



CADRES JURIDIQUES

TRANSFORM est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant de spécialistes et de praticiens issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Andrew Kardan, Valentina Barca et Andrew Wyatt (*Oxford Policy Management*) et contient des contributions de Franck Earl (SASSA), Luis Frota et Thea Westphal (OIT).

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luca Pellerano, Luis Frota et Nuno Cunha. Les participants aux ateliers organisés au Kenya, en Zambie et en Tanzanie ont quant à eux fourni de précieuses remarques et contributions. Le contenu du présent manuel ne correspond pas nécessairement à la position des différentes organisations appuyant l'initiative *TRANSFORM*.

TRANSFORM est un bien public. Toutes ses ressources, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*.

Vous pouvez librement :

Partager ces ressources en les copiant et rediffusant, quels qu'en soient le support ou le format ;

Les adapter en les ré-agençant, transformant et enrichissant ;

À condition :

D'en citer correctement la source en fournissant le lien vers la licence et en indiquant les modifications éventuellement apportées ;

De les utiliser à des fins non commerciales, à moins d'y être expressément autorisé par le concédant ;

De les partager à l'identique si vous ré-agencez, transformez ou enrichissez ces ressources, vous êtes tenus de distribuer vos contributions sous la même licence que leur original.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Pour de plus amples informations, contactez l'initiative *TRANSFORM* en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org ou en visitant la page <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) *Des cadres juridiques pour des socles de protection sociale fondés sur les droits de l'homme : manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique*, disponible à l'adresse <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Version en langue française produite par l'équipe des publications du Centre international de politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).

TABLE DES MATIÈRES

	GLOSSAIRE	4
1	INTRODUCTION	6
2	POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?	11
2.1	Objectifs	11
2.2	Fondement	11
2.3	Normes régionales et internationales	13
2.3.1	Normes internationales : aspects généraux	13
2.3.2	Normes internationales : Recommandation de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012 (n° 202)	15
2.3.3	Normes régionales	17
2.3.4	Application de normes régionales et internationales dans les systèmes juridiques nationaux	19
2.4	Protection constitutionnelle et rôle des tribunaux	19
2.5	Contraintes budgétaires et approche fondée sur les droits de l'homme	21
2.6	Principaux enseignements	26
3	METTRE EN PLACE UNE BASE JURIDIQUE NATIONALE D'ASSISTANCE SOCIALE	27
3.1	Objectifs	27
3.2	Élaboration du cadre juridique	27
3.3	Établissement des principaux paramètres par la loi	28
3.3.1	Identification des bénéficiaires	28
3.3.2	Une assistance sociale accordée aux non-citoyens ?	30
3.3.3	Conditions d'admissibilité	31
3.4	Mécanismes de financement et institutionnels	34
3.4.1	Mécanismes de financement	34
3.4.2	Mécanismes institutionnels	34
3.5	Lois nationales, consultations publiques et mobilisation sociale	35
3.6	Recherches et analyse de la réforme réglementaire	38
3.7	Principaux enseignements	39
4	PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS ET PROTECTION CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS PERSONNELLES DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE SOCIALE	40
4.1	Objectifs	40
4.2	Droit de réclamation et d'appel	40
4.2.1	Le processus de réclamation	42
4.2.2	Le droit au recours judiciaire	42
4.2.3	Tribunaux d'appel	42
4.3	Principes d'un procès équitable	42
4.4	Le droit à la vie privée et à la confidentialité des informations personnelles	44
4.5	Principes pour la protection des droits des bénéficiaires à accéder aux services de protection sociale	45
4.6	Principaux enseignements	47
5	PRINCIPES DE RESPONSABILISATION DANS LA LÉGISLATION NATIONALE D'ASSISTANCE SOCIALE	48
5.1	Objectifs	48
5.2	Institutions de responsabilisation	48
5.3	Respect et application de la législation	49
5.4	Appui de centres d'assistance juridique et d'autres militants sociaux	50
5.5	Principaux enseignements	51
	BIBLIOGRAPHIE	52

GLOSSAIRE

Régimes de prestation catégoriels couvrent tous les habitants appartenant à une certaine catégorie et sont souvent qualifiés de régimes de prestation catégoriels « universels ».

Les transferts monétaires conditionnels constituent une forme particulière d'assistance sociale fournissant une assistance monétaire à des familles, à la condition que ces dernières remplissent des exigences spécifiques en matière de comportement. Ces conditions imposent en effet aux individus d'adopter certains comportements associés aux objectifs de développement humain, comme la fréquentation scolaire ou le recours à des soins préventifs de nutrition ou de santé de base (programmes de vaccination ou visites médicales pré et postnatales).

Une approche de la sécurité sociale fondée sur les droits de l'homme identifie les bénéficiaires et leurs droits et prestations d'une part et, de l'autre, les responsables chargées de garantir le respect de ces droits et prestations ; elle promeut un renforcement des capacités visant à permettre aux bénéficiaires de revendiquer leurs droits, mais aussi aux responsables d'exiger le respect de leurs obligations.

La sécurité des revenus pour les enfants renvoie à des mesures de protection sociale parmi lesquelles figurent notamment l'assurance sociale, l'assistance sociale, les transferts monétaires et en nature, dont l'objectif est de garantir l'accès à la nutrition, à l'éducation, aux soins et à d'autres biens et services nécessaires au bien-être et au développement des enfants.

La sécurité de revenu pour les personnes âgées renvoie à des mesures de protection sociale parmi lesquelles figurent notamment l'assurance sociale, l'assistance sociale, les transferts monétaires et en nature, dont l'objectif est d'assurer des conditions de vie décentes aux personnes âgées après l'âge de la retraite.

La sécurité de revenu pour la population renvoie à des mesures de protection sociale parmi lesquelles figurent notamment l'assurance sociale, l'assistance sociale, les transferts monétaires et en nature, dont l'objectif est d'assurer des conditions de vie décentes aux différents groupes de population active et à leurs personnes à charge, s'ils se trouvent dans l'impossibilité de générer des revenus (pour cause de maladie, d'accident, de chômage, de maternité, de handicap ou de décès du soutien de famille), mais aussi d'accroître leur employabilité.

Le cadre juridique recouvre l'ensemble des lois, décrets, législations secondaires et réglementations d'un pays dans une matière donnée.

Les lois nationales de protection sociale renvoient au cadre juridique recouvrant toutes les lois relatives à l'assurance sociale, à l'assistance sociale et à d'autres services sociaux, ou au régime juridique national spécifique encadrant les questions d'assistance sociale. Conformément aux normes et principes internationaux, certains paramètres principaux des programmes d'assurance sociale doivent figurer dans la loi et non dans des décrets ou dans la législation secondaire.

Lorsqu'il est question du droit à la sécurité sociale, **la réalisation progressive** signifie que les pays ont l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires et de déployer leur capacité maximale en matière de ressources disponibles pour atteindre la pleine réalisation du droit à la sécurité sociale.

L'assistance sociale renvoie à l'octroi de prestations de sécurité sociale financées par les recettes générales de l'État et non pas des cotisations individuelles et adaptées aux besoins des bénéficiaires. De nombreux programmes d'assistance sociale s'adressent aux familles et personnes vivant sous un certain seuil de revenus ou d'actifs. Un programme d'assistance sociale peut cibler un type de risque spécifique (par ex. : invalidité) ou certains groupes vulnérables (par ex. : personnes âgées et pauvres).

L'assurance sociale renvoie à l'octroi de prestations d'assurance sociale financées par des cotisations, dont la charge est normalement répartie entre les employeurs et les travailleurs et peut comporter une participation du gouvernement sous forme de cotisations supplémentaires ou d'autres subventions provenant des recettes générales du gouvernement.

La sécurité sociale/protection sociale renvoie à la protection sociale que la société fournit à ses membres à travers une série de mesures publiques destinées à réduire les difficultés économiques et sociales causées par un manque ou par une baisse des revenus pour cause de maladie, de maternité, d'accidents de travail, de chômage, d'invalidité, de vieillesse ou de décès, comme la prestation de services de santé ou le versement de subventions aux familles et aux enfants.

Les régimes de prestations universelles sont des régimes de transferts non contributifs couvrant l'ensemble de la population, indépendamment de sa situation d'emploi ou de son niveau de revenus. La seule condition pour en bénéficier est souvent de posséder la citoyenneté ou de résider depuis longtemps dans le pays.

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

SAM	Systèmes d'administration et de mise en œuvre
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
UA	Union africaine
C. 102	Convention de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) (n° 102), 1952
SC	Supervision des citoyens
OC	Organisations communautaires
CESCR	Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR)
CONEVAL	Conseil national pour l'évaluation des politiques de développement social
COO	Coordination
OSC	Organisations de la société civile
DDS	Département du développement social
FIN	Financement et gestion financière
GOV	Gouvernance, institutions et structure organisationnelle
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
OIT	Organisation mondiale du travail
ITSAA	Tribunal d'appel indépendant pour la protection sociale (Independent Tribunal for Social Assistance Appeals)
S&E	Suivi et évaluation
SIG	Système d'information pour la gestion
ONG	Organisation non gouvernementale
R. 202	Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012
S&I	Sélection et Identification
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC, Southern Africa Development Community)
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale (SASSA, South Africa Social Security Agency)
ONU	Organisation des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
PAM	Programme alimentaire mondial

1

INTRODUCTION

Ce module aborde les principales considérations relatives à la mise en place d'un cadre juridique national régissant la protection sociale non contributive ou d'autres prestations sociales¹ financées par les recettes publiques.

La Convention n° 102 de l'OIT (1952) établit un cadre de principes de base sur lesquels doit reposer tout système de sécurité sociale pour promouvoir l'élaboration de programmes de sécurité sociale plus complets. Cette convention établit des normes détaillées pour la définition du droit à la sécurité sociale. Elle a vu le jour pendant l'après-guerre, en plein développement du secteur de la protection sociale en Europe, qui a notamment vu la reconnaissance du droit à la sécurité sociale. Cette convention comprenait un vaste système de services sociaux financés par les impôts (par ex. : un service national de santé financé par les impôts et un système de pensions financé par le gouvernement)² et fournit donc des orientations utiles pour des régimes contributifs comme non contributifs.

Encadré 1: Le Code européen de sécurité sociale : de l'assurance sociale au droit à l'assistance sociale

« Pendant les années 1950, dont date l'élaboration du Code, l'assistance sociale protégeait du risque de pauvreté, était généralement financé par les impôts et considéré comme une prestation facultative, c'est-à-dire que le gouvernement était entièrement libre de décider quand et comment payer cette prestation. À cette époque, la sécurité sociale était considérée comme un droit subjectif, notamment parce que les travailleurs avaient déjà contribué à son coût ; elle devait donc être fournie à toute personne la réclamant et remplissant les conditions fixées. Ce Code avait été élaboré aux fins de la sécurité sociale, et non de l'assistance sociale. Depuis les années 1950 toutefois, la perception de l'assistance sociale a radicalement changé, en particulier avec l'entrée en vigueur de la Charte sociale européenne consacrant l'assistance sociale comme un droit subjectif. Le Code couvre des programmes associant ce droit à des prestations, à condition que les besoins des candidats soient liés à des imprévus (par ex. : si leur pauvreté découle du chômage ou de la vieillesse) ; il ne couvre pas les programmes qui se demandent uniquement si des individus vivent ou non en situation de pauvreté, sans se demander si celle-ci découle d'imprévus sociaux reconnus. »

Source : Nickless, J., European Code of Social Security, Short Guide, May 2002, p.7.

1. Tout au long de ce document, nous emploierons indifféremment les expressions de « sécurité sociale » et de « protection sociale » (voir glossaire).

2. La protection sociale financée par l'impôt est associée au modèle de Beveridge, tandis que la sécurité sociale contributive est associée au modèle de Bismarck.



En pratique, la Convention 102 n'envisage pas la possibilité d'une protection universelle, dans la mesure où elle ne prévoit qu'une couverture de 20% de la population. En 2012, l'OIT a ensuite adopté la Recommandation 202 sur les Socles nationaux de protection sociale. Les garanties de base de l'assurance sociale, qui constituent les socles définis par la **Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale**, reflètent la teneur essentielle du droit à la sécurité sociale actuellement définie par d'autres normes internationales et régionales (voir plus bas). La Recommandation considère les socles de protection sociale définis nationalement comme des ensembles de garanties de base fournissant une protection contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale (paragraphe 2). Dans ce cadre, « Ces prestations peuvent être dispensées par des régimes tels que des régimes de prestations universelles, d'assurance sociale, d'assistance sociale, d'impôt négatif sur le revenu, des régimes publics d'emploi et des régimes d'aide à l'emploi ». Les régimes de prestations universelles, les régimes d'assistance sociale ou la combinaison d'assurance sociale et de subventions provenant des recettes de l'État jouent un rôle central (voir les définitions dans le glossaire). Le besoin d'un solide cadre juridique établissant clairement les prestations, droits et obligations, est abordé dans les paragraphes 3b et 7 de la Recommandation 202.

Le droit à la sécurité sociale est clairement formulé à l'article 9 du **Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)**. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), l'entité chargée de superviser la mise en œuvre du PIDESC, a progressivement développé le contenu du droit à la sécurité sociale. Le Commentaire général n° 19 défend sa nature indépendante et indivisible, souligne le besoin de systèmes de sécurité sociale durables et inscrits dans la loi et oblige les États à fournir des services adéquats et accessibles de façon indiscriminée. Entré en vigueur en 2013, le Protocole optionnel au PIDESC prévoit la compétence du CESCR à recevoir des réclamations concernant la violation des droits inscrits dans le PIDESC, dont les violations du droit à la sécurité sociale, du droit à une bonne santé et des droits du travail.³

Au niveau régional, l'article 1(b) du **Code de la sécurité sociale de la SADC** (2007) définit l'assistance sociale comme une « forme de sécurité sociale fournissant une assistance en espèces ou en nature à des personnes n'ayant pas les moyens de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs personnes à charge. L'objectif de l'assistance sociale consiste à réduire la pauvreté en fournissant notamment une aide au revenu minimum. Elle bénéficie normalement aux personnes qui ne sont couvertes par aucune autre forme de sécurité sociale ». L'article 1 (b) indique en outre que « l'assistance sociale peut reposer sur une évaluation des ressources et son financement provient des recettes publiques ». L'article 1 (b) de ce même Code considère par ailleurs les allocations sociales comme « des paiements universels versés à des personnes appartenant à des catégories exposées à des besoins exceptionnels (par ex. : enfants, personnes âgées ou handicapées) conçus pour les aider à exploiter leur plein potentiel. Les allocations sociales sont financées par les recettes de l'état et ne reposent pas sur l'évaluation des ressources. Elles sont versées à toutes les personnes appartenant aux catégories ciblées, indépendamment de leur appartenance socio-économique. » L'objectif de l'assistance sociale et des allocations sociales consiste à étendre la protection sociale aux pauvres et aux vulnérables ou aux catégories désignées via des prestations financées par le budget de l'État.

