la prévention et au traitement des maltraitances à l'égard des enfants (CAPTA) exige que les États recevant des fonds fédéraux pour leurs systèmes de protection de l'enfance prévoient la « négligence » comme motif de retrait des enfants[36]. Toutefois, la négligence est généralement définie comme a) l'absence de services médicaux, dentaires ou chirurgicaux et de placement en structure d'accueil et de services comportementaux ou autres ; b) le fait de ne pas satisfaire aux besoins fondamentaux, notamment en matière d'alimentation, de nutrition, d'habillement, d'éducation et de logement ; c) le fait de laisser un enfant sans surveillance ; d) certaines situations parentales, y compris la maladie mentale, les troubles du développement et la violence familiale. Le risque de « négligence » et la pauvreté se recoupent donc largement[37]. Les lois relatives au signalement obligatoire, qui obligent les professionnels à signaler toute suspicion de maltraitance, ont entraîné une augmentation spectaculaire du nombre de signalements de maltraitance d'enfants : de 60 000 lors de l'adoption de la loi CAPTA en 1974, à 2 millions en 1990, et à près de 4,4 millions en 2023[38], les familles noires étant touchées de façon disproportionnée[39].

23. En Australie occidentale, il a été constaté que les autorités chargées de la protection de l'enfance traitaient les conditions liées à la pauvreté, y compris le fait d'être sans abri, comme de la négligence, ce qui avait des répercussions disproportionnées sur les ménages à faibles revenus et les familles aborigènes[40]. Les enfants aborigènes sont près de 20 fois plus susceptibles d'être retirés de leur famille que les autres[41]. Dans certains cas examinés par Human Rights Watch, l'État n'a pas apporté un soutien adéquat aux parents ayant besoin d'un hébergement d'urgence, y compris aux victimes de violence domestique, ce qui a finalement conduit les services de protection de l'enfance à retirer les enfants à leurs parents. En d'autres termes, c'est à cause des manquements de l'État, qui ne les a pas soutenues, que certaines familles ont été sévèrement sanctionnées par les autorités.

24. Ces trois dimensions dystopiques de la protection sociale – activation, dématérialisation et contrôle – sont à l'œuvre simultanément. La dématérialisation des prestations sociales permet de plus facilement assortir les prestations de conditions, parce qu'elle aide non seulement à suivre les allocataires de plus près, mais aussi à automatiser les sanctions en cas de suspicion de fraude, notamment par le recouvrement des allocations considérées comme indûment perçues. Pour évaluer la probabilité de maltraitance d'un enfant au sein de la famille, les régimes de

[35] Children's Rights, JMACforFamilies et Angela Olivia Burton, *Welfare and Control: The U.S. Child Welfare System*, document transmis au Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (février 2025). En ce qui concerne la France, voir *Assemblée nationale (session 2024-2025), Commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, compte rendu de la séance du 13 novembre 2024* (13 novembre 2024).

[36] États-Unis d'Amérique, *Child Abuse Prevention and Treatment Act*, loi nº 93-247 du 31 janvier 1974.

[37] Human Rights Watch, « *If I Wasn't Poor, I Wouldn't Be Unfit* ». *The Family Separation Crisis in the US Child Welfare System* (novembre 2022).

[38] États-Unis, Département de la santé et des services sociaux des États-Unis, service chargé de l'enfance et de la famille, service chargé de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, bureau de l'enfance, *Child Maltreatment 2023* (2025), p. xiii.

[39] Benard P. Dreyer, « Racial/ethnic bias in pediatric care and the criminalization of poverty and race/ethnicity-seek and ye shall find », *JAMA Pediatrics*, vol. 174, nº 8 (août 2020), p. 751 et 752.

[40] Secretariat of National Aboriginal and Islander Child Care, *Family Matters Report 2024* (2024).

[41] Human Rights Watch, « *All I Know Is I Want Them Home* ». *Disproportionate Removal of Aboriginal Children from Families in Western Australia* (mars 2025).

protection de l'enfance s'appuient de plus en plus sur des algorithmes de notation des risques calculés au moyen de facteurs tels que le fait de bénéficier d'aides publiques, d'avoir déjà eu recours au système de protection de l'enfance ou de vivre dans certaines zones géographiques[42]. Ainsi, les travailleurs sociaux sont transformés en opérateurs de systèmes informatisés, évalués en fonction d'indicateurs de performance quantitatifs qu'ils considèrent comme incompatibles avec l'établissement de relations de confiance avec les familles qu'ils aident. Cette façon de faire s'accompagne de risques tels que le biais algorithmique, l'exclusion des groupes vulnérables, l'opacité et l'absence de recours juridique. En outre, l'adoption de politiques d'activation et le recours accru à la surveillance numérique créent un environnement social dans lequel les individus se sentent stigmatisés et surveillés, et non soutenus. Cela favorise l'aliénation des citoyens, qui se sentent à la fois pointés du doigt pour leur pauvreté et privés de leur dignité. Et ce sont les populistes d'extrême droite qui tirent profit de la situation.

III. La montée du populisme d'extrême droite

25. Ces dimensions dystopiques de l'aide sociale alimentent une méfiance croissante à l'égard des institutions. En insistant sur le fait que la protection sociale doit être « méritée » et en limitant l'accès aux droits à prestations ou en imposant des conditions plus strictes, elles instillent l'idée que l'accès à l'aide est un privilège et non un droit. Cette façon de voir les choses risque de renforcer les divisions sociales en opposant les « pauvres » aux « encore plus pauvres » et en renforçant les craintes d'être laissés pour compte. En outre, l'affaiblissement des systèmes de protection sociale dû au fait que les prestations sociales sont assorties de conditions toujours plus strictes crée une insécurité économique qui augmente la probabilité que les gens votent pour des programmes populistes d'extrême droite qui capitalisent sur leurs inquiétudes[43].