« Une société doit s'efforcer de garantir que chacun puisse satisfaire ses besoins fondamentaux si elle prétend être une société fondée sur la dignité humaine, la liberté et l'égalité. Le droit à la sécurité sociale, y compris à l'assistance sociale, garanti aux personnes se trouvant dans l'impossibilité de satisfaire leurs propres besoins et ceux de leurs personnes à charge, a été consacré parce que la société sud-africaine accordait une place centrale aux êtres humains et voulait s'assurer que sa population puisse se permettre de répondre à ses besoins fondamentaux. »^{3b}

Certains pays d'Afrique australe ont élaboré des cadres juridiques pour la prestation de l'assistance sociale (consistant généralement en des allocations sociales). Dans de nombreux pays de la région toutefois, la situation générale de l'assistance sociale (ainsi que les services et institutions connexes) manque d'une base juridique formelle. Cette lacune exacerbe la fragmentation de la protection sociale, du moins d'un point de vue juridique, mais entraîne également les effets suivants :³

- Il n'existe aucune base statutaire obligeant le gouvernement à prendre des mesures dans ce secteur ; dans une telle situation, les tribunaux se trouvent dans l'impossibilité de superviser les actions du gouvernement en raison d'un manque de normes, de législation, de dispositions et d'objectifs juridiques clairs ;
- Les individus et les communautés requérant une protection sont exposés aux sélections et décisions arbitraires et aux modifications aléatoires des règles, principalement en période de crise, lorsque les couches vulnérables sont exposées aux risques et ont besoin d'une assistance accrue ;
- La pression et la motivation en faveur d'une mise en œuvre efficace de l'assistance envers les groupes vulnérables requérant une protection est plus faible que lorsque ces aspects sont jugés prioritaires dans le cadre d'un dialogue social national.

3. M Olivier (2003) «Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC: a rights-based perspective» dans M Olivier et E Kalula (eds) *Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC* (CICLASS, Institute for Development and Labour Law, UCT & FES, 2003) 21-70 at 34.

3b. Citation tirée de *The South African Constitutional Court case of Khosa and Others v The Minister of Social Development and Others; Mahlaule and Others v The Minister of Social Development and Others 2004 (6) BCLR 569 (CC) par 52.*



INTRODUCTION

La croissance exponentielle et l'importance attestée des programmes d'assistance sociale requièrent malgré tout une solide base juridique ancrée dans la législation pour permettre une prestation de services harmonisés, cohérents, fiables et à grande échelle. Pendant les deux dernières décennies, les régimes d'assistance sociale, dont les programmes universels, conditionnels et non conditionnels, ainsi que des régimes contributifs et non contributifs ont été introduits ou étendus en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Deux exemples d'ancrage dans la loi peuvent être cités.

- **Au Brésil**, la Constitution de 1988 reconnaît le droit à la protection sociale et la loi 10.836/2004 établit le droit à un salaire de base garantissant l'accès aux aliments, à l'éducation et aux soins de santé. En 2003, le programme *Bolsa Família* a été lancé dans le but de réduire la pauvreté et les inégalités en distribuant des revenus minimums aux familles vivant en situation d'extrême pauvreté. Avec une couverture de 50 millions d'individus en 2015, il s'agit de l'un des plus grands régimes de transferts sociaux non contributifs au monde.⁴
- **En Afrique du Sud**, la loi sur l'assurance sociale (loi 13 – 2004) investit le gouvernement de la responsabilité de garantir des prestations de sécurité sociale. Le système de prestations d'assistance sociale, qui cible certaines catégories de pauvres ayant besoin d'une aide au revenu, s'est rapidement développé depuis le milieu des années 1990, pour atteindre une couverture actuelle d'environ 17 millions de bénéficiaires (soit environ un tiers de la population sud-africaine).

Ces programmes ont pour beaucoup produit un impact considérable. L'appui aux revenus fourni, en particulier en cas de coordination de leur mise en œuvre avec celle de services sociaux, a significativement contribué à réduire la pauvreté, à promouvoir des grossesses plus sûres, à réduire la malnutrition, à accroître la fréquentation scolaire, à améliorer le niveau de santé en promouvant notamment l'observance du traitement antirétroviral contre le VIH, en réduisant le travail des enfants et en permettant à certains bénéficiaires de créer leur entreprise.⁵ Le rôle indirect de redistribution de ces régimes a par ailleurs été considérable, dans la mesure où les revenus reçus par le biais des programmes se sont avérés très utiles pour appuyer les différents membres des ménages. Leur impact sur la pauvreté, les inégalités et d'autres indicateurs sociaux aurait toutefois été plus marqué si ces programmes distribuaient des prestations plus élevées, prévisibles et à grande échelle, en fonction de leur contexte national, comme le recommande la R.202.

Si la R.202 établit que les garanties de base de la sécurité sociale doivent être inscrites dans la loi et que les lois et réglementations nationales doivent préciser l'étendue, les conditions d'octroi et le montant des prestations donnant effet à ces garanties, elle reconnaît toutefois qu'il n'existe pas de formule unique permettant de mettre en place les composantes du cadre juridique pour la prestation de l'assistance sociale : chaque pays doit déterminer le type, la nature, le montant et la portée universelle progressive poursuivie en fonction des catégories de besoins et de risques sociaux et selon le contexte national. Le format qu'une réglementation nationale peut prendre, son statut juridique et son contenu ainsi que ses modalités de mise en œuvre peuvent varier selon les pays. On peut toutefois tirer de nombreux enseignements des normes régionales et internationales, mais aussi des expériences d'autres pays dans les domaines suivants :

- Le rôle joué par les garanties constitutionnelles dans la mise en place de systèmes équilibrés et évolutifs de droits à la sécurité sociale ;
- La sensibilité des tribunaux au traitement d'affaires relatives aux droits de l'homme, leur analyse des questions liées à l'assistance sociale et leur contribution à la responsabilisation et à la réactivité des gouvernements et des institutions d'assistance sociale face aux préoccupations individuelles et collectives, en particulier chez les plus vulnérables ;
- L'administration efficace, la prestation simplifiée de services de qualité fondée sur la mise en œuvre transparente de principes clairs inscrits dans la législation, y compris des principes liés à la disponibilité et à l'accessibilité des services ;
- La participation des partenaires sociaux et des institutions de la société civile, qui aident les organismes d'assistance sociale à susciter l'adhésion, à s'adapter et à suivre continuellement les évolutions nationales, garantissant ainsi leur légitimité publique continue ;
- Une supervision interne adéquate, des contrôles externes à travers d'audits et d'autres mécanismes de supervision juridique contribuant à l'amélioration de l'intégrité, de la crédibilité et de la fiabilité des institutions ;
- Un système de résolution de litiges et de réclamations de bénéficiaires, renforçant l'équité et la cohérence des services d'assistance et de protection sociale.

4. OIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit* (2011) 123 (par 297) ; *Rapport mondial sur la protection sociale 2014-15* (2014) 26 ; <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=3044>>.

5. OIT (2011) *La sécurité sociale et la primauté du droit* 85 (paragraphe 202). Dans un récent rapport de la Banque mondiale (*South African Economic Update Report*, 2014), on peut lire ce qui suit : « L'Afrique du Sud fait une utilisation très efficace de ses instruments fiscaux, récoltant les meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités parmi les 12 pays à revenu intermédiaires examinés. Son système fiscal a permis à 3,6 millions de personnes de se hisser au-dessus du seuil de la pauvreté (fixé à 2,50 dollars par jour en PPA). Les taux d'extrême pauvreté ont été divisés par deux. La proportion de la population vivant avec 1,25 dollar par jour est passée de 34,4 à 16,5 pour cent, reflétant l'impact des transferts monétaires et des services de base gratuits et nets d'impôts. » (p.3).





Un solide cadre juridique est à la base du respect des principes des droits de l’homme dans la gouvernance, l’administration et la prestation de la protection sociale.

Encadré 2 : Approche de la sécurité sociale fondée sur les droits de l’homme (définition)

L’approche de la sécurité sociale fondée sur les droits de l’homme identifie les bénéficiaires et leurs droits et prestations d’une part et, de l’autre, les responsables chargées de garantir le respect de ces droits et prestations ; elle promeut un renforcement des capacités visant à permettre aux bénéficiaires de revendiquer leurs droits, mais aussi aux responsables d’exiger le respect de leurs obligations.

Source: <<http://socialprotection-humanrights.org>>.

Tableau 1 : Les principes de l’approche de la sécurité sociale fondée sur les droits et ce qu’ils impliquent⁶

PRINCIPES	CE QU’ILS IMPLIQUENT
L’universalité de la protection	Selon la R.202 et la Déclaration de Philadelphie de l’OIT, les garanties de la sécurité sociale doivent au minimum permettre tout au long de la vie à tous ceux qui ont besoin de protection d’accéder à un revenu et à des soins de santé de base, dont la conjugaison assure l’accès à des biens et des services définis comme nécessaires au niveau national.
La dignité et l’autonomie	La sécurité sociale répond à des besoins spéciaux des personnes défavorisées afin de promouvoir leur dignité (notamment en matière d’accès aux biens et services) et réduit la stigmatisation des bénéficiaires en appliquant des mesures adéquates destinées à la combattre.
L’égalité et la non-discrimination	Conformément au cadre du droit international relatif aux droits de l’homme, les États doivent éliminer tout type de discrimination : directe ou indirecte, qu’elle soit fondée sur l’appartenance ethnique, la couleur de peau, le sexe, l’âge, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l’origine nationale ou sociale, la culture, l’appartenance à une minorité, le niveau de pauvreté, la naissance, le handicap physique ou mental, l’état de santé (VIH/SIDA), l’orientation sexuelle et le statut civil, politique, social ou autre ; et lorsqu’elle a pour intention ou pour effet d’affecter, d’annuler ou de porter préjudice à la jouissance ou à l’exercice du droit à la sécurité sociale.
L’inclusion de groupes vulnérables	L’État accorde une attention particulière aux personnes appartenant à des groupes sociaux plus défavorisés et marginalisés, en garantissant notamment un traitement non discriminatoire et en adoptant des mesures permettant activement aux victimes de discrimination structurelle (par ex. : minorités ethniques ou populations autochtones) de jouir de leurs droits.
La perspective de genre	L’égalité exige que les États équilibrent les relations de pouvoir entre hommes et femmes et garantissent à tous les êtres humains de pouvoir se développer et prendre des décisions sans se heurter à des stéréotypes, à des rôles sexospécifiques rigides ou à des préjugés.

Source : <<http://socialprotection-humanrights.org>>.

6. <http://socialprotection-humanrights.org>.



INTRODUCTION

Le respect de la dignité inhérente à tous les êtres humains constitue un aspect central d'une telle approche. **Pour respecter la dignité des bénéficiaires des services de sécurité sociale fournis par l'État, tous les acteurs du système doivent s'abstenir de tout type de stigmatisation et de préjugé.** « Les obstacles, l'insécurité et les facteurs structurels empêchent souvent certains groupes défavorisés de revendiquer leurs droits et d'exploiter pleinement leur potentiel de façon indépendante. Les États doivent explicitement concevoir des politiques « non-humiliantes » et capables de répondre à des besoins spéciaux de façon à promouvoir la dignité, ce qui requiert également de fixer des niveaux minimaux essentiels de la protection sociale permettant de vivre en bonne santé et en toute dignité »⁷ (R. 202, paragraphe 8).

Tous ces aspects sont analysés dans les sections suivantes, qui fournissent également des recommandations générales destinées à faciliter la mise en place du cadre juridique, notamment dans l'élaboration de la législation nationale en matière de protection sociale.

7. <<http://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/dignity-and-autonomy/>>.



2

POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

2.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section du module, vous saurez :

- Décrire les finalités d'un cadre juridique pour la protection sociale, y compris pour l'assistance sociale ;
- Pourquoi les normes internationales et régionales jouent un rôle fondamental dans la définition de la portée et du contenu de la législation en matière d'assistance sociale ;
- Réfléchir aux principaux instruments internationaux, dont la R. 202 de l'OIT et la C. 102, ainsi qu'aux exigences minimales de la sécurité sociale, qui déterminent les normes et bases universelles de la prestation de l'assistance sociale ;
- Expliquer le cadre général pour l'extension des services d'assistance sociale composés des instruments de l'Union africaine (UA) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ;
- Comment les normes internationales et régionales en matière d'assistance sociale donnent effet aux systèmes juridiques nationaux ;
- Expliquer le rôle des Constitutions en matière de protection sociale, et notamment d'assistance sociale, mais aussi des tribunaux dans la protection du droit à la protection sociale ;
- Décrire les mesures prises par les pays pour garantir une protection sociale aux citoyens, malgré les contraintes physiques, en particulier dans les pays en développement.

2.2 FONDEMENT

Un cadre juridique pour l'assistance sociale poursuit d'importants objectifs et investit clairement et officiellement l'État de la **mission générale** consistant à fournir des prestations d'assistance sociale :

- Remplir des obligations internationales ;
- Appliquer le droit constitutionnel ;
- Produire des contenus normatifs concernant ces droits : disponibilité des services, protection adéquate et clairement définie contre les imprévus et les risques sociaux ;



POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

- Définir les différents rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes aux différents niveaux de gouvernement, c.-à-d. les droits et devoirs de toutes les parties concernées ;
- Garantir et améliorer le fonctionnement de l'ensemble du système : en l'absence d'une application systématique des règles administratives, les institutions peuvent fournir des prestations d'assistance sociale de façon indue et incohérente. Par ex. : s'assurer régulièrement que les bénéficiaires sont toujours en vie ou appliquer uniformément les règles sur l'ensemble du territoire.

Une législation sur la protection sociale recouvrant l'assistance sociale doit également exprimer le principe selon lequel **la protection sociale constitue un droit fondamental** :

- Sauvegarder les principes des droits de l'homme, notamment le droit à la dignité, à l'inclusion et à l'accès aux prestations ;
- Garantir l'égalité de traitement, dont l'égalité des genres et la non-discrimination ;
- Protéger la vie privée et promouvoir une confiance accrue dans l'État et sa fiabilité.

Plus spécifiquement, le cadre juridique informe également les personnes pauvres et vulnérables sur :

- Les prestations spécifiques auxquelles elles ont droit ;
- Leurs droits et devoirs individuels ;
- Les exigences qu'elles doivent remplir pour être admissibles aux programmes de prestations ;
- Les mécanismes garantissant la transparence et l'accès aux informations et les procédures peu coûteuses à suivre pour accéder à ces prestations ;
- La disponibilité de mécanismes de réclamation et d'appel en cas d'insatisfaction vis-à-vis d'une décision prise par l'institution chargée de verser les prestations d'assistance sociale ;
- Les canaux de participation des bénéficiaires.

Ce cadre juridique doit également couvrir d'autres aspects importants d'un point de vue administratif, tels que :

- L'identification et la sélection des bénéficiaires de façon simple et transparente ;
- L'éducation et la sensibilisation des administrateurs, du personnel et du grand public ;
- Le renforcement des capacités institutionnelles, c.-à-d. la mise en place, les fonctions et compétences de l'institution chargée de verser les prestations ;
- La garantie de prestations prévisibles et suffisantes ;
- La promotion d'approches de gestion fondées sur le respect des droits de l'homme, notamment en matière :
 - D'utilisation de technologies (par ex. : données biométriques) ;
 - D'accessibilité aux groupes défavorisés ;
 - De langues parlées ;
 - De non-discrimination par le personnel de première ligne ;
 - De pratiques de gestion cherchant à ne pas « humilier » les bénéficiaires ;
 - De garantie de la confidentialité des informations contenues dans les échanges et communications.
- La garantie de la transparence et de la responsabilisation en matière financière :
 - Règles transparentes et claires de passation des marchés ;
 - Intégrité des systèmes de prestations ;
 - Protection contre la corruption ;
 - Gestion adéquate du risque fiduciaire pour la prévention de la fraude, des erreurs et d'une mauvaise administration.



POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

- La création d'une **base de financement régulière et stable**: définition claire des sources de financement et des processus de gestion des fonds publics garantissant la viabilité des programmes.

Il est par conséquent **recommandé, en règle générale, d'adopter une législation protégeant les droits et privilèges des bénéficiaires de l'assistance sociale.**

Un débat s'est tenu autour de l'entrée en vigueur immédiate du cadre juridique dès la création de programmes de protection sociale. L'un des arguments contraires à une telle mesure consiste à penser que les programmes pilotes visent ont pour objectif premier de définir les principaux paramètres avant d'inscrire le programme de protection sociale dans la législation. Les programmes pilotes ont toutefois tendance à se prolonger, à se multiplier et à prendre d'autres formes, sans disposer de fondements juridiques solides ni de mécanismes de responsabilisation. L'autre perspective estime que les principes étayant la prestation de services d'assistance sociale doivent dès le départ être déterminés par la loi et que la mise en œuvre peut se faire de façon progressive, dans les limites de ces paramètres. Dans cette perspective, l'élaboration du cadre juridique doit venir en premier et reposer sur un dialogue national fondé sur des données probantes, comprenant notamment une solide prévision des coûts inhérents au programme d'assistance.

En réalité, certains programmes d'assistance sociale se prêtent mieux que d'autres à l'adoption d'approches fondées sur les droits de l'homme, car ils permettent aux bénéficiaires d'exiger le respect de leurs droits (voir module S&I). Un dialogue national et des décisions de politiques sur les approches et principes doivent commencer par déterminer les programmes pilotes les plus indiqués et adaptés au contexte national (les décisions ne peuvent se fonder uniquement sur de simples évaluations techniques ni sur « ce qui fonctionne le mieux »). Une position cohérente avec l'approche fondée sur les droits de l'homme considère donc nécessaire d'instaurer dès que possible une base juridique exposant la vision complète de ce que doit contenir le système de droits, même si la mise en œuvre doit se faire progressivement pour permettre de tirer des enseignements tout au long du processus. Les lois et réglementations peuvent faire l'objet d'améliorations et de précisions supplémentaires à mesure que les pays apprennent et progressent.

Il convient toutefois d'ajouter que la législation et les institutions peuvent échouer si elles ne recueillent pas une adhésion et un engagement suffisant et crédible de la part des parties prenantes, d'où l'importance de mener un dialogue social national inclusif et fondé sur des données factuelles pour garantir l'appropriation des programmes, des résultats plus équitables et une application efficace des lois.⁸

2.3 NORMES RÉGIONALES ET INTERNATIONALES

2.3.1 Normes internationales : aspects généraux

Les normes régionales et internationales jouent un rôle central dans la définition de la couverture et du contenu de l'assistance sociale. Les pays signataires des instruments qui les établissent ont l'obligation d'y adhérer. Ces normes servent en outre de références dont les pays peuvent se servir dans l'élaboration, le développement et l'amélioration de leur système. Ces normes expriment en outre clairement le principe selon lequel l'assistance sociale constitue un droit de l'homme. La Déclaration de Philadelphie de 1944 (la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, incluse en annexe de la Constitution de l'OIT) appelle à « l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer une sécurité élémentaire de revenu à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets ».⁹

8. Rapport de la Banque mondiale 2017, *Governance and Laws and ISPA Tool on Social Dialogue based Social Protection Assessment*.

9. Voir section III(f) de la Déclaration.





POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

Les défis à relever à cet égard sont les suivants :

- 73 pour cent de la population mondiale n'a pas accès à une sécurité sociale formelle, dont 20 pour cent vit dans l'extrême pauvreté ;
- Le travail informel est généralisé dans les pays en développement et de nombreux pays fournissent des prestations de protection sociale à la qualité insuffisante, dans un contexte caractérisé par des niveaux de pauvreté persistants.¹⁰

En 1944, l'OIT a adopté deux instruments non contraignants visant à promouvoir des mesures d'appui minimum dans les domaines du salaire de base et des soins de santé. Il s'agit de la Recommandation n° 67 sur la garantie des moyens d'existence et de la Recommandation n° 69 sur les soins médicaux. Il importe de noter que ces recommandations ont ouvert la voie à l'adoption de la C. 102, la Convention historique de l'OIT en matière de Sécurité sociale.

La Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, 1948) est mondialement considérée comme le principal instrument régissant le domaine des droits de l'homme. Les articles 22 et 25 de cette déclaration soulignent le droit de toutes les personnes à la sécurité sociale et à des conditions de vie adéquates.

Encadré 3 : Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948

Article 22

Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Article 25

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.
2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Source : Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

D'autres instruments des Nations Unies confirment en termes généraux l'approche indiquée ci-dessus. Le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)** de 1966 est l'instrument international le plus souscrit en la matière, mais il est surtout juridiquement contraignant pour les pays qui l'ont ratifié. À la différence de la Déclaration, les États parties doivent garantir le respect des obligations qui en découlent.

Encadré 4 : Ressources en ligne

Le site Web <https://uhri.ohchr.org/fr/> fournit un guichet unique d'accès aux recommandations formulées par les organes de traités internationaux, pays par pays.

Le mot-dièse #ESCRlitigation fournit des informations sur Twitter concernant les litiges en cours découlant de violations du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

10. Voir l'Étude d'ensemble 2011 concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, paragraphe 300 ; et M Cichon et K Hagemejer, "Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation" Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 16, Département de la protection sociale de l'OIT 2006.

POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

Presque tous les pays africains,¹¹ dont de nombreux pays de la SADC, ont ratifié ce pacte. En adoptant cet instrument, les États reconnaissent :

- a. Le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris aux assurances sociales (article 9) ;
- b. L'octroi d'une protection et d'une assistance aussi larges que possible à la famille, y compris une protection spéciale des femmes enceintes et des mesures d'assistance et de protection spéciale pour tous les enfants et adolescents, sans aucune forme de discrimination (article 10) ;
- c. Le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris à une alimentation, des vêtements et un logement adéquats, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence (article 11) ; et le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre (article 12) ;
- d. Le Conseil économique et social des Nations Unies indique dans son Observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale (interprétation de l'article 9 du Pacte) que cet article exige l'application de mesures pour garantir l'accès aux prestations de sécurité sociale à toute personne, y compris aux chômeurs. Dans presque tous les États parties au PIDESC, des régimes non contributifs seront nécessaires, car il ne serait pas possible de couvrir toutes les personnes au moyen d'un système contributif ou fondé sur la sécurité sociale (voir paragraphe 4(b) de l'Observation).

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) reconnaît que certains aspects liés au respect, à la protection et à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peuvent nécessiter des ressources financières qui ne sont pas toujours immédiatement disponibles à tous les pays pour une « réalisation progressive » des droits (voir Section 2.5).

Ainsi, le cadre général des droits de l'homme a pour objectif d'établir une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté d'assumer les responsabilités convenues.

2.3.2 Normes internationales : Recommandation de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012 (n° 202)

En 2012, l'OIT a adopté la Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale, qui fournit des orientations sur la mise en place de systèmes de protection sociale complets et complète le cadre normatif international existant en matière de sécurité sociale. Cette recommandation définit les socles de protection sociale comme un ensemble de garanties sociales de base définies nationalement pour garantir la protection sociale dans le but de prévenir ou de réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale (paragraphe 2).

Les États membres de l'OIT sont appelés à maintenir ou à établir le plus rapidement possible et en fonction de leur situation nationale, des socles de protection sociale comprenant des garanties de base en la matière. « Ces garanties devraient assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu qui ensemble garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale » (paragraphe 4).

« Les Membres devraient fournir les garanties élémentaires de sécurité au moins à tous les résidents et enfants » (paragraphe 6).

11. Sauf le Botswana, le Mozambique et le Soudan du Sud, à partir du 1er janvier 2017. Voir <<http://indicators.ohchr.org/>>.



POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

Encadré 5 : Socles nationaux de protection sociale

Les socles de protection sociale devraient comporter au moins les garanties élémentaires de sécurité sociale suivantes, qui doivent notamment être réalisées à travers des régimes d'assistance sociale (paragraphe 5 et 9(3)) :

- a) accès à un ensemble de biens et services définis à l'échelle nationale comme étant des soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité, qui réponde aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de qualité;
- b) sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres biens et services nécessaires;
- c) sécurité élémentaire de revenu, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité;
- d) sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale.

Source : *Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.*

Plus important encore, la **R202 stipule que les garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être instaurées par la loi (paragraphe 7)** :

- La législation nationale devrait définir la gamme, les conditions d'attribution et le niveau des prestations qui donnent effet à ces garanties.
- Des procédures de réclamation et de recours impartiales, transparentes, efficaces, simples, rapides, accessibles et peu coûteuses devraient aussi être définies.
- L'accès aux procédures de réclamation et de recours devrait être sans frais pour le demandeur.
- Des systèmes permettant d'améliorer le respect des cadres juridiques nationaux devraient être en place (paragraphe 7).

La R202 de l'OIT reconnaît que les États ont la responsabilité d'élaborer des cadres juridiques nationaux, mais souligne leur obligation de respecter les principes suivants :

- a. L'universalité de la protection, fondée sur la solidarité nationale ;
- b. Le droit aux prestations doit être inscrit dans la législation nationale ;
- c. L'adéquation et la prévisibilité des prestations ;
- d. La non-discrimination, l'égalité des genres et la capacité de réponse aux besoins spéciaux ;
- e. L'inclusion sociale, y compris des personnes travaillant dans l'économie informelle ;
- f. Le respect des droits et de la dignité des personnes couvertes par les garanties de sécurité sociale ;
- g. La réalisation progressive, en fixant notamment des objectifs et des délais ;
- h. La solidarité de financement, tout en recherchant le meilleur équilibre possible entre les responsabilités et les intérêts de ceux qui financent et bénéficient des régimes de sécurité sociale ;
- i. La diversification des méthodes et des approches, y compris en termes de mécanismes de financement et de systèmes d'exécution ;

POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

- j. Une administration et une gestion financière transparentes, responsables et solides ;
- k. La viabilité financière, budgétaire et économique, dans le respect de l'équité et de la justice sociale ;
- l. La cohérence avec les politiques sociales, économiques et de l'emploi ;
- m. La cohérence entre les institutions responsables de la prestation de services de protection sociale ;
- n. Des services publics de qualité élevée améliorant le fonctionnement des systèmes de sécurité sociale ;
- o. L'efficacité et l'accessibilité des procédures de réclamation et d'appel ;
- p. La supervision régulière de la mise en œuvre et l'évaluation périodique ;
- q. Le plein respect des conventions collectives et de la liberté d'association pour tous les travailleurs ;
- r. La participation tripartite avec des organisations représentant les employeurs et les travailleurs, et la consultation d'autres organisations concernées et représentatives des personnes impliquées.

2.3.3 Normes régionales

L'**Union africaine** place les droits de l'homme au cœur des priorités du continent, comme en témoigne la reconnaissance explicite des droits de l'homme, la promotion du développement économique, social et culturel et l'égalité des genres au sein des organes et instruments suivants :

- La Commission de l'UA, principalement la Commission pour les affaires sociales ;
- Les comités techniques spécialisés sur l'emploi et les affaires sociales ;
- Le comité africain d'experts sur les droits et le bien-être des enfants ;
- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE) ;
- Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (Protocole relatif aux droits des femmes) ;
- La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) ;
- Charte africaine de la jeunesse;
- Déclaration et plan d'action de Ouagadougou (2004) ;
- Les Appels de Livingstone et de Yaoundé en faveur d'une action pour la protection sociale (2006) ;
- Le Plan de protection sociale pour l'économie informelle et les travailleurs ruraux (SPIREWORK, 2011-2015).