26. La réponse à l'extrême droite, semble-t-il, devrait donc être de calmer les inquiétudes face à l'avenir. Il ressort d'enquêtes sociales européennes que si les chômeurs ont 25 % de chances de voter pour l'extrême droite lorsque les allocations d'assurance-chômage sont à leur plus bas niveau (contre 15 % pour les personnes ayant un emploi), cet effet disparaît lorsque ces allocations sont augmentées. De même, des prestations de retraite plus élevées, une législation sur le salaire minimum et de meilleures allocations familiales ont un effet statistiquement mesurable sur la diminution de la probabilité de voter pour l'extrême droite[44].

27. Cependant, plus encore que les conditions individuelles telles que le chômage ou les faibles revenus, c'est la peur du déclassement qui alimente le populisme radical de droite[45]. Les responsables politiques d'extrême droite fabriquent du ressentiment. Ils s'adressent aux émotions : ils attisent l'amour de la patrie, la peur de l'étranger et la colère contre les élites corrompues accusées de mettre en péril le bien-être de la nation[46]. Ils créent des « citoyens angoissés » (le « besorgte Bürger », une figure

[42] Anjana Samant et al., « Family surveillance by algorithm : the rapidly spreading tools few have heard of », American Civil Liberties Union, 29 septembre 2021.

[43] Denis Ivanov, « Economic insecurity, institutional trust and populist voting across Europe », *Comparative Economic Studies*, vol. 65, nº 3 (septembre 2023), p. 461 à 482.

[44] Tim Vlandas et Daphne Halikiopoulou, « Welfare state policies and far right party support: moderating "insecurity effects'' among different social groups », *West European Politics*, vol. 45, nº 1 (2022), p. 24 à 49.

[45] Pippa Norris et Ronald Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism* (New York, Cambridge University Press, 2019).

[46] Matthew Levinger, « Love, fear, anger: the emotional arc of populist rhetoric », *Narrative and Conflict: Explorations in Theory and Practice*, vol. 6, nº 1 (janvier 2018), p. 1 à 21 ; Yotam

apparue dans les débats allemands), dont les craintes sont en partie le résultat de cette instrumentalisation des émotions[47]. Aux États-Unis, le sentiment de menace du déclassement ressenti par la proportion décroissante d'Américains jouissant d'un statut traditionnellement élevé (c'est-à-dire les Blancs, les chrétiens et les hommes), ainsi que par ceux qui estiment que la domination mondiale du pays est menacée, a alimenté le soutien à un candidat à la présidence, Donald Trump, pour qui il importe de rétablir les hiérarchies de statut du passé[48]. Ces sentiments ne sont pas simplement irrationnels. Ils sont liés au changement social réel tel qu'il est vécu par les électeurs et à leur insécurité économique[49]. En faisant fi de ces craintes, on risque d'aggraver le sentiment d'aliénation parmi les personnes lésées, dont l'impression d'être traitées avec irrespect ou condescendance ne fera que croître.

A. Le poison des inégalités

28. L'accroissement des inégalités est un des grands facteurs expliquant la montée du populisme de droite. Entre 2002 et 2016, le soutien aux partis populistes en Europe est passé de 13 % à plus de 20 %, cependant que l'indice Gini des inégalités des revenus nets est passé de 45 à 49 en moyenne. Il ressort d'une étude portant sur 14 pays européens au cours de cette période qu'une augmentation d'un point de l'indice de Gini de l'inégalité des revenus disponibles est associée à une augmentation d'un point du soutien aux partis populistes, soit une corrélation presque parfaite[50]. L'incapacité des élites politiques à réduire les inégalités suscite la méfiance des groupes sociaux défavorisés, d'autant plus qu'elle menace la mobilité sociale[51]. L'inégalité alimente également ce que, dans de précédents rapports[52], le Rapporteur spécial a appelé le sentiment d'anxiété ressenti par une personne quant à son statut[53]. Selon une étude finlandaise, même dans un État où le filet de sécurité sociale est très développé, les électeurs qui anticipent un déclassement (généralement la classe moyenne inférieure, qui lutte pour ne pas être reléguée) sont plus susceptibles d'être tentés par l'extrême droite que ceux qui ont déjà connu un déclassement et qui vivent avec de faibles revenus[54].

29. Pour réduire les inégalités, il faut donc des politiques beaucoup plus ambitieuses. Au cours des 40 dernières années, les politiques sociales de soutien ont été progressivement abandonnées pour promouvoir la gratification au « mérite » et inciter les individus à acquérir des compétences et à adopter des comportements qui leur permettraient de réussir en tant qu'agents économiques productifs. Cependant, même lorsqu'elle est assortie d'une interdiction de la discrimination fondée sur le désavantage socioéconomique, la promotion du « mérite », qui repose sur le principe

---

Margalit, « Economic insecurity and the causes of populism, reconsidered », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, nº 4 (2019), p. 152 à 170.

[47] Carolin Emcke, *Gegen den Hass* (Francfort, S. Fischer Verlag, 2016).

[48] Diana C. Mutz, « Status threat, not economic hardship, explains the 2016 presidential vote », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 115, nº 19 (mai 2018).

[49] Donatella Bonansinga, « Who thinks, feels. The relationship between emotions, politics and populism », *Partecipazione e Conflitto*, vol. 13, nº 1 (2020), p. 83 à 106.

[50] Lukas F. Stoetzer, Johannes Giesecke et Heike Klüver, « How does income inequality affect the support for populist parties?», *Journal of European Public Policy*, vol. 30, nº 1 (2023), p. 1 à 20.

[51] Voir A/76/177, par. 40.

[52] Voir A/79/162, par. 14.

[53] Noam Gidron et Peter A. Hall, « The politics of social status: economic and cultural roots of the populist right », *The British Journal of Sociology*, vol. 68, nº S1 (novembre 2017) : S57 à 84.