Encadré 6 : Ressources en ligne

Vous pouvez consulter des affaires juridiques récentes relatives à des traités de l'Union africaine sur les droits de l'homme, y compris sur la sécurité sociale à l'adresse suivante : <http://caselaw.ihra.org/fr/>.



POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

Le **Cadre de politique sociale pour l'Afrique** de 2008¹² expose la vision des sociétés africaines fondée sur la solidarité, l'équité et la liberté contre la discrimination et la pauvreté. Cet instrument défend l'extension de la protection sociale au travers de mesures telles que des transferts monétaires non contributifs, financés au moyen de fonds publics (paragraphe 31).

Cet instrument note également qu'un consensus émerge autour du fait qu'un ensemble minimum de protection sociale doit couvrir : les soins de santé essentiels et des prestations pour les enfants, les travailleurs informels, les chômeurs, les personnes âgées et handicapées. Cet ensemble minimum fournit une plateforme pour l'élargissement et l'extension de la protection sociale à mesure qu'augmente la marge budgétaire (paragraphe 32). Cet instrument souligne par ailleurs que l'ensemble minimum peut significativement contribuer à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration des conditions de vie, à la réduction des inégalités et à la promotion de la croissance économique (paragraphe 33).

Des efforts sont en outre déployés pour élaborer le Protocole de l'Union africaine relatif aux droits des citoyens à la protection sociale et à la sécurité sociale, ainsi qu'un Agenda 2063.

Dans le contexte de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le Protocole relatif au travail et à l'emploi (2014) enjoint chaque État partie à se fixer l'objectif de mettre en place un système de protection sociale global et intégré garantissant une couverture significative pour tous au travers de programmes de protection sociale, y compris d'assistance sociale (article 11.3, a).

Encadré 7: Réalisation progressive des objectifs de protection sociale, conformément aux normes régionales et internationales en vigueur dans les pays de la SADC

Conformément à l'article 11(2) du Protocole de la SADC relatif au travail et à l'emploi, tous les États membres doivent maintenir et améliorer progressivement leurs systèmes de sécurité sociale pour atteindre des niveaux correspondant aux normes régionales et internationales en ratifiant et en mettant en œuvre la Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et en mettant en œuvre la Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, et la Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC et le Code de la sécurité sociale de la SADC.

Source : Protocole relatif à l'emploi et au travail de la SADC.

Ce Protocole prévoit spécifiquement que :

- Les personnes se trouvant dans l'incapacité d'accéder ou de ré accéder au marché du travail et ne possédant pas de moyens de subsistance doivent avoir le droit de recevoir des ressources suffisantes et une assistance sociale (article 11(1)(b)) ;¹³
- Tout travailleur ayant atteint l'âge de la retraite, mais n'ayant pas droit à une pension ou ne possédant pas d'autre moyen de subsistance doit être admissible à une assistance sociale adéquate pour satisfaire spécifiquement ses besoins de base, y compris des soins de santé (article 14(b)) ;¹⁴
- Dans l'idéal, l'assistance sociale doit également couvrir les travailleurs au chômage et ceux qui ne sont couverts par aucune assurance sociale obligatoire (article 15(i)) ;
- Une assurance sociale appropriée et adéquate doit être étendue aux travailleurs informels et ruraux, notamment via des régimes universels et des mesures d'assistance sociale (article 20(1)(e)).

Enfin, le **Code de la sécurité sociale de la SADC** prévoit que toute personne de la région de la SADC ne possédant pas de moyens de subsistance suffisants pour lui-même et ses personnes à charge doit avoir droit à l'assistance sociale, en fonction du niveau de développement socio-économique de l'État membre en question (paragraphe 5.1). Le droit à l'assistance sociale doit être étendu à toutes les personnes dans le besoin, en particulier aux personnes âgées, chômeurs/travailleurs dépendant d'activités de survie ou handicapées (paragraphe 10.1, 11.1 et 14.1).

12. Union africaine, *Social Policy Framework for Africa (2008) (CAMSD/EXP/4(I))*.

13. Cette disposition fait écho au paragraphe 10(2) de la *Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC (la « Charte sociale »)* de 2003.

14. Voir disposition similaire au paragraphe, voir paragraphe 8(b) de la *Charte sociale*.





POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

2.3.4 Application de normes régionales et internationales dans les systèmes juridiques nationaux

Les systèmes juridiques nationaux emploient différentes méthodes pour appliquer les normes internationales et régionales. Les Constitutions prévoient parfois des mécanismes relativement simples d'application des normes du droit international.¹⁵ La Constitution namibienne prévoit par exemple l'application directe des normes régionales et internationales en stipulant que « les normes générales du droit international public et les accords internationaux contraignants pour la Namibie en vertu de la présente Constitution font également partie de la législation namibienne ». ¹⁶ Dans d'autres cas toutefois, comme en **Afrique du Sud**¹⁷ et au **Zimbabwe**,¹⁸ les normes internationales en question doivent être intégrées au droit national pour que les accords internationaux (ratifiés) entrent dans la législation du pays concerné. Dans ce type de cas, il est obligatoire d'adopter une législation donnant effet à ces normes.

2.4 PROTECTION CONSTITUTIONNELLE ET RÔLE DES TRIBUNAUX

Le rôle croissant joué par les Constitutions nationales dans la prestation de la sécurité et de l'assistance sociales¹⁹ est fondamental, dans la mesure où les Constitutions peuvent servir à tenir les gouvernements responsables de l'observation des droits de l'homme dans ce domaine. L'impact potentiel d'une Constitution contenant des dispositions de protection sociale varie bien sûr d'un système à un autre. Il dépend du statut que la Constitution attribue à ces droits, mais aussi des compétences et capacités des tribunaux à les appliquer.²⁰ Les Constitutions prévoient le droit à la sécurité et à l'assistance sociales de différentes manières.

Bien que de nombreuses Constitutions ne contiennent pas de référence spécifique à l'expression « sécurité sociale », **la plupart d'entre elles contiennent des dispositions reconnaissant le besoin de disposer d'une ou plusieurs forme(s) de protection sociale**. Les formes de protection sociale les plus mentionnées dans les Constitutions nationales à travers le monde comprennent la sécurité sociale, l'assurance sociale, l'assistance sociale, l'appui social et les services sociaux. Ces mesures sont souvent prévues pour lutter contre certains risques ou situations particulières de la vie, comme la maternité, la paternité, l'enfance ou la vieillesse, ou vis-à-vis de certaines catégories de la population, comme les enfants, les jeunes, les familles avec enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. L'assurance maladie et la prestation de soins de santé sont souvent abordées séparément de la protection contre les autres risques sociaux. Parmi les autres formes de protection sociale, on peut citer les concepts de sécurité de revenu, de salaire minimum, de pension sociale et de niveau minimum de subsistance.²¹

Les dispositions constitutionnelles de certains pays prévoient une **autorité non contraignante** en définissant les principes directeurs de l'action publique, sans créer d'obligation pour l'État ni de droits pour les individus.

- La Constitution japonaise ne mentionne la sécurité sociale qu'à l'article 25(2), qui prévoit que « dans toutes les sphères de la vie, l'État doit tout mettre en œuvre pour promouvoir l'extension de la protection sociale, de la sécurité sociale et de la santé publique » ; elle exige également qu'il fournisse une assistance publique ; ²²
- En 1995, le Gouvernement indien a inclus un Programme national d'assistance sociale dans son budget central. Des lignes directrices destinées à en faciliter la mise en œuvre ont été publiées par les gouvernements centraux et régionaux, sans toutefois entraîner l'élaboration d'une législation nationale spécifique ;
- Des références non contraignantes au droit à la protection sociale sont contenues dans les Constitutions de la Namibie et du **Swaziland**.

15. Note sur l'application de modèles monistes et dualistes pour déterminer la forme de l'application des lois et traités internationaux : la vision moniste considère généralement que les normes internationales doivent prévaloir sur les lois nationales et donc s'y intégrer directement dès qu'elles deviennent contraignantes pour le pays. Selon cette approche dualiste, pour qu'un texte de droit international devienne normalement contraignant, il doit être transposé dans le droit national ou n'aura aucun effet juridique. <<http://icon.oxfordjournals.org/content/9/1/274.full.pdf+html>>.

16. Article 144 de la Constitution namibienne.

17. Section 231(4) de la Constitution sud-africaine (1996).

18. Section 111B(1)(b) de la Constitution zimbabwéenne (1980).

19. Étude d'ensemble 2011 concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2011, disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf>.

20. OIT, La sécurité sociale et la primauté du droit, paragraphes 234-235; M Olivier « Social security: Framework » dans LAWSA (The Law of South Africa) - Labour Law and Social Security Law Vol 13, Partie 2 (LexisNexis, Durban, 2012) paragraphe 150.

21. Étude d'ensemble 2011 concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, disponible en ligne <https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_152912/lang--fr/index.htm>.

22. L'article 41 de la Constitution indienne demande à l'État de fournir une assistance publique aux citoyens en situation de chômage, vieillesse, maladie, invalidité et autres cas de besoin, dans les limites de ses capacités économiques et de développement.





POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

Les dispositions établissant des obligations publiques en matière de sécurité sociale sont de deux types :

- Dans certains cas, la sécurité sociale (qui comprend ici l'assistance sociale) est considérée comme un devoir s'imposant directement à l'État. Ces dispositions établissent le devoir qu'a l'État d'agir, notamment pour garantir la sécurité sociale ou la santé des citoyens, organiser le système de sécurité sociale, ou de protéger les familles ou groupes vulnérables, sans toutefois créer de droits individuels. On peut citer l'exemple de l'article 34 de la Constitution saoudienne : « L'État garantit les droits des citoyens et de leur famille en cas d'urgence, de maladie, d'invalidité et de vieillesse ; il appuie le système de sécurité sociale et encourage les institutions et les individus à y prendre part via des actes de charité ». La Constitution ghanéenne (1996), article 37, (6) (b) exige à l'État de fournir « une assistance sociale aux personnes âgées pour leur permettre de maintenir un niveau de vie décent ».
- D'autres affirment un droit individuel à la sécurité sociale, à la protection sociale, à l'assistance sociale ou à la santé. L'article 43 de la Constitution kényane (2010) reconnaît le droit de toute personne à la sécurité sociale et établit que l'État doit fournir une sécurité sociale appropriée aux personnes se trouvant dans l'impossibilité de répondre à leurs propres besoins et à ceux de leurs personnes à charge.²³ Elle établit un droit individuel à la sécurité sociale et impose à l'État le devoir de garantir ce droit, bien que ce devoir ne consiste qu'à réaliser progressivement ce droit au moyen des ressources disponibles.

La protection sociale la plus complète en termes de sécurité et d'assistance sociale de la région de l'Afrique australe vient sans aucun doute d'**Afrique du Sud**. Dans son chapitre consacré aux droits du citoyen, la Constitution sud-africaine accorde certains droits fondamentaux qu'il incombe à l'État de respecter, protéger, promouvoir et garantir (section 7(2)). La Constitution confère à tous « le droit d'accéder à la sécurité sociale et à une assistance sociale appropriée, y compris pour les personnes se trouvant dans l'incapacité de répondre à leurs propres besoins et à ceux de leurs personnes à charge » (section 27(1)(c)). Elle **oblige l'État à mettre en œuvre des mesures appropriées** : « L'État doit prendre des mesures raisonnables d'ordre législatif et autre, en fonction des ressources disponibles, pour assurer la **réalisation progressive** de chacun de ces droits » (section 27(2)).

De nombreuses Constitutions reconnaissant le droit d'accès aux soins de santé pour tous, tandis que le droit à la sécurité sociale, à la protection sociale et à l'assistance sociale est souvent réservé aux citoyens. Dans certaines Constitutions, les étrangers peuvent avoir droit à des soins de santé financés par l'État, mais pas à des prestations de sécurité sociale.

On peut à cet égard citer l'exemple de la Constitution **slovène** :

- Article 50 : Droit à la sécurité sociale. Tous les citoyens ont droit à la sécurité sociale, y compris à une pension, dans les conditions prévues par la loi.
- Article 51 : droit aux soins de santé. Toute personne a droit à des soins de santé, dans les conditions prévues par la loi.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a reconnu que l'extension du droit à la sécurité sociale, y compris du droit aux soins de santé, à des non-citoyens constitue un défi de taille pour de nombreuses sociétés actuelles. Les non-citoyens, même lorsqu'ils se trouvent en situation irrégulière, comme les travailleurs sans-papiers, doivent avoir accès à des prestations de base, en particulier à des soins de santé d'urgence.

23. <http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/kenya_constitution.pdf>.





POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

Encadré 8 : Le rôle des tribunaux dans la protection de la sécurité sociale envisagée comme un droit de l'homme

Les tribunaux jouent un rôle fondamental dans l'application des droits constitutionnels relatifs à la protection sociale, y compris à l'assistance sociale. La Cour suprême d'Inde a par exemple reconnu dans plusieurs jugements le droit à la sécurité sociale et aux soins de santé comme un droit indirect découlant du droit à la vie prévu dans l'article 21 de sa Constitution.²⁴ De même, dans le célèbre procès des Khosa contre le ministère du Développement social,²⁵ la Cour constitutionnelle sud-africaine a décidé qu'une disposition privant les résidents permanents non sud-africains et leurs enfants d'accès à l'assistance sociale était inconstitutionnelle, dans la mesure où cette disposition violait leurs droits constitutionnels à la dignité humaine, à l'égalité et à l'accès à une assistance sociale appropriée.

Source: <<http://socialprotection-humanrights.org/expertcom/using-human-rights-in-the-courts-to-broaden-social-protection-the-south-african-example/http://socialprotection-humanrights.org/legaldep/provision-of-social-security-for-permanent-residents-in-south-africa/>>.

Ressources en ligne :

Un référentiel d'affaires juridiques traitées dans différents pays est disponible en ligne : <<http://socialprotection-humanrights.org/legaldepository/legal-cases/>>.

2.5 CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Pour répondre aux besoins de protection sociale de la population, il est nécessaire de disposer de ressources suffisantes. L'une des principales objections levées contre les approches fondées sur les droits de l'homme consiste à penser que « le principe de réalisation progressive ne peut pas servir de prétexte pour justifier des niveaux élevés de pauvreté chronique ou extrême ; il doit au contraire conférer à l'État une obligation **fondamentale, minimum et immédiate** consistant à garantir au moins l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels »,²⁶ (Voir le module FIN pour de plus amples détails sur le financement de la protection sociale).