[54] Zhen Jie Im et al., « With status decline in sight, voters turn radical right: how do experience and expectation of status decline shape electoral behaviour?», *European Political Science Review*, vol. 15, nº 1 (février 2023), p. 116 à 135.

d'égalité des chances[55], ne peut se substituer aux systèmes de redistribution par l'impôt et de transferts sociaux typiques des États-providence forts (on parle parfois d'égalité des résultats)[56]. En l'absence de meilleures conditions de logement et d'accès à l'éducation et à une alimentation nutritive pour les enfants, ainsi que de conditions de travail décentes, notamment de salaires décents pour les emplois les plus précaires, au bas de l'échelle des revenus[57], il ne saurait y avoir d'égalité des chances et les discours sur la « méritocratie » continueront de paraître peu convaincants, voire fallacieux[58].

B. Territoires orphelins

30. La montée du populisme d'extrême droite a une forte dimension territoriale. Les territoires défavorisés en raison, par exemple, d'un déclin économique dû à la mondialisation[59], sont généralement plus tentés de voter pour des partis d'extrême droite[60]. Le populisme se développe avec les chocs économiques, qui créent une insécurité[61]. Ces chocs peuvent renforcer l'identification à un groupe social particulier (comme la classe ouvrière blanche), en marquant davantage les identités ethniques, et conduire à réclamer une protection plus forte contre la concurrence étrangère[62]. En France, la montée du Front national au cours de la période 1995-2012 pourrait ainsi être liée à l'exposition à la concurrence des importations en provenance de pays à bas salaires[63]. C'est la même dynamique qui est à l'œuvre lorsqu'on réduit la prestation de services publics. Quand l'Italie a restreint l'accès aux services publics dans les communes de moins de 5 000 habitants, en 2010, le soutien aux partis d'extrême droite (Lega (Nord) et Fratelli d'Italia) a plus augmenté dans les communes concernées par la réforme par rapport à celles qui ne l'étaient pas[64]. Dans les territoires sinistrés mal desservis par les services publics – où l'on a réduit les services postaux et fermé les petites gares et où le haut débit est absent – un certain ressentiment se développe à l'égard des élites politiques[65], perçues comme déconnectées de la réalité de la vie des gens[66].

---

[55] Voir A/77/157.

[56] François Dubet, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale* (Paris, Seuil, 2010).

[57] Voir A/78/175.

[58] Voir A/76/177, par. 38 et 39.

[59] David Autor *et al*., « Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure », *American Economic Review*, vol. 110, nº 10 (octobre 2020), p. 3139 à 3183 ; Italo Colantone et Piero Stanig, « The trade origins of economic nationalism: import competition and voting behavior in Western Europe », *American Journal of Political Science*, vol. 62, nº 4 (octobre 2018), p. 936 à 953 ; Dani Rodrik, « Populism and the economics of globalization », *Journal of International Business Policy*, vol. 1, nº 1-2 (juin 2018), p. 12 à 33.

[60] Dominik Schraff et Jonas Pontusson, « Falling behind whom? Economic geographies of right-wing populism in Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 31, nº 6 (2024), p. 1591 à 1619.

[61] Yotam Margalit, « Economic insecurity and the causes of populism, reconsidered », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, nº 4 (2019), p. 152 à 170.

[62] Gene M. Grossman et Elhanan Helpman, « Identity politics and trade policy », document de travail du National Bureau of Economic Research, nº 25348 (2018) ; Dani Rodrik, « Why does globalization fuel populism? Economics, culture, and the rise of right-wing populism », *Annual Review of Economics*, vol. 13 (août 2021), p. 133 à 170.

[63] Clément Malgouyres, « Trade shocks and far-right voting: evidence from French presidential elections », Institut universitaire européen, document de travail nº RSCAS 2017/21.

[64] Simone Cremaschi et al., « Geographies of discontent: public service deprivation and the rise of the far right in Italy », *American Journal of Political Science* (décembre 2024).

[65] Pauliina Patana, « Residential constraints and the political geography of the populist radical right: evidence from France », *Perspectives on Politics*, vol. 20, nº 3 (septembre 2022), p. 842 à 859.

[66] Katherine J. Cramer, *The Politics of Resentment : Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker* (Chicago, University of Chicago Press, 2016).

31. Ce phénomène est particulièrement prononcé dans les régions géographiques où persistent des marqueurs culturels de statut inférieur – par exemple l'utilisation d'un dialecte ou d'une langue non standard –, où la population est plus encline à se sentir reléguée, dénigrant les élites et nourrissant un ressentiment à l'égard des groupes externes plus qu'ailleurs. En Allemagne, la montée du soutien à Alternative für Deutschland a été particulièrement forte dans les périphéries, où la prévalence de l'allemand non standard (ou dialectal) est plus élevée[67]. Des études ethnographiques telles que celles menées dans la ville industrielle sinistrée de Dagenham, au Royaume-Uni[68], dans des quartiers pauvres du nord ou de l'est de la France[69] ou dans diverses localités des États-Unis, dans l'Ohio, en Louisiane ou dans le Wisconsin, font apparaître que les habitants de ces territoires délaissés se sentent menacés dans leur identité culturelle et leur statut[70].

32. Les habitants de ces localités voient souvent les immigrés comme une menace, qui leur disputent l'attention des politiciens et l'aide sociale. Ils considèrent que la redistribution des ressources profite de manière disproportionnée aux élites urbaines et aux minorités en particulier. Le « ressentiment géographique » ne se limite toutefois pas aux zones rurales : les habitants des villes peuvent être mécontents des règles électorales qui favorisent les zones rurales et réduisent leur voix, et les habitants des banlieues peuvent se sentir lésés par le choix de financer des infrastructures urbaines aux dépens des routes qui desservent les banlieues[71]. Au Royaume des Pays-Bas, par exemple, il existe une forte corrélation entre les indicateurs d'habitabilité d'un territoire donné et le soutien au parti d'extrême droite Partij voor de vrijheid (PVV), ce qui a conduit certains commentateurs à proposer des politiques de cohésion territoriale pour lutter contre la montée du populisme d'extrême droite[72].