Les engagements juridiques assumés par le biais de la législation ou de la Constitution en matière de **financement viable** de l'assistance sociale doivent s'appuyer sur des données factuelles et un dialogue social national. Ces engagements sont pris par des parties prenantes en vertu de la législation du pays (parlement, dialogue social, etc.) et doivent prendre des décisions fondées sur des données probantes, dont des évaluations, des études de faisabilité institutionnelle, une évaluation des coûts et une planification des politiques.

Les estimations budgétaires menées aux **Philippines** ont par exemple permis de réduire les craintes des députés et des cadres du ministère des Finances quant au budget nécessaire à la mise en œuvre de la loi sur les pensions sociales, lors de son adoption en 2011.²⁷

Fondé sur des études menées par l'OIT, l'UNICEF et la Banque mondiale, le point de départ de la R. 202 consiste à penser que les pays pauvres peuvent se permettre de mettre en place un **ensemble minimum de garanties de sécurité sociale définies nationalement** et destinées à lutter contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale des personnes privées de protection, quel que soit le niveau de développement social et économique, pour ensuite fournir progressivement des niveaux plus élevés de protection.

Le Cadre de politiques sociales de l'UA estime que même les pays à faibles revenus ont les moyens de financer un ensemble minimum de protection sociale essentielle à moyen des ressources existantes, à condition de bien les gérer (paragraphe 33).²⁸

24. ILO *Social security and the rule of law* par 291.

25. 2004 6 BCLR 569 (CC).

26. Sepulveda et Nyst (2012), *Human rights approaches to social protection*, ministère finlandais des Affaires étrangères, p.20.

27. Sevilla A (2017) PPT sur les pensions sociales aux Philippines, coalition de services pour les personnes âgées, webinaire sur la marge budgétaire organisé par la plateforme socialprotection.org, consultée le 6/01/2017.

28. Pour des considérations similaires émises par la Banque de développement asiatique (BDA) et de l'OIT, voir le document : ADB *Social Protection for Older Persons: Social Pensions in Asia* (2012) 151 et le *Rapport sur la protection sociale dans le monde 2014-2015* (2014) 149-150.





POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

S'il a été démontré que l'établissement et le maintien de programmes d'assistance sociale est en principe abordable même pour les pays les plus pauvres,²⁹ ces programmes se heurtent malgré tout à des **priorités rivalisant pour les ressources budgétaires publiques qui leur sont allouées**. Seekings (2016, p. 24)³⁰ a montré l'existence d'une « **lacune de faisabilité** » entre la faisabilité technique des garanties de protection sociale et leur **acceptation politique et sociale** : « le plafond politique des réformes est bien plus bas que celui indiqué dans les études techniques sur la marge budgétaire : Ce constat est lié à la rivalité des visions normatives et des gains politiques ; pour combler cette lacune, il convient d'organiser un dialogue national et de recueillir des engagements publics.

Le dialogue politique permet en réalité de générer une acceptation politique des réformes sociales qu'il convient de ne sont jamais tenir pour acquises, même une fois la loi adoptée ; le dialogue entre le parlement, les partenaires sociaux et les représentants des parties concernées aide à atteindre un équilibre acceptable entre des visions normatives concernant la protection dans des situations sociales prioritaires, les risques et catégories de personnes admissibles, le montant des prestations (...) et les conséquences budgétaires (voir Section 3.5).

La R. 202 charge par exemple le dialogue national de déterminer les niveaux de référence adéquats pour fixer le montant des prestations et le réviser systématiquement. La législation nationale peut instituer ces processus de consultation réguliers, menés par le gouvernement ou avec l'aide d'organismes externes. **Ces montants doivent être fixés nationalement et correspondre à un montant jugé suffisant pour acquérir un ensemble de biens et de services nécessaires, qu'il s'agisse du seuil de pauvreté national, du seuil de revenu pour l'assistance sociale ou d'autres seuils comparables fixés par la législation nationale ou par la pratique, en tenant compte des disparités nationales**. Chaque pays élabore sa propre approche (voir l'exemple du Coneval mexicain, évoqué plus loin dans le présent module).

En général, la garantie de principes de viabilité des régimes de prestations sociales inscrits dans la Constitution ou dans la législation exige :

- D'anticiper et d'articuler les ressources avec d'autres exigences de financement à long terme (à la lumière de la démographie, des tendances macroéconomiques, etc.) ;
- D'éviter les risques annuels de défaut de paiement ou de sous-financement au moyen d'une planification et d'engagements multi-annuels ;
- D'éviter des mesures rétrogrades en cas de crise ;
- De prévoir la possibilité d'accorder en cas de besoin un appui supplémentaire (par ex. : via des fonds d'urgence), en cas de choc ;
- D'assurer une gestion appropriée des risques financiers, garantissant l'adéquation, la régularité et la prévisibilité continues des prestations et minimisant les risques de fraude et de mauvaise gestion.

La distribution d'une l'assistance sociale viable et progressive peut reposer sur la définition de priorités et sur une solide planification financière. De récentes études de cas fournissent des exemples d'utilisation de mécanismes de redistribution des revenus pour appuyer les programmes d'assistance sociale.

Le **Brésil** a par exemple réduit le budget de son régime de pension de la fonction publique pour financer ses régimes d'assistance sociale redistributifs.³¹ Le transfert monétaire phare de l'**Indonésie** a quant à lui été largement financé par la suppression des subventions énergétiques publiques. Certains pays ont instauré des fonds souverains financés par les recettes de l'extraction minière et les ont utilisés pour appuyer leurs programmes de protection sociale, dont des allocations pour l'enfance, comme dans le cas du Fonds de développement humain de la **Mongolie**.³² Le Gouvernement du **Lesotho** est également parvenu à aménager une marge budgétaire en accroissant ses revenus fiscaux et non fiscaux. Pour y parvenir, il a notamment mis en œuvre une stratégie d'amélioration du prélèvement d'impôt qui a permis au gouvernement de reprendre (progressivement) les rôles du Programme d'allocation pour l'enfance, jusque-là géré par l'Union européenne, mais aussi du programme d'alimentation dans l'enseignement primaire appuyé par le Programme alimentaire mondial (PAM). Il y a quelques années, le Gouvernement du Lesotho a également entrepris de revoir ses priorités budgétaires afin de financer l'introduction d'une Pension de vieillesse (OAP, Old Age Pension), largement financée par les revenus reçus de l'Union douanière d'Afrique australe (*Southern African Customs Union, SAC*).³³

29. According to Gentilini and Yemtsov (2017) "Being Open Minded about universal basic income", World Bank blog accessed 23.01.2017 at <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/being-open-minded-about-universal-basic-income> «The budget of a European hospital is almost nine times greater than a LIC's average spending for the whole social protection sector (i.e., \$200 million)».

30. Seekings, J (2016) 'Affordability' and the political economy of social protection in contemporary, UNU-WIDER.

31. BAD, Social Protection for Older Persons: Social Pensions in Asia (2012) 30.

32. Rapport du PNUD sur le développement humain en Mongolie 2011 23.

33. M Olivier, Étude de cas du Lesotho. Rapport soumis à la Commission européenne (2013) 11, 13, 18-19.





La Recommandation 202 de l'OIT sur les socles nationaux de protection sociale aborde spécifiquement la question du financement de l'assistance sociale.

Encadré 9 : Le financement de la protection sociale dans la R. 202 de l'OIT

11. (1) Les Membres devraient envisager de recourir à un ensemble varié de méthodes pour mobiliser les ressources nécessaires afin d'assurer la viabilité financière, budgétaire et économique des socles nationaux de protection sociale, en tenant compte des capacités contributives des différents groupes de la population. Ces méthodes, appliquées séparément ou conjointement, pourront consister à veiller au respect effectif des obligations en matière fiscale et de cotisations sociales, à redéfinir les priorités de dépenses ou à mettre en place une assiette de prélèvements plus large et suffisamment progressive.
- 2) Aux fins de l'application de ces méthodes, les Membres devraient examiner la nécessité d'adopter des mesures pour prévenir la fraude ainsi que l'évasion fiscale et le non-paiement des cotisations sociales.
12. Les socles nationaux de protection sociale devraient être financés par des ressources nationales. Les Membres dont les capacités économiques et budgétaires sont insuffisantes pour mettre en œuvre les garanties pourront rechercher une coopération et un appui au niveau international en complément de leurs propres efforts.

Source : Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012 paragraphes 11-12.

La mise en œuvre progressive, pas-à-pas et systématique des programmes d'assistance sociale constitue une approche fondée sur les droits de l'homme adéquate. Pour y parvenir, le cadre juridique doit être élaboré de sorte à inclure la description préliminaire de tous les droits,³⁴ ainsi qu'une feuille de route permettant au pays de fournir des prestations d'assistance sociale susceptibles d'être étendues au fil du temps. Il convient donc **de s'orienter vers une extension de la protection, en termes de ressources et de couverture**, à mesure que les fonds disponibles augmentent ou en aménageant une marge fiscale.

Encadré 10 : L'exemple de la stratégie nationale de protection sociale du Lesotho

La stratégie nationale établit un ensemble détaillé et intégré de programmes essentiels à la prévention des risques tout au long du cycle de la vie, de la façon suivante :

1. Une subvention universelle pour l'enfance échelonnée sur quatre ans à toutes les femmes enceintes et mères d'enfants âgés de 0-2 an(s) et liée à une palette d'interventions sanitaires et nutritionnelles complémentaires ;
2. Une allocation progressive pour l'enfance, mais ciblant la pauvreté, destinée à couvrir progressivement tous les ménages extrêmement pauvres avec enfants (environ 30 pour cent des ménages) ;
3. Premiers pas dans la mise en œuvre d'un programme national de garantie de l'emploi saisonnier organisant des travaux publics destinés aux populations pauvres en âge de travailler qui en ont besoin et établissement d'un ensemble de base de prestations de sécurité sociale destinées aux travailleurs formels ;
4. Poursuite de la pension universelle de vieillesse, avec une réduction de l'âge d'admissibilité et enrichie d'une pension contributive obligatoire pour tous les travailleurs formels et d'une pension complémentaire volontaire pour toutes les personnes désireuses de se constituer une épargne supplémentaire de vieillesse ;
5. Une pension d'invalidité échelonnée sur quatre ans pour toutes les personnes porteuses de handicaps graves ;
6. Une pension d'assistance publique restructurée et facultative pour les ménages vulnérables requérant un appui réactif, temporaire et à court terme, estimés autour de 0,5 pour cent de la population..



34. Par ex. : Stratégie nationale de protection sociale du Lesotho prévoit une protection tout au long du cycle de vie.



POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

(continuação)

Cette stratégie recommande (p.28) que le cadre de protection sociale fondé sur les droits « repose sur un cadre législatif national. Pour ce qui est du projet de loi relatif à l'assurance sociale nationale, la **loi nationale relative à la protection sociale du Lesotho doit établir les réglementations nécessaires**, en précisant par exemple le domaine et les conditions d'admissibilité, mais aussi le montant des prestations pour donner un effet législatif aux garanties prévues par le programme. Des systèmes doivent également être créés pour garantir le respect du cadre législatif national ». Seules les pensions universelles de vieillesse et les allocations pour l'enfance sont actuellement mises en œuvre. Un mécanisme de suivi fournit des informations utiles sur la mise en œuvre progressive.

Source : Gouvernement du Royaume du Lesotho, *Stratégie nationale de protection sociale*, consulté en ligne <<http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=50699>>.

Plusieurs instruments internationaux et régionaux reconnaissent également le besoin d'une mise en œuvre progressive des mesures d'assistance sociale. Comme noté plus haut, il s'agit notamment du PIDESC, de la Recommandation 202 de l'OIT, du Code de sécurité sociale de la SADC et du nouveau Protocole de la SADC relatif à l'emploi et au travail.

La R. 202 de l'OIT réitère l'engagement de l'OIT en faveur d'une protection universelle, mais reconnaît que cet objectif ne peut être atteint que progressivement, donnant ainsi la priorité à la mise en œuvre de socles nationaux de protection sociale comme point de départ pour les pays ne disposant pas d'un niveau minimum de garanties de sécurité sociale (paragraphe 13, 1a).

Certains pays en développement disposant de programmes d'assistance sociale ont introduit des cadres initialement plus modestes comprenant souvent de nouvelles prestations conçues dans le cadre de réformes d'équilibre budgétaire avant d'opter pour leur extension. C'est notamment le cas de l'**Afrique du Sud**, où a été introduit un système d'allocation pour l'enfance plus modeste que celui qui existait sous l'Apartheid, ensuite étendu pour couvrir un plus grand nombre de personnes. Cet exemple peut être suivi en adoptant des dispositions constitutionnelles telles que l'article 27.2 de la Constitution sud-africaine, qui prévoit une extension progressive de la couverture, des politiques ou stratégies nationales et de mesures dûment appuyées par la législation nationale.

Encadré 11 : Évolution des cadres de prestation de l'assistance sociale

En Afrique du Sud, la portée des allocations pour l'enfance s'est constamment étendue pour couvrir un nombre croissant d'enfants ayant besoin d'un appui en élevant l'âge limite d'admissibilité à l'allocation.

Certains pays d'Afrique australe ont introduit des pensions (sociales) de vieillesse en fixant d'abord un seuil d'admissibilité élevé pour ensuite étendre progressivement la couverture de ces programmes et d'autres programmes d'assistance sociale. Ça a été le cas des pensions sociales, puis des allocations/pensions d'assistance de santé versées au Lesotho.

Certains pays, comme Maurice, ont commencé par introduire une pension de vieillesse ciblant uniquement les personnes âgées en situation de pauvreté, pour ensuite rendre ces programmes universels.

Source : encadré élaboré par les auteurs.

Observation générale n°19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du PIDESC) explique que les États parties doivent mettre en œuvre des régimes de sécurité sociale **au maximum de leurs ressources disponibles** et en cas de restrictions, les ressources doivent être proportionnelles et tenir particulièrement compte de **certains groupes vulnérables** pour garantir leur protection, même s'il existe des contraintes budgétaires. En particulier, aucune mesure rétrograde ne peut être appliquée sans explication et sans s'assurer de la continuité de la protection des plus vulnérables.

POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE DISPOSER D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE FONDÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME ?

L'article 9 du PIDESC précise que « le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, mais il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec **effet immédiat**. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à la sécurité sociale, notamment : de garantir son exercice sans discrimination **d'aucune sorte** (art. 2, par. 2), d'assurer **l'égalité de droits des hommes et des femmes** (art. 3) et de **prendre des dispositions** (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière du paragraphe 1 de l'article 11, et de l'article 12. Ces dispositions doivent avoir un caractère **délibéré et concret et viser** au plein exercice du droit à la sécurité sociale. »³⁵

La **réalisation progressive** se caractérise par les attentes suivantes :

1. « **La réalisation progressive est réaliste, mais exigeante** » : un gouvernement doit démontrer qu'il emploie toutes les ressources disponibles à cet effet. La contribution du public et de la société civile est également critique pour garantir que les décisions prises reflètent les priorités publiques ainsi que les besoins les plus urgents de la population. Pendant les années 2000, le Gouvernement sud-africain a par exemple déclaré qu'il ne disposait pas des ressources suffisantes pour financer la prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant. Un groupe de la société civile nationale connu sous le nom de *Treatment Action Campaign* a alors révélé que le gouvernement subtilisait systématiquement une grande partie du budget consacré à la santé. C'est alors que la Cour suprême du pays a décidé que des ressources étaient bel et bien disponibles et devaient être employées pour garantir la sauvegarde du droit à la vie, ainsi que le droit aux soins de santé des enfants.
2. **Les gouvernements sont obligés d'améliorer continuellement les conditions** fondamentales à la réalisation du droit à l'extension de la sécurité sociale. Les ressources allouées doivent augmenter proportionnellement au budget global et la réalisation des droits doit être démontrée par des indicateurs de résultats appropriés ; le droit concerné (à l'alimentation, à l'éducation, etc.) doit être réalisé progressivement, parallèlement à la hausse des dépenses ;
3. **Des mesures rétrogrades peuvent ne pas être prises intentionnellement** : les réductions de dépenses sociales doivent être expliquées et examinées pour garantir qu'elles n'entravent pas la réalisation des droits préalablement atteints ;
4. **Adoption de mesures de protection en temps de crise** dans les limites de la responsabilité budgétaire. Même pendant les crises, les gouvernements doivent envisager toutes les options et garantir que le maximum de ressources est utilisé pour protéger et non réduire la jouissance des droits absolument nécessaires pour fournir une protection significative aux personnes les plus à risque.
5. **Autres obligations avec effet immédiat liées à la non-discrimination** et aux niveaux minimaux de jouissance des droits de l'homme nécessaires au maintien de la dignité humaine.

Encadré 12 : Réalisation progressive des droits en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, l'interprétation de la réalisation progressive veut que le rationnement de la pleine réalisation des droits soit soumis à des mesures rationnelles (explicites), raisonnables (économiquement viables, modérées par rapport aux objectifs) et justifiables (en termes juridiques et de respect des principes éthiques et des droits de l'homme, etc.).¹

Il faut pour ce faire suivre les étapes suivantes :

- 1^{re} **étape** : tout droit doit être spécifié (par ex. : allocation pour les enfants de 15 ou 18 ans) ;
- 2^e **étape** : Il doit exister une législation formelle et claire pour donner droit à la prestation ;
- 3^e **étape** : Des rapports doivent être produits sur la situation spécifique de chaque droit (par ex. : seuls les enfants de moins de 5 ans seront au départ couverts) ;
- 4^e **étape** : Un mécanisme formel d'élaboration de rapports doit être mis en œuvre pour assurer le suivi des performances et résultats.

Source : Alex van den Heever (2012) *Social protection floor in South Africa*, Document de l'OIT pour le département de développement social d'Afrique du Sud.

35. <<http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>>.



2.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La législation et le cadre juridique pour l'assistance sociale investissent officiellement le gouvernement de la mission consistant à fournir des prestations d'assistance sociale donnent une expression au principe selon lequel la protection sociale constitue un droit de l'homme ;
- Une loi sur l'assistance sociale doit aborder plusieurs aspects majeurs, dont : l'identification des bénéficiaires ; la nature et le montant des prestations ; le droit aux prestations ; les conditions d'admissibilité ; la mise en place, les fonctions et les compétences de l'institution chargée de verser les prestations ; les sources du financement de l'assistance sociale ; l'application ; et la lutte contre la fraude.
- La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1948 et le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966 consacrent le droit de toute personne à l'assurance sociale et à un niveau de vie adéquat.
- En 2012, l'OIT a adopté la Recommandation 202 sur les socles nationaux de protection sociale, qui fournit des orientations sur la mise en place et le maintien de systèmes complets de sécurité sociale, etc.
- Le Cadre de politiques sociales de l'Union africaine de 2018 défend l'extension de la protection sociale au moyen de mesures telles que des transferts sociaux non contributifs et financés par des fonds publics. Le protocole de l'UA relatif aux droits des citoyens à la protection sociale et à la sécurité sociale et l'Agenda 2063 renforce l'ancrage de la protection sociale dans les droits de l'homme en Afrique.
- La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a récemment adopté un protocole relatif à l'emploi et au travail (2014) imposant à chaque État membre d'élaborer un système de protection sociale capable de garantir la protection de tous, notamment par l'assistance sociale.
- Les Constitutions nationales jouent un rôle croissant dans la prestation de la sécurité sociale et de l'assistance sociale, notamment pour les tribunaux nationaux et les litiges susceptibles de survenir, contribuant à la résolution d'affaires individuelles et à l'amélioration progressive de l'interprétation et de l'application de systèmes d'assurance sociale institutionnels fondés sur les droits de l'homme.
- Il a été démontré que même les pays à faibles revenus ont les moyens de financer un ensemble minimum de protection sociale essentielle au moyen des ressources existantes. Plusieurs possibilités s'offrent également aux gouvernements pour maintenir et augmenter la marge budgétaire de l'assistance sociale.
- Compte tenu du fait que le contexte et les capacités budgétaires d'un pays peuvent évoluer, la loi sur l'assistance sociale doit prévoir l'extension progressive de la couverture, conformément à des instruments internationaux, régionaux ou nationaux.

3

METTRE EN PLACE UNE BASE JURIDIQUE NATIONALE D'ASSISTANCE SOCIALE

3.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section du module, vous pourrez :

- Réfléchir à la place du cadre juridique de l'assistance sociale au sein du plus vaste système de sécurité sociale et de protection sociale d'un pays ;
- Discuter de l'importance de disposer d'un cadre juridique pour atteindre des objectifs et priorités de politique nationale ;
- Décrire les principaux éléments à inclure dans un cadre juridique d'assistance sociale, nécessaires pour procéder à l'octroi et à l'extension des prestations d'assistance sociale ;
- Réfléchir aux différentes modalités employées par les pays pour déterminer la palette de bénéficiaires de l'assistance sociale ;
- Expliquer la portée et le type de prestations d'assistance sociale que les pays peuvent fournir au travers de leur système juridique et le rôle que les objectifs de politique nationale peuvent jouer à cet égard ;
- Décrire la façon dont la législation relative à l'assistance sociale aborde : 1) les dispositifs de financement de l'assistance sociale et 2) la formulation de politiques et leur mise en œuvre dans le domaine de l'assistance sociale ;
- Réfléchir au rôle du dialogue avec les partenaires sociaux au niveau national dans le cadre du processus d'élaboration des politiques d'assistance sociale et de l'adoption d'une législation en matière d'assistance sociale ;
- Évaluer l'importance de la recherche, de l'analyse et de l'examen régulier des systèmes d'assistance sociale vis-à-vis de la prestation dynamique de services d'assistance sociale.

3.2 ÉLABORATION DU CADRE JURIDIQUE

Pour les raisons abordées plus haut, les pays tendent aujourd'hui à adopter un cadre législatif pour l'assistance sociale. Dans l'idéal, un tel cadre doit contenir une loi nationale fournissant la base d'une réglementation plus détaillée par le ministère concerné. C'est par exemple l'approche adoptée par les lois d'assistance sociale de l'Afrique du Sud et du Kenya (2004 et 2010, respectivement).



L'élaboration de cadres législatifs doit reposer sur une politique définie de façon participative et fondée sur des études de viabilité financière et sur une évaluation des besoins. Il peut s'avérer utile de prendre note de l'orientation fournie par la R. 202 de l'OIT sur les socles nationaux de protection sociale à cet égard, qui appelle les États membres à (paragraphe 14) :

- identifier les lacunes et les obstacles en matière de protection ;
- fixer des objectifs reflétant les priorités nationales.

Les régimes d'assistance sociale et leurs instruments juridiques sous-jacents sont souvent mis au point de façon progressive, sans tenir compte du reste du système. Le cadre législatif pour l'assistance sociale doit s'inscrire dans le plus vaste contexte des systèmes de sécurité et de protection sociale d'un pays et des lois du travail en général, exigeant la réalisation d'un examen juridique.

À cet égard, la R. 202 de l'OIT sur les socles nationaux de protection sociale appelle les États membres à élaborer des approches coordonnées et complémentaires entre les différents instruments en (paragraphe 14) :

- cherchant à combler ces lacunes par le biais de régimes appropriés et coordonnés de manière efficace, à caractère contributif, non contributif ou les deux ;
- complétant la sécurité sociale par des politiques actives du marché du travail, y compris par la formation professionnelle ou d'autres mesures, selon qu'il convient.

Dans l'idéal, l'accent doit être mis sur la mise en place d'un cadre juridique indiquant la nature et les relations mutuelles des différentes composantes du système ainsi que le rôle et la place de l'assistance sociale au sein de ce système.

Quelques tentatives dans ce sens apparaissent dans la loi **mozambicaine** sur la protection sociale de 2007, qui prévoit des dispositions générales pour les différentes composantes du système de protection sociale au Mozambique. Des instruments juridiques spécifiques ont ensuite été mis au point pour donner effet aux composantes du système. Des règlements sur la sécurité sociale de base ont par exemple été introduits en 2009 par décret pour régler les questions d'assistance sociale.

Un rigoureux processus de rédaction exige un personnel qualifié, suffisamment de temps et d'implication de la part des parties prenantes à des moments opportuns et, dans un dernier temps, des ajustements itératifs et des débats entre l'équipe ministérielle et les membres des commissions de rédaction parlementaires. Enfin, le processus comprend un important travail d'éducation et de sensibilisation à la loi, notamment par le biais de campagnes d'information et d'un vaste dialogue social.

3.3 ÉTABLISSEMENT DES PRINCIPAUX PARAMÈTRES PAR LA LOI

Au minimum, le cadre juridique d'assistance sociale doit établir les principaux éléments de conception, dont l'identification des bénéficiaires, les conditions d'admissibilité, la conditionnalité des prestations, la gamme de prestations et le montant des prestations, fixé par rapport à des valeurs de référence.

3.3.1 Identification des bénéficiaires

Il importe que le cadre juridique identifie clairement les bénéficiaires, ou « titulaires de droits ». Pour s'assurer qu'une prestation n'est octroyée qu'aux personnes ciblées par un régime ou programme particulier d'assistance sociale, il convient de définir clairement le droit en question.



Encadré 13 : Le tribunal indépendant d'Afrique du Sud pour l'analyse des recours en matière d'assistance sociale

Le tribunal indépendant d'Afrique du Sud pour l'analyse des recours en matière d'assistance juge des affaires de recours contre des décisions prises par l'Agence sud-africaine d'assurance sociale (*South African Social Security Agency, SASSA*) en matière d'assistance sociale. Créé en vertu de la loi s'assistance sociale de 2004 (Section 18(2)(b)), il se compose de juristes, de médecins et de représentants de la société civile. Indépendant du ministère du Développement social, ce tribunal analyse les décisions de la SASSA, les raisons pour lesquelles elle rejette les candidatures ainsi que les fondements des appels soumis par les requérants. Il confirme ou annule ensuite la décision de la SASSA, ou prend une autre décision juste. En 2010, la SASSA a reçu près de 4,7 millions de demandes d'allocations sociales, parmi lesquelles 290 000 ont été rejetées, donnant lieu à environ 65 000 recours. La situation économique a poussé des personnes désespérées, généralement au chômage ou souffrant de maladies chroniques, à demander des prestations d'invalidité auxquelles elles n'étaient pas admissibles. Le ministère du Développement social a affirmé que « dans la majorité des cas, les demandes rejetées concernaient des prestations d'invalidité, alors que la nature ou la gravité de l'invalidité présumée ne remplissait pas les exigences, ou que des rapports médicaux n'indiquaient aucun handicap ».

Source : *Mail et Guardian (2011) « Appeals Tribunal assists thousands to challenge social grant rejection », consulté en ligne : <<http://mg.co.za/article/2011-09-30-appeals-tribunal-assists-thousands-to-challenge-social-grant-rejection>>.*

La loi doit être très spécifique concernant les caractéristiques personnelles des personnes admissibles, par ex. : personnes au-dessus ou en dessous d'un certain âge (pension de vieillesse, allocation pour l'enfance), personnes handicapées (pension d'invalidité), etc.

Encadré 14 : Exemple de définition de la prestation d'invalidité dans la loi sur l'assistance sociale de l'Afrique du Sud (2204)

Prestation d'invalidité

Une personne est (...) admissible à une prestation d'invalidité si elle :

- a. a atteint l'âge prescrit ;
- b. se trouve dans l'incapacité, pour cause d'invalidité physique ou mentale, de tirer d'un service, d'un emploi ou d'une profession quels qu'ils soient, les moyens d'existence nécessaires à sa survie.

Source: <http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/saa2004174/>.

36. <http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/saa2004174/>.