C. Changements climatiques et ressentiment populiste

33. Dans ces territoires orphelins, la crainte du déclassement est encore aggravée par les changements climatiques. Premièrement, les phénomènes météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques, tels que les inondations ou les sécheresses, peuvent provoquer des chocs économiques importants, ce qui amène les populations locales à se tourner vers des partis qui capitalisent sur le ressentiment anti-élite ou proposent face à la crise une vision du monde reposant sur l'identité[73].

---

[67] Daniel Ziblatt, Hanno Hilbig et Daniel Bischof, « Wealth of tongues: why peripheral regions vote for the radical right in Germany », *American Political Science Review*, vol. 118, nº 3 (août 2024), p. 1480 à 1496.

[68] Diane Bolet, « Drinking alone: local socio-cultural degradation and radical right support - the case of British pub closures », *Comparative Political Studies*, vol. 54, nº 9 (août 2021), p. 1653 à 1692.

[69] Didier Eribon, *Retour à Reims* (Paris, Fayard, 2009) ; Benoît Coquard, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin* (Paris, La Découverte, 2019).

[70] Arlie Russell Hochschild, *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right* (New York, The New Press, 2016) ; Justin Gest, *The New Minority: White Working Class Politics in an Age of Immigration and Inequality* (New York, Oxford University Press, 2016) ; Cramer, *The Politics of Resentment*.

[71] B. Kal Munis, « Us over here versus them over there...literally: measuring place resentment in American politics », *Political Behavior*, vol. 44 (2022), p. 1057 à 1078 ; Andrés Rodríguez-Pose, « The revenge of the places that don't matter (and what to do about it) », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, nº 1 (mars 2018), p. 189 à 209.

[72] Eveline S. van Leeuwen et Solmaria Halleck Vega, « Voting and the rise of populism: spatial perspectives and applications across Europe », *Regional Science Policy & Practice*, vol. 13, nº 2 (avril 2021), p. 209 à 219.

[73] Simone Cremaschi et Piero Stanig, « Voting and climate change: how an extreme weather event increased support for a radical-right incumbent in Italy », *The Journal of Politics* (juin 2025) ; Joakim Kulin et Ingemar Johansson Sevä, « Rightwing populist attitudes and public support for

Dans de précédents rapports, le Rapporteur spécial a exhorté les pouvoirs publics à renforcer la protection sociale pour protéger les populations des effets des changements climatiques, soulignant qu'une telle protection était essentielle à l'adaptation à ces changements[74]. Au-delà de cet impératif au regard des droits humains, une protection sociale solide peut également atténuer le risque de montée du ressentiment parmi les populations les plus touchées par les aléas climatiques.

34. Deuxièmement, la transition écologique elle-même génère de nouvelles inquiétudes. En Europe, si les partis politiques modérés s'accordent à dire pour l'essentiel qu'il faut des politiques climatiques ambitieuses, la droite radicale, elle, autrefois globalement dédaigneuse des changements climatiques, cherche désormais activement à les politiser. En contestant les politiques d'atténuation des changements climatiques, le populisme d'extrême droite se démarque du courant dominant pour attirer les électeurs qui se montrent sceptiques quant à la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la dépendance à l'égard des énergies fossiles[75]. Au Royaume des Pays-Bas, par exemple, une augmentation des taxes sur le gaz naturel destiné aux particuliers au cours de la période 2007-2020, bien qu'accompagnée d'aides aux énergies renouvelables, a été liée à une augmentation de 5 à 6 points de pourcentage de la probabilité que les locataires facturés individuellement pour le gaz votent pour les partis de droite radicale, qui étaient les seuls à s'opposer à la transition énergétique[76].

35. Dans des rapports précédents, le Rapporteur spécial a expliqué qu'une « transition juste » pouvait protéger les ménages à faibles revenus des répercussions négatives que pouvaient avoir les politiques d'atténuation des changements climatiques et éviter d'alimenter le ressentiment à l'égard des élites[77]. Il réitère ici cet appel.

D. Érosion du capital social

36. Les électeurs sont également plus susceptibles d'être tentés de voter pour la droite radicale quand les liens qui font la société se dégradent. Au Royaume-Uni, la disparition des pubs de village ou de quartier a aggravé l'isolement social, entraînant une augmentation du soutien au parti anti-immigration United Kingdom Independence Party (UKIP). Dans les districts qui ont connu une fermeture supplémentaire de pub local (par rapport au nombre total de pubs par district), la probabilité que les électeurs apportent leur soutien à UKIP était supérieure de 4,3 points de pourcentage par rapport à n'importe quel autre parti[78].

37. La dégradation de la vie sociale peut renforcer l'impression, chez les défavorisés, que le système ne fonctionne pas pour eux, et les « masses inertes » de personnes qui ont perdu toute foi en la politique peuvent être facilement manipulées par des démagogues[79]. En effet, un sociologue comparant le nazisme et le fascisme

---

climate policies in Western Europe: widening the scope using the European Social Survey », *PLOS Climate*, vol. 3, nº 10 (2024).

[74] Voir A/HRC/59/51.

[75] Zachary P. Dickson et Sara B. Hobolt, « Going against the grain: climate change as a wedge issue for the radical right », *Comparative Political Studies*, vol. 58, nº 8 (juillet 2025), p. 1733 à 1759 (où cette stratégie est illustrée par une étude portant sur près d'un demi-million de communiqués de presse émanant de 76 partis politiques actifs dans neuf démocraties européennes).

[76] Erik Voeten, « The energy transition and support for the radical right: evidence from the Netherlands », *Comparative Political Studies*, vol. 58, nº 2 (février 2025), p. 394 à 428.

[77] Voir A/75/181/Rev.1 ; A/HRC/56/61.

[78] Bolet, « Drinking alone ».

[79] Robert D. Putnam, *Our Kids : The American Dream in Crisis* (New York, Simon & Schuster, 2015), p. 239 et 240.

au maccarthysme de la fin des années 1950 aux États-Unis a conclu que les personnes les plus vulnérables aux manœuvres des démagogues étaient précisément celles qui avaient le moins de possibilités de participer à la vie de la société, que ce soit dans un cadre organisé ou non[80]. Le manque de lien social et l'abstention politique, d'une part, et la tentation de l'extrémisme politique, d'autre part, ne sont pas deux extrémités d'un spectre : il s'agit plutôt de deux réactions possibles face au sentiment d'isolement social et au ressentiment à l'égard des élites et des partis politiques traditionnels qui les incarnent[81].