Encadré 15 : Exemple de définition de la pension de vieillesse ou d'invalidité dans la loi sur pension nationale de la Namibie (1992)

Pension de vieillesse et d'invalidité

1. Une « personne âgée » renvoie à toute personne âgée de soixante ans ou plus ; un « malvoyant » renvoie à toute personne âgée de 16 ans ou plus et considérée comme malvoyante aux yeux de la loi.
2. Une « personne handicapée » renvoie à toute personne âgée de 16 ans ou plus et se trouvant dans l'incapacité, pour cause d'invalidité physique ou mentale, de tirer de tout emploi ou de la pratique de toute profession ou métier, ou de la prestation de tout service, les moyens de subsistance nécessaires pour satisfaire ses propres besoins.
3. 1) Conformément aux dispositions de cette loi, toute personne a droit à une pension nationale de vieillesse si elle ou il prouve au Secrétariat permanent :
 - (a) Qu'elle est une personne âgée, malvoyante ou porteuse de handicaps, en fonction du cas ;
 - (b) Qu'au moment de la demande de pension nationale, la personne en question réside en Namibie ;
 - (c) Qu'elle - (i) possède la citoyenneté namibienne ; ou (ii) possède la résidence légale et permanente en Namibie et y a résidé pendant une période continue immédiatement avant de soumettre sa demande de pension nationale, conformément à la loi.

Source : <<http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/30009/96214/F257135352/NAM30009.pdf>>.

Dans d'autres cas où l'identification est beaucoup plus générale, comme dans la loi sur l'assistance sociale du **Zimbabwe** (1998) garantissant l'assistance sociale à « toute personne démunie ou indigente », l'applicabilité du droit en question est beaucoup plus floue.

Certains systèmes juridiques accordent une assistance temporaire à de plus vastes catégories de personnes dans le besoin. C'est notamment le cas de la prestation d'aide sociale aux personnes en difficultés (*Social relief of distress benefit*) encadrée par la législation **sud-africaine**.

3.3.2 Une assistance sociale accordée aux non-citoyens ?

De nombreux pays limitent l'accès aux prestations d'assistance sociale à leurs propres citoyens, ce qui peut soulever la question de l'application du droit à l'égalité de traitement envers les résidents étrangers, souvent inscrit dans la Constitution d'un pays et protégé par des instruments régionaux et internationaux. La R. 202 de l'OIT stipule clairement que « les Membres devraient fournir les garanties élémentaires de sécurité sociale mentionnées dans la présente recommandation au moins à tous les résidents et enfants, tels que définis par la législation nationale » (paragraphe 6).

En **Afrique du Sud**, en vertu d'une garantie inscrite dans la Constitution, la Cour constitutionnelle a décidé que les résidents permanents et leurs enfants ont droit à des prestations d'assistance sociale. Par la suite remise en question, la Constitution a revu cette garantie pour l'élargir également aux réfugiés. La loi **namibienne** sur les pensions (1992) stipule quant à elle que les résidents permanents ayant résidé dans le pays « pendant une période continue, conformément à la loi, immédiatement avant de soumettre leur demande de pension nationale, sont admissibles à une pension nationale.

La R. 202 confère au principe de protection universelle le statut d'objectif final. Elle indique qu'en vertu des obligations internationales existantes, les États membres doivent fournir des garanties de sécurité sociale de base à tous leurs résidents et à tous les enfants (indépendamment de leur statut de résidence). Cette définition des termes « résident » et « enfant » doit correspondre à celles prévues dans les lois et règlements nationaux. Toutefois, si elle permet aux lois et pratiques nationales de déterminer qui sont les résidents et enfants bénéficiant des socles de protection sociale, la Recommandation reconnaît qu'une telle définition doit être conforme aux obligations internationales des pays, y compris des signataires d'instruments des droits de l'homme juridiquement contraignants, comme le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels de 1966.



3.3.3 Conditions d'admissibilité aux prestations

Conformément aux normes relatives aux droits de l'homme, respecter le principe de non-discrimination signifie utiliser des critères d'admissibilité **objectifs, raisonnables et transparents**.³⁷ La loi doit établir les conditions que les bénéficiaires doivent remplir pour accéder aux prestations. Ces conditions varient selon les types de prestations et le contexte national. Pour certains types de prestations, les candidats doivent démontrer qu'ils vivent dans la situation ou dans les conditions requises pour bénéficier de la prestation en question. Conformément à la loi, les candidats à une prestation d'invalidité doivent ainsi être véritablement porteurs d'un handicap, qu'ils peuvent avoir l'obligation de démontrer en présentant par exemple un certificat médical. De même, une personne âgée doit avoir atteint l'âge requis pour se voir octroyer une pension sociale. En d'autres termes, la législation relative à l'assistance sociale doit contenir des définitions claires et énumérer précisément les conditions fixées pour l'accès à chaque prestation particulière.

Il importe également de déterminer si une prestation ne s'adresse qu'à des personnes/familles pauvres ou si elle cible universellement toutes les membres de plus vastes catégories de population, sans évaluation de ressources. Dans le premier cas, les pays instaurent une sélection ou des critères de ciblage dans une loi générale ou, plus souvent, dans les réglementations émises par la suite. Ces critères stipulent par exemple que seules les personnes recevant un revenu supérieur à un certain seuil et possédant de faibles moyens peuvent devenir bénéficiaires (évaluation des moyens d'existence, évaluation des actifs ou combinaison des deux méthodes) ; les critères peuvent à l'inverse exclure les personnes situées au-dessus de certains seuils (**critère de richesse**) ou celles recevant déjà une pension (contributive) (critère de pension).

Dans certains pays, les critères de sélection ou de ciblage sont définis en fonction d'un **seuil de pauvreté** qu'il incombe au gouvernement de fixer en fonction de différents critères susceptibles de varier selon le milieu (urbain ou rural). En Inde par exemple, l'accès à l'assistance sociale est souvent réservé aux personnes figurant sur la « Liste BPL » (*Below poverty line*, ou « sous le seuil de pauvreté ») dressée par le gouvernement ; ce type de ciblage de la pauvreté n'est pas aisé. Deux méthodes de ciblage sont couramment utilisées : le **ciblage communautaire** et le ciblage statistique (fondé sur l'**évaluation indirecte des ressources**). Envisagées sous l'angle des droits de l'homme, ces deux méthodes s'avèrent problématiques dans la mesure où la première peut s'avérer « humiliante », tandis que la seconde peut manquer de transparence ; toutes deux peuvent en outre avoir des répercussions sur l'**égalité et la possibilité de présenter des recours**.

L'évaluation indirecte des ressources pose notamment le problème suivant : l'évaluation du revenu ne se fait pas au niveau des individus, mais des ménages, compromettant ainsi la notion de droit individuel. Les actifs y sont en outre considérés comme des « indicateurs » de revenu, or les personnes âgées peuvent ne pas être relativement pauvres par rapport à leur communauté en termes d'actifs, car ils ont progressivement construit et amélioré leur maison, mais se trouver en situation de pauvreté en termes de consommation. Pour de plus amples détails sur ce débat, consulter le module S&I.

D'autres pays **conditionnent** la réception des prestations à la satisfaction de certaines conditions, souvent relatives à leur mode de vie ou à leurs comportements, comme la vaccination ou la fréquentation scolaire des enfants ciblés, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine. « Les États parties ont l'obligation d'assurer immédiatement un niveau minimum de droit à l'alimentation, à la santé, au logement, à l'éducation et à la sécurité sociale, des droits fondamentaux qui ne peuvent être soumis à la réalisation de certaines actions ou au respect de certaines conditions. Si de tels engagements peuvent contribuer à consolider les droits à l'éducation ou à la santé, ils peuvent néanmoins **sous-tendre que les personnes vivant en situation de pauvreté ne sont pas capables de prendre des décisions rationnelles** pour améliorer leurs conditions de vie, une considération qui pourrait avoir la conséquence indésirable de renforcer le préjugé infondé selon lequel les pauvres seraient négligents et irresponsables. La **conditionnalité comporte à cet égard le risque de violer le droit des pauvres à la dignité**. »³⁸ Le non-recours aux services sociaux et de santé publique peut en effet être lié d'autres facteurs, tels que le manque de qualité, le manque de confiance ou les coûts d'opportunité (voir le module ADM).

37. < <http://socialprotection-humanrights.org/key-issues/universality-of-protection-and-effective-access/eligibility-criteria-and-entitlementconditions-including-conditionalities/>>.

38. < <http://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/dignity-and-autonomy/>>.



Encadré 16 : La R. 202 et ses orientations en matière de mécanismes de base de prestations de sécurité sociale

9. (1) En assurant les garanties de base en matière de sécurité sociale, les membres doivent envisager différentes approches en vue de mettre en œuvre la combinaison la plus efficace et efficiente de prestations et de régimes dans le contexte national.
- (2) Il peut s'agir de prestations à l'enfance et aux familles, de prestations de maladie et de soins de santé, de maternité, d'invalidité, de vieillesse, de survivants ou de chômage, mais aussi de garanties d'emploi et de pension en cas d'accident du travail, ou encore de toute autre prestation sociale en espèces ou en nature.
- (3) Parmi les régimes proposant de telles prestations peuvent figurer des programmes de prestations universelles, des programmes d'assurance sociale, des programmes d'assistance sociale, des programmes d'impôts sur le revenu négatifs, des programmes d'emploi public et des programmes d'aide à l'emploi.

Source : *Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.*

La **palette de prestations d'assistance sociale et le montant de ces prestations** doivent être détaillés dans la loi. Ils doivent refléter la situation nationale, dans le sens où l'orientation des politiques nationales doit reposer sur une méthode participative tenant compte des parties prenantes et des ressources financières disponibles.

Comme indiqué plus haut, de nombreux pays (dont plusieurs pays d'Afrique australe) ont progressivement introduit des prestations d'assistance sociale, conformément au principe international de réalisation progressive. À l'instauration de pensions sociales pour les personnes âgées succèdent ainsi souvent d'autres types de prestations, comme des prestations d'invalidité ou des allocations pour l'enfance.

Dans la plupart des cas, la législation nationale prévoit des dispositions relatives aux différents types de prestations instaurées (et à instaurer) et laisse aux règlements le soin de fournir des dispositions plus détaillées, comme dans le cas de la loi sur l'assistance sociale d'Afrique du Sud (2004) et des règlements y afférents.

Encadré 17 : Introduction de nouveaux types de prestations

Pour maintenir les synergies au sein du système et éviter une fragmentation et des doublons superflus, il est recommandé de procéder à l'introduction de nouveaux types de prestations en amendant le cadre existant, plutôt qu'en adoptant une législation distincte. Dans l'idéal, c'est toutefois au dirigeant concerné (le ministre compétent) qu'il incombe d'ajuster le montant des prestations à la hausse du coût de la vie, évitant ainsi aux administrateurs du programme de devoir solliciter le parlement à chaque fois qu'une actualisation d'un tel montant s'impose.

Source : *OIT (2014) Évaluation des socles de protection sociale en Namibie.*

Dans son article 9 (2), la R. 202 stipule que « les prestations peuvent comprendre les prestations à l'enfance et aux familles, les prestations de maladie et les soins de santé, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité, les prestations de vieillesse, les prestations de survivants, les prestations de chômage et les garanties d'emploi, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, ainsi que toute autre prestation sociale en espèces ou en nature ». Une perspective de sécurité sociale dépend donc essentiellement des décisions prises au niveau national et de la hiérarchisation des imprévus et des risques sociaux tout au long de la vie, comme exposé dans le module S&I.

METTRE EN PLACE UNE BASE JURIDIQUE NATIONALE D'ASSISTANCE SOCIALE

L'établissement du montant des prestations peut par exemple reposer sur une décision constitutionnelle (relative au salaire minimum, dans l'exemple du Brésil) ou à des normes indirectes à atteindre. La R. 202 stipule par que :

- les personnes ayant besoin de soins de santé ne devraient pas être confrontées à une charge trop lourde ni à un risque accru de pauvreté résultant des conséquences financières de l'accès aux soins de santé essentiels. La gratuité des soins médicaux prénatals et postnatals devrait également être envisagée pour les personnes les plus vulnérables;
- la sécurité élémentaire de revenu devrait permettre de vivre dignement. Les niveaux minimaux de revenu définis à l'échelle nationale peuvent correspondre à la valeur monétaire d'un ensemble de biens et services nécessaires, aux seuils nationaux de pauvreté, à des seuils de revenu définis pour l'octroi de l'assistance sociale ou à d'autres seuils comparables établis par la législation ou la pratique nationale, et peuvent tenir compte des différences régionales.

Une fois fixé, le montant effectif des prestations peut être suivi et évalué par rapport à d'autres montants de référence convenus. La législation peut mentionner la nécessité de révision régulière d'un tel montant et indiquer la marche à suivre à cet effet. L'absence de telles précisions a malheureusement entraîné une chute persistante de la valeur réelle des prestations et de leur pouvoir d'achat dans de nombreux pays, notamment en Amérique latine. C'est pourquoi, selon la R. 202 :

- les niveaux des garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être régulièrement réexaminés dans le cadre d'une procédure transparente établie par la législation ou la pratique nationale, selon qu'il convient;
- s'agissant de la fixation et du réexamen des niveaux de ces garanties, la participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées devraient être garanties.

Conformément aux normes internationales telles que la R. 202, le suivi du montant des garanties doit en réalité se faire en termes monétaires (de revenus), mais aussi par rapport à des objectifs sociaux (nutrition, éducation, santé). Les socles de protection sociale mentionnés dans la R. 202 consistent en effet en des prestations en espèces et en nature conçus comme étant compatibles et complémentaires avec des services de santé disponibles, accessibles et de qualité, tandis que la sécurité de revenus pour les enfants doit se caractériser par un montant suffisant et se conjuguer à des produits et services nécessaires pour permettre aux enfants d'accéder notamment à la nutrition, à l'éducation et à l'assistance.

S'il a été reconnu qu'il est souvent plus efficace d'accorder des prestations monétaires que des prestations en nature, notamment dans des situations d'urgence, **les prestations d'assistance sociale ne doivent pas pour autant se limiter à des prestations monétaires**. De nombreux systèmes juridiques nationaux reconnaissent l'importance de proposer différentes formes de prestations non monétaires pour réduire la pauvreté. De nombreux systèmes reconnaissent également le besoin de lier l'accès aux prestations d'assistance sociale à d'autres programmes d'appui et de génération de revenus (voir également le module FIN). Dans la région, cette perspective est connue sous le nom d'agenda *cash-plus* (voir également voir également le module COO).