38. La relation entre perte de capital social et montée du populisme d'extrême droite soulève toutefois des questions complexes. Une façon de reconstituer le capital social est de recréer des liens au sein de la société, entre des personnes qui présentent certaines caractéristiques communes. S'il est effectivement utile de renforcer ces liens dans un contexte d'isolement social et de méfiance croissante, la recréation d'un tel capital social « liant » peut avoir pour effet involontaire d'accentuer les clivages identitaires entre les communautés. En effet, si la montée du parti d'extrême droite Alternative für Deutschland en Allemagne a été particulièrement frappante dans les territoires connaissant une forte émigration, phénomène qui suscite un sentiment d'abandon parmi la population, ses effets ont été particulièrement ressentis par les personnes engagées dans les réseaux communautaires. Plus encore qu'un sentiment individuel d'abandon, c'est le sentiment partagé d'être « oubliés ensemble » qui conduit à voter pour les populistes d'extrême droite[82].

39. Une autre approche consiste à renforcer les liens sociaux entre les différentes composantes de la société, en créant de nouveaux réseaux de solidarité entre des personnes qui, traditionnellement, ont moins de choses en commun : il s'agit de générer un capital social « relais »[83]. Cette deuxième approche est plus difficile à mettre en œuvre, mais comme le Rapporteur spécial l'explique plus loin, elle est essentielle pour maintenir le rôle protecteur de l'État-providence contre les tentatives des politiciens populistes d'extrême droite de polariser la société et de faire croire que la protection sociale bénéficie au « groupe externe » aux dépens du « groupe interne ».

IV. Le populisme d'extrême droite et la protection sociale

40. C'est dans ce contexte que les populistes d'extrême droite prétendent représenter les « gens ordinaires » face aux « élites ». Pourtant, bien souvent, ils font eux-mêmes partie de l'élite et doivent leur ascension politique à la richesse de leur famille ou à leurs relations sociales. Une fois élus, ils ont tendance à œuvrer au maintien des privilèges de cette même élite économique qu'ils dénigrent dans leurs discours[84].

41. En effet, au moment où l'on mettait la dernière main au présent rapport, le Congrès des États-Unis adoptait le « One Big Beautiful Bill Act » de 2025, un texte

[80] William Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe, Illinois, The Free Press, 1959), p. 212.

[81] Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme* (New York, Harcourt, Brace & Company, 1951), p. 310.

[82] Stephan Schütze, « Left behind together and voting for populism: regional out-migration, civic engagement and the electoral success of populist radical right parties », *Social Sciences*, vol. 12, nº 8 (août 2023).

[83] Concernant cette distinction, voir Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York, Simon & Schuster, 2000).

[84] Benjamin De Cleen et Juan Alberto Ruiz Casado, « Populism of the privileged: on the use of underdog identities by comparatively privileged groups », *Political Studies*, vol. 72, nº 3 (août 2024), p. 1005 à 1025.

législatif qui illustre le « populisme des privilégiés » jusqu'à la caricature. Ce projet de loi prévoit une réduction de 30 % du financement fédéral du programme d'aide alimentaire Supplemental Nutrition Assistance Program, dont dépendent aujourd'hui 40 millions de personnes. Ainsi, 7 millions de personnes, dont plus de 2 millions d'enfants, verront leur aide alimentaire supprimée ou réduite de manière substantielle, car les États fédérés ne pourront pas nécessairement compenser le manque de financement[85]. Dans le cadre du projet de loi sont également prévus une réduction de plus de 1 000 milliards de dollars du financement du programme Medicaid et le transfert d'une partie du financement de Medicaid de l'État fédéral aux États fédérés, à hauteur de 93 milliards de dollars entre 2031 et 2034[86]. Au moins 13,7 millions de personnes vulnérables perdront ainsi leur couverture médicale[87], et les hôpitaux et les centres de soins, contraints d'absorber une plus grande partie du coût du traitement des personnes non assurées, devront réduire leurs services et leur personnel, voire fermer leurs portes[88]. Comme le projet de loi combine ces coupes massives dans les filets de sécurité sociale avec des baisses d'impôts et des augmentations des dépenses consacrées à la défense et à la sécurité des frontières, il entraînera un transfert de ressources à grande échelle des ménages du décile inférieur des revenus vers les ménages du décile supérieur[89], tout en creusant les déficits primaires de 2 400 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie[90].

42. De même, le Brésil, sous son ancien Président, Jair Bolsonaro (2019-2022), a remplacé le programme Bolsa Família par Auxílio Brasil, un dispositif qui, malgré une augmentation à court terme des allocations, manquait de garanties juridiques et fiscales solides et imposait des conditions d'octroi qui excluaient un grand nombre de personnes parmi les plus vulnérables du pays[91]. Les coupes dans les programmes de santé publique, d'aide sociale et de sécurité alimentaire ont accentué les inégalités existantes et, à cause d'elles, plus de la moitié des ménages brésiliens s'étaient trouvés en situation d'insécurité alimentaire en 2021[92].

43. Même lorsqu'ils ne démantèlent pas l'État-providence, les partis populistes d'extrême droite tendent à les dénaturer. Ils encouragent un glissement de la protection vers la discipline, renforçant dans la culture et les institutions la croyance dans le producérisme, c'est-à-dire l'idée que seuls ceux qui contribuent à l'économie méritent d'être protégés. Une telle logique sous-tend l'exclusion des migrants, des chômeurs et même des travailleurs à bas salaires[93]. Ces partis établissent une distinction entre le « groupe interne », qu'ils souhaitent protéger, et le « groupe

[85] Center on Budget and Policy Priorities, « By the numbers: House Republican reconciliation bill takes food assistance away from millions of people », policy brief, 6 juin 2025.

[86] Congressional Budget Office, *Estimated Budgetary Effects of an Amendment in the Nature of a Substitute to H.R. 1, the One Big Beautiful Bill Act, Relative to the Budget Enforcement Baseline for Consideration in the Senate* (27 juin 2025).

[87] Phil Galewitz *et al*., « 5 ways Trump's tax bill will limit health care access », NPR, 3 juillet 2025.

[88] Congressional Budget Office, *Estimated Budgetary Effects of a Bill to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14, the One Big Beautiful Bill Act* (20 mai 2025).

[89] Congressional Budget Office (voir la note de bas de page 87 ci-dessus).

[90] Committee for a Responsible Federal Budget, « Breaking down the One Big Beautiful Bill », 4 juin 2025.

[91] Camila Mikie Nakaharada *et al*., *Workers' Rights and Social Protection in Brazil : Legal and Policy Gaps* (São Paulo et Amsterdam, Conectas Human Rights et OECD Watch, 2022), p. 20 et 21.

[92] Ibid.

[93] Jellen Olivares-Jirsell, « Recalibration, not austerity: welfare States and the struggle for liberalism », *Populism & Politics*, European Center for Populism Studies (décembre 2024), p. 1 à 21.

externe », qui (affirment-ils) ne mérite pas d'être protégé[94]. Ils cherchent à contrôler les modalités d'octroi de l'aide sociale, souvent par le biais de pratiques clientélistes. Considérant la bureaucratie associée à l'État-providence comme quelque chose qui pourrait limiter leur pouvoir[95], ils tendent à la contourner ou à l'affaiblir, parfois pour prodiguer un soutien sous d'autres formes, plus directes, leur permettant d'acheter la loyauté politique.

44. Le chauvinisme social consiste à réserver la protection sociale aux membres du groupe interne national, en excluant les autres : les migrants, et parfois les membres de minorités ethniques qui ne sont pas des citoyens bien qu'ils résident dans le pays depuis de nombreuses années. En Europe, l'augmentation soudaine du nombre de réfugiés fuyant la République arabe syrienne en 2015 a entraîné une hausse importante de ces formes d'exclusion, sous l'influence des partis d'extrême droite[96]. La poussée de ces idées a été constatée en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale[97], mais le point de vue selon lequel les immigrants doivent obtenir la citoyenneté avant de bénéficier de l'égalité des droits aux prestations sociales, bien qu'incompatible avec les exigences du droit international des droits humains[98], a gagné du terrain ces dernières années, même dans des pays traditionnellement ouverts tels que les pays scandinaves[99].

45. Les mentalités chauvines en matière de protection sociale sont encouragées par les populistes d'extrême droite, qui peuvent commodément se présenter comme défendant la protection sociale à laquelle les natifs ont droit face aux revendications concurrentes d'autres groupes. Un tel discours est particulièrement séduisant pour les membres de la population native qui font face à une certaine insécurité économique et craignent le déclassement, ce qui les amène à considérer que le groupe externe cherche à leur disputer des ressources publiques rares, dans un contexte de déficits publics élevés. Ce groupe externe est surtout composé de migrants, mais aussi de personnes considérées comme « non méritantes » de l'aide, car elles refuseraient de travailler et vivraient des aides publiques. En France, par exemple, le soutien au Rassemblement national a été comparé à une forme de délimitation morale[100], les électeurs cherchant à se dissocier de ceux qui, selon eux, profitent du système de protection sociale (taxés d'« assistés ») et tentent de passer devant tout le monde alors qu'ils ne méritent pas l'aide. Les électeurs d'extrême droite cherchent ainsi à reconstruire une identité positive sur la base du « travail » et du « mérite ». Cette attitude est par ailleurs renforcée par le sentiment que les principaux partis politiques

[94] István Benczes, « Taking back control over the economy: from economic populism to the economic consequences of populism », *European Policy Analysis*, vol. 8, nº 1 (2022), p. 109 à 123.

[95] Attila Bartha, Zsolt Boda et Dorottya Szikra, « When populist leaders govern: conceptualising populism in policy making », *Politics and Governance*, vol. 8, nº 3 (2020), p. 71 à 81.

[96] Rosan Haenraets et Femke Roosma, « Welfare chauvinism in times of crises: the impact of the radical right political discourse », *Journal of European Social Policy*, vol. 34, nº 2 (mai 2024), p. 159 à 174.

[97] Lee Savage, « Preferences for redistribution, welfare chauvinism, and radical right party support in Central and Eastern Europe », *East European Politics and Societies and Cultures*, vol. 37, nº 2 (mai 2023), p. 584 à 607.

[98] Voir la déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les devoirs des États envers les réfugiés et les migrants au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/2017/1).

[99] David Andreas Bell, Marko Valenta et Zan Strabac, « Nordic welfare chauvinism: a comparative study of welfare chauvinism in Sweden, Norway and Finland », *International Social Work*, vol. 66, nº 6 (novembre 2023), p. 1786 à 1802.

[100] Raphaël Challier, « S'engager au Front national pour ne plus être des « cassos » ? Le rôle du mépris de classe dans une campagne municipale », *Sociétés contemporaines*, vol. 119, nº 3 (2020), p. 61 à 87.

ne représentent plus les intérêts des « gens ordinaires »[101]. De fait, les partis de gauche eux-mêmes attirent principalement les cols blancs[102], et les élites politiques sont constituées de manière disproportionnée de personnes riches ayant fait de grandes études[103].

46. Une telle attitude est également encouragée par l'idée que l'État-providence est « inefficace » et qu'il est une source de gaspillage, que les droits sociaux ne sont pas des droits mais des cadeaux accordés à un groupe parasitaire et que les restrictions de l'aide sociale sont donc justifiées par la nécessité de mieux gérer les ressources publiques[104]. C'est ce qui explique, par exemple, le succès électoral de Javier Milei en Argentine. Au moment de son élection, 86 % des Argentins estimaient que la situation économique était mauvaise, environ un quart de la population était touchée par l'insécurité alimentaire et la foi dans la démocratie s'amenuisait (seuls 68 % des citoyens souscrivaient aux idées démocratiques en 2023, contre 90 % en 2008)[105]. Depuis, M. Milei a procédé à des coupes claires dans les dépenses publiques et les programmes de protection sociale, notamment en mettant son veto à l'augmentation des pensions de retraite et en réduisant la liste des médicaments gratuits pour les retraités. Les pensions de base ont baissé de 5,3 % en pouvoir d'achat par rapport à novembre 2023, et leur montant couvre à peine 30 % du panier de produits alimentaires de base des personnes âgées. Au nom de l'austérité, l'État argentin a également réduit la prise en charge des médicaments : les médicaments de 800 000 personnes âgées ne sont plus pris en charge par le régime public d'assurance maladie. Et il a mis un terme aux investissements publics : l'Argentine a cessé de construire des écoles, des crèches, des centres de santé, des hôpitaux et des logements. Ce sont donc les personnes en situation de pauvreté qui paient le plus lourd tribut au rétablissement de l'équilibre budgétaire[106].

47. De même, la victoire électorale du Bharatiya Janata Party (BJP) en Inde en 2014 a été attribuée à l'impatience d'une population ayant observé un creusement des inégalités et la persistance du chômage et de niveaux élevés de travail informel et précaire, en dépit d'une forte croissance économique. Le BJP a attribué le bilan économique mitigé de l'Alliance progressiste unie, dirigée par le Congrès national indien, qui a gouverné l'Inde de 2004 à 2014, à des politiques inefficaces et à des élites incompétentes, et Narendra Modi a été élu sur la promesse d'une réduction des droits à prestation en échange d'un accroissement de l'emploi[107]. En d'autres termes, la montée du nationalisme hindou en Inde et la facilité avec laquelle les minorités telles que les musulmans, les peuples tribaux et les dalits ont été désignées comme boucs émissaires peuvent être attribuées au fait que les gouvernements précédents

[101] Armin Schäfer, « Return with a vengeance: working class anger and the rise of populism », *Social Science Research Council*, 8 août 2017.

[102] Frederick Solt, « Economic inequality and democratic political engagement », *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 1 (janvier 2008), p. 48 à 60.

[103] Jane Gingrich et Silja Häusermann, « The decline of the working-class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state », *Journal of European Social Policy*, vol. 25, nº 1 (février 2015), p. 50 à 75.

[104] Tricontinental: Institute for Social Research, « To confront rising neofascism, the Latin American left must rediscover itself », Dossier nº 79 (août 2024), p. 29.

[105] Virginia Oliveros et Emilia Simison, « Why did Argentina just elect a radical right-wing political outsider?», *Journal of Democracy*, novembre 2023 ; Gabriel Vommaro, *La ultraderecha en Argentina: entre el oportunismo y la innovación de Milei* (Friedrich Ebert Foundation, 2023).

[106] Centro de Estudios Legales y Sociales, *La Cocina de Los Cuidados, Informe No. 5*, juin 2025.

[107] Louise Tillin, « The political economy of populism in India », King's College London, 7 mai 2024.

n'ont pas veillé à ce que la croissance économique profite à tous les groupes de la population en investissant dans les infrastructures et les services publics[108].

V. La protection sociale, rempart contre le populisme d'extrême droite

48. La poussée de l'extrême droite étant la plus forte dans les territoires où les citoyens se sentent délaissés et craignent la transition écologique, il est crucial d'assurer des services publics universels et la protection sociale pour enrayer cette évolution. Cependant, en particulier dans les sociétés émaillées de clivages ethniques et dans lesquelles la pauvreté est étroitement liée à l'appartenance ethnique ou au statut de migrant, un système de protection sociale perçu comme trop généreux peut alimenter le ressentiment des électeurs natifs, qui ont l'impression d'être en concurrence avec les immigrés pour l'accès aux prestations[109]. Il existe en effet une corrélation statistiquement significative entre les inégalités et le vote ethno-nationaliste : plus les gens craignent de devenir des laissés-pour-compte du fait de la persistance des inégalités, plus ils cherchent du réconfort dans l'appartenance à leur groupe[110].

49. Les partis politiques modérés font donc face à un dilemme : les politiques de redistribution, si elles sont perçues comme profitant davantage au « groupe externe » qu'aux natifs, pourraient être contestées et alimenter le ressentiment et, partant, le soutien à l'extrême droite. Il a par exemple été démontré que la directive européenne par laquelle les municipalités autrichiennes ont été contraintes de rendre les logements sociaux accessibles aux immigrés qui n'y avaient jusqu'alors pas droit avait conduit à une augmentation du soutien à l'extrême droite[111]. En Allemagne, 87 % des électeurs du parti d'extrême droite Alternative für Deutschland s'opposeraient à une augmentation des prestations sociales, car ils craignent que ces augmentations ne profitent principalement à des bénéficiaires « illégitimes », notamment les migrants[112]. La crainte que la protection sociale coûte trop cher et que les immigrés, ou les « pauvres non méritants », en profitent de manière disproportionnée[113] est particulièrement forte chez les électeurs de la classe moyenne qui font partie du groupe majoritaire mais s'inquiètent du déclassement[114].

50. Dans les sociétés où les clivages sont profonds, le risque d'un retour de bâton contre la protection sociale appelle donc une action combinant trois stratégies. Tout d'abord, paradoxalement peut-être, les régimes de protection sociale universels ou la prestation de services publics de base accessibles à tous – plutôt que les systèmes restreignant l'aide aux personnes considérées comme étant dans le besoin – ont plus

[108] Kalim Siddiqui, « Hindutva, neoliberalism and the reinventing of India », *Journal of Economic and Social Thought*, vol. 4, nº 2 (juillet 2017), p. 142 à 186.

[109] Martin Lukk, « Politics of boundary consolidation: income inequality, ethnonationalism, and radical-right voting », *Socius: Sociological Research for a Dynamic World*, vol. 10 (janvier-décembre 2024).

[110] Ibid.

[111] Charlotte Cavaillé et Jeremy Ferwerda, « How distributional conflict over in-kind benefits generates support for far-right parties », *The Journal of Politics*, vol. 85, nº 1 (janvier 2023), p. 19 à 33.

[112] Ursula Münch *et al*., « Wohlstand in Gefahr? Ursachen und Folgen von Populismus », *ifo Schnelldienst*, vol. 77, nº 3 (2024).

[113] Laurenz Ennser-Jedenastik et Monika Köppl-Turyna, « Cushion or catalyst? How welfare state generosity moderates the impact of economic vulnerability on populist radical right support », Agenda Austria Working Paper, nº 16 (2018).

[114] Koen Damhuis et Ekaterina R. Rashkova, « The politics of resentment: what is it and how is it mobilized by populist radical right-wing parties in different contexts? »,*Frontiers in Political Science*, vol. 6 (2024).

de chances de durer, car la société y adhèrera plus largement. En effet, même les ménages à faibles revenus peuvent bénéficier davantage de formes de protection sociale plus universelles, car les régimes de ce type jouissent d'un plus large soutien au sein de la population[115], sauf peut-être lorsque les écarts entre les groupes sont tels que certaines personnes (les immigrants, les « paresseux » qui ne travaillent pas, etc.) sont vues comme des profiteurs[116]. Pour maximiser les effets de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté sans faire exploser les coûts, on pourrait privilégier une forme d'« universalisme ciblé » conjuguant couverture universelle et développement des aides aux ménages à faibles revenus ainsi qu'un meilleur ciblage des territoires défavorisés.

51. Deuxièmement, la viabilité politique de régimes de protection sociale généreux sera renforcée à long terme par un développement du capital social « relais », de manière à créer du lien entre les différentes composantes de la société. Cet aspect est particulièrement important dans les pays où il existe une forte corrélation entre la marginalisation économique (et le recours à la protection sociale) et l'appartenance ethnique ; les pays où, en d'autres termes, la pauvreté et l'exclusion sociale sont concentrées au sein de certaines communautés ethniques. En effet, dans de telles circonstances, le soutien aux politiques de redistribution par l'impôt et les transferts sociaux sera plus mitigé, car l'électeur moyen peut avoir l'impression qu'une telle redistribution bénéficiera principalement non pas à des personnes comme lui, mais aux groupes externes, tels que les populations rom et dalit, certaines minorités ethniques ou religieuses ou les migrants. C'est d'ailleurs l'une des principales raisons pour lesquelles l'attachement à l'État-providence est moins important aux États-Unis qu'en Europe. Les États-Unis étant une société fortement racialisée – où la corrélation entre la race ou l'ethnie et le statut socio-économique est forte – les électeurs blancs peuvent avoir le sentiment que l'aide sociale ne profite pas à leur groupe (« nous ») mais aux autres (« eux »), et ils pourraient donc être moins favorables à ce que les impôts soient plus élevés et à ce qu'il y ait plus de redistribution[117]. Inversement, plus les différentes communautés vivent en bonne entente et moins il existe de clivages d'appartenance ethnique, de caste, de religion ou de classe au sein de la société, moins il y aura de tensions entre une protection sociale généreuse et les risques d'une réaction populiste.

52. Troisièmement, les institutions de l'État doivent instaurer la confiance : elles doivent améliorer la transparence et la responsabilité afin de rassurer les électeurs sur la bonne gestion des ressources publiques et sur l'efficacité de la protection sociale[118]. Le chauvinisme social ne se manifeste qu'à cause de l'instrumentalisation du sentiment anti-immigrés par l'extrême droite[119], or c'est le prix que payent les partis traditionnels pour ne pas avoir expliqué clairement les avantages de l'investissement social pour tous.

---

[115] Walter Korpi et Joakim Palme, « The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality, and poverty in the Western countries », *American Sociological Review* vol. 63, nº 5 (octobre 1998), p. 661 à 687.

[116] Dimitri Gugushvili et Tijs Laenen, « Two decades after Korpi and Palme's ''paradox of redistribution'': what have we learned so far and where do we take it from here? »,*Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 37, nº 2 (juillet 2021), p. 112 à 127.

[117] Alberto Alesina et Edward L. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference* (Oxford, Oxford University Press, 2004) ; Reuel Schiller, *Forging Rivals: Race, Class, Law, and the Collapse of Postwar Liberalism* (New York, Cambridge University Press, 2015).

[118] Ivanov, « Economic insecurity, institutional trust and populist voting across Europe » (voir la note de bas de page 45).

[119] Romana Careja et Eloisa Harris, « Thirty years of welfare chauvinism research: findings and challenges », *Journal of European Social Policy*, vol. 32, nº 2 (mai 2022), p. 212 à 224.

VI. Conclusion

53. **La redistribution par la protection sociale n'est pas qu'une question économique ; il s'agit aussi d'un enjeu politique qui mérite d'être dûment pris en compte. Les partis traditionnels ont créé un terrain fertile pour la montée du populisme d'extrême droite en remodelant l'État-providence, en véhiculant l'idée que la protection sociale devait bénéficier aux « pauvres méritants » et aux natifs d'abord, alors qu'il s'agit d'un droit humain fondé en droit international, qui doit être garanti à tous ceux qui relèvent de la juridiction de l'État, et en présentant la protection sociale comme une charge grevant les budgets publics, alors qu'elle est en réalité un investissement dans l'avenir, qui peut s'avérer très rentable.**

54. **Il est temps de changer de cap. Les dirigeants soucieux de parer au recul de la démocratie devraient en faire plus pour apaiser les craintes et assurer la sécurité économique. Et ils doivent éviter toute rhétorique présentant la protection sociale comme une œuvre charitable réservée à ceux qui la méritent. Face à la menace de l'extrême droite, il faut donner à la protection sociale tout le crédit qui lui est dû en tant que droit humain de l'individu et en tant que bien public source d'importantes externalités positives bénéficiant à l'ensemble des membres de la société.**