La loi sur l'assistance sociale du **Zimbabwe** (1998) prévoit une vaste palette de prestations non financières telles que la réinsertion, la prestation de soins institutionnels, les soins à domicile et en foyers, la formation professionnelle, les appareils orthopédiques, des enterrements dignes pour les pauvres, la distribution d'aliments et de vêtements et « toute autre assistance nécessaire » (section 5(b)).

De même, au **Mozambique**, le règlement relatif à la sécurité sociale de base (2009) prévoit des prestations en nature ou en espèces et des prestations d'appui social qui se traduisent par la prestation de services, de programmes et de projets visant le développement de la communauté et ciblant les personnes dans le besoin de logement, d'abri, d'aliments et de mesures de compensation (article 2). Il envisage également les soins de santé primaires (article 10), tels que l'accès à l'éducation et les services d'appuis (comme les programmes d'alimentation scolaire) (article 13). Considéré comme une partie intégrante de la sécurité sociale de base, l'« intégration par le travail » y revêt une importance particulière. Ces mesures visent à développer des activités de production permettant aux personnes vivant en situation de pauvreté absolue de répondre à leurs propres besoins et à ceux de leur famille (article 19).

Les réalités sociales d'un pays exigent parfois de remplacer un type de prestation par un autre. En **Afrique du Sud** par exemple, l'Allocation d'appui à l'enfance a été lancée dans les années 1990 pour remplacer l'ancienne Subvention publique de subsistance (*State Maintenance Grant*). Plutôt que de se concentrer sur les femmes célibataires et leurs enfants, comme le faisait l'ancien programme, la Subvention d'appui à l'enfance s'adresse à tous les prestataires de soins primaires ayant la charge d'un enfant en situation de pauvreté. La nouvelle subvention a ainsi pu toucher un nombre bien supérieur d'enfants vivant au sein de ménages pauvres ; il a fallu pour ce faire modifier la loi existante.



3.4 MÉCANISMES DE FINANCEMENT ET INSTITUTIONNELS

3.4.1 Mécanismes de financement

Les mécanismes de financement et les principaux mécanismes institutionnels d'un programme constituent deux autres composantes fondamentales généralement abordées par la législation relative à l'assistance sociale. Il importe en effet d'indiquer dans la loi une source de financement, provenant notamment du budget de l'État, l'investissant ainsi officiellement d'allouer chaque année un budget aux prestations qu'il fournit. Certaines lois d'assistance sociale font référence au financement, en termes généraux (voir également le module FIN).

Les réglementations mozambicaines indiquent ainsi les sources suivantes (article 23) :

- Allocations provenant du budget de l'État ;
- Contributions, donations ou subventions provenant d'entités publiques ou privées, nationales ou étrangères ;
- Autres revenus obtenus de toute autre façon légale.

Des dispositions similaires figurent dans la section 9 de la loi sud-africaine sur l'Agence de sécurité sociale (2004), qui régit l'utilisation des fonds, la conduite de la comptabilité et l'exigence d'un audit annuel, ainsi que l'acquisition, la détention et la cession de biens (sections 9-12).

3.4.2 Mécanismes institutionnels

Les cadres juridiques nationaux d'assistance sociale doivent prévoir une structure institutionnelle encadrant les régimes existants. Ici encore, la portée de ces structures varie en fonction des perspectives de gouvernance et des modèles de gestion les mieux adaptés aux différents contextes nationaux. Étant donné que les prestations d'assistance sociale sont en majorité financées par le budget national (niveau central), le gouvernement y jouera naturellement un rôle direct. L'intensité et la nature de ce rôle et des structures mises en place à cet effet peuvent considérablement varier. L'organisation politique interne (par ex. : juridiction fédérale/provinciale, degré de décentralisation, etc.) y joue également un rôle déterminant (voir le module GOV pour un débat approfondi sur la gouvernance et les modèles institutionnels).

Certains pays préfèrent exercer un solide contrôle gouvernemental. En **Afrique du Sud** par exemple, le directeur de l'Agence sud-africaine de sécurité sociale est directement responsable auprès du ministre du Développement social, qui peut effectivement annuler n'importe laquelle de ses décisions en vertu de son pouvoir de direction.³⁹ De même, au **Mozambique**, un Conseil de coordination du sous-système de sécurité sociale de base est responsable de l'organisation du sous-système. Il se compose de plusieurs ministres et de représentants d'entités publiques et privées « liées au domaine de l'action sociale ». Le **Kenya** a quant à lui opté pour une Autorité nationale d'assistance sociale, dont la gestion est confiée à un conseil d'administration composé de représentants de diverses institutions publiques (le secteur privé n'y est pas représenté) (loi sur l'assistance sociale, 2013, sections 3-11).

Plusieurs questions doivent ainsi être réglementées, en particulier à travers une loi, pour garantir l'établissement d'une structure de gestion efficace pour la prestation d'assistance sociale : la composition de la structure institutionnelle qui supervise la prestation de services d'assistance sociale ; les compétences et fonctions de la personne/institution chargée de la gestion globale, ses responsabilités/obligations et sanctions y afférentes ; la nomination des fonctionnaires ; et les normes d'éthique applicables aux fonctionnaires (par ex. : la signature d'un Code de bonne conduite).

Enfin, l'administration concrète de l'assistance sociale peut relever de différents niveaux. Dans de nombreux pays d'Afrique australe, l'administration nationale de l'assistance sociale est, pour différentes raisons, centralisée. D'autres pays peuvent opter pour une administration en cascade jusqu'au niveau local (ou y être contraints par leur Constitution). Au Népal par exemple, la pension de vieillesse est administrée par le ministère du Développement local par le biais de Comités de développement de village qui lui fournissent leur assistance. Les lois d'assistance sociale doivent donc établir clairement le niveau à desservir et décrire la nature de la participation des structures décentralisées.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT explique que « le principe de responsabilité générale garantit que l'État n'invoque pas la décentralisation de son administration pour éviter d'être tenu responsable d'une mauvaise gestion ou pour se justifier de ne pas avoir assuré une protection effective au moyen de régimes nationaux de sécurité sociale ».⁴⁰

39. Voir la loi sur sécurité sociale sud-africaine de 2004, section 6.

40. Étude d'ensemble 2011 concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2011 disponible en ligne <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf>.





Dans le cadre de l'affaire juridique opposant des membres de la famille Mashava au Président de la République d'Afrique du Sud, le tribunal constitutionnel a confirmé pour la première fois le droit constitutionnel à l'assistance sociale en Afrique du Sud. Constatant que, dans les circonstances de l'époque, certains citoyens jouissaient d'un meilleur accès à leurs droits constitutionnels que d'autres du fait de la décentralisation de la prestation d'assistance sociale au niveau provincial, il a appelé le Gouvernement à réformer immédiatement le système pour le mettre en conformité avec la Constitution.

Cette affaire a remis en question la délégation de l'administration de l'assistance sociale aux gouvernements provinciaux, source d'incapacité persistante dans certaines provinces à assurer dans les délais prévus des prestations suffisantes. Le tribunal a statué que « l'assistance sociale constitue effectivement une question qui ne peut être efficacement réglemantée par la législation provinciale ou qui, pour être efficacement assurée, requiert d'être réglemantée ou coordonnée par des normes uniformes ». ⁴¹ Cette décision a conduit à la création de l'Agence sud-africaine de sécurité sociale, destinée à améliorer la coordination et à assurer l'existence de systèmes d'exécution cohérents et efficaces.

3.5 LOIS NATIONALES, CONSULTATIONS PUBLIQUES ET MOBILISATION SOCIALE

Des données factuelles ont démontré que la collaboration avec les partenaires sociaux (c'est-à-dire les syndicats et les représentants des employeurs) sur la conception des politiques sociales, et notamment sur l'élaboration de la politique d'assistance sociale et sur le projet de législation relative à l'assistance sociale, conduit à la mise en place de cadres juridiques et à une mise en œuvre plus acceptable et légitime.

Il est notamment possible d'accroître la participation et l'implication des partenaires sociaux traditionnels de la sécurité sociale dans le plus vaste agenda de la protection sociale en encourageant l'élaboration d'exposés de position relatifs aux socles de protection sociale.

Au **Mozambique**, la Confédération des travailleurs (ou CTM) a produit un exposé de position sur les socles de protection sociale qui a ouvert d'importants débats au sein de l'organisation autour de la nécessité d'envisager le rôle des représentants des travailleurs dans l'appui à des services publics de qualité et des politiques sociales pour tous, et pas uniquement pour les travailleurs formels.

Les partenaires non traditionnels ont quant à eux leur mot à dire sur des questions de sécurité sociale plus traditionnelles. En **Afrique du Sud** par exemple, cette tâche se répartit entre des représentants du gouvernement, des fédérations de syndicats, d'organisations des employeurs et de la société civile au sein du Conseil national de développement économique et du travail (*National Economic Development and Labour Council, Nedlac*), composé de quatre chambres.

La Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale de l'OIT plaide spécifiquement en faveur d'une participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la **consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées** (paragraphe 3(r); voir aussi paragraphe 8(d)).

La conduite de vastes consultations publiques comprenant une vaste palette de parties prenantes et de bénéficiaires (potentiels) contribue en effet à la mise au point d'un cadre doté de multiples piliers et garantit une couverture complète et intégrée. Son importance découle notamment des raisons suivantes (en prenant l'exemple des pensions de vieillesse) :

- Les pensions comprennent non seulement des composantes contributives, mais aussi et de plus en plus des prestations minimales susceptibles d'être remplacées par l'État ; conjuguée à l'importance croissante des pensions sociales financées par l'État, cette évolution exige qu'un tel cadre de politiques concerne l'ensemble des citoyens, en leur qualité d'électeurs et de contribuables.
- Les personnes appartenant à certaines catégories de la population (comme les personnes porteuses de handicaps chroniques) et vivant en situation de pauvreté chronique et de vulnérabilité peuvent n'être pas adéquatement représentées par les partenaires sociaux traditionnels et avoir besoin que leurs intérêts fassent l'objet d'une représentation spécifique pour que leurs besoins puissent être entendus dans de tels cadres de politique.
- L'élargissement de la représentation des acteurs au sein des cadres nationaux de politiques se trouve également justifié par l'absence de la catégorie intermédiaire des personnes âgées privées de couverture, pas suffisamment pauvres pour être admissibles à des pensions publiques du fait des conditions d'accès restrictives aux prestations sociales (question abordée par des organisations de lutte contre la pauvreté) ni suffisamment riches pour pouvoir cotiser à des pensions contributives (question abordée par des partenaires sociaux plus traditionnels).

41. Bruni, M L (2016) *Reforming Social assistance system*, dans Alam A. e al (2016) *Making it happen*, Banque mondiale.



METTRE EN PLACE UNE BASE JURIDIQUE NATIONALE D'ASSISTANCE SOCIALE

Dans le cadre de la R. 202, les États membres de l'OIT sont encouragés à organiser régulièrement des consultations nationales afin d'évaluer les progrès accomplis et d'examiner des politiques en vue de la poursuite de l'extension de la sécurité sociale (paragraphe 20). L'organisation de plus vastes consultations favorise en effet **la compréhension et l'adhésion du grand public en général, et en particulier celui des personnes directement concernées par le système**. Il existe de nombreux exemples illustrant la réussite d'une telle approche.

En **Afrique du Sud**, La Commission d'enquête sur un système complet de protection sociale (*Committee of Inquiry into a Comprehensive System for Social Security, 2000-2002*) a par exemple mené une vaste consultation des parties prenantes, du grand public et des experts après avoir été chargée de conseiller le Gouvernement au sujet de la réforme de la sécurité sociale et des systèmes d'assistance sociale.⁴² Au Chili, un processus participatif mené en 2006-2008 a également orienté la réforme des pensions. Un Conseil consultatif représentant diverses disciplines et sensibilités politiques y a été chargé de répondre aux préoccupations et demandes des citoyens. Ce Conseil a organisé des audiences publiques régulières avec autant de citoyens représentatifs que possible. Le nouveau système de pension chilien s'est ainsi trouvé en mesure de renforcer la capacité de l'État à garantir la sécurité sociale, d'intégrer les financements contributifs et fiscaux en un seul système et d'étendre la couverture aux plus vulnérables.⁴³

Encadré 18 : Dialogue national et réforme des politiques d'assistance sociale au Brésil

« Au Brésil, un forum national de sécurité sociale (*Fórum Nacional da Previdência Social, FNPS*) a promu un débat entre les représentants des travailleurs, des retraités, des employeurs et du gouvernement fédéral sur la façon de procéder pour améliorer et garantir la viabilité du nouveau système de pensions et de la politique d'assistance sociale. Ce dialogue a produit un Consensus national (intitulé *Sintese das Atividades Desenvolvidas*) en matière de marché du travail, de transition démographique, de pensions d'invalidité, de pensions de survivant, de pensions rurales, de questions de genre, de gestion et de financement du système et de coordination entre les pensions et les prestations d'assistance. »

Source: ISSA, *Sécurité sociale dynamique pour les Amériques : cohésion sociale et diversité institutionnelle, évolution et tendances (2010)* 22.

Les consultations publiques supposent que les États prennent l'initiative de mener des réformes de politique sociale. **Les mouvements sociaux peuvent toutefois être à l'origine de réformes des politiques sociales**, comme l'illustre l'encadré 19.

Les populations concernées peuvent également se servir de normes et objectifs internationaux pour promouvoir des **lois nationales** en matière de protection sociale, puis se servir de telles lois nationales pour exercer une pression en faveur de plus grands efforts financiers. Elles peuvent constituer de vastes coalitions de citoyens par le biais d'engagements constants, de réseaux et d'efforts de plaidoyer.

42. *Transforming the Present. Protecting the Future – Consolidated Report (Rapport de la Commission d'enquête pour un système de sécurité sociale complet pour l'Afrique du Sud, 2002)*.

43. *ISSA Dynamic Social Security for the Americas: Social Cohesion and Institutional Diversity – Developments and Trends (2010)* 23.

Encadré 19: Exemple de pensions sociales aux Philippines

La Constitution philippine établit que l'État doit protéger et promouvoir le bien-être de toutes les personnes âgées (dont le nombre s'élevait à 7,6 millions en 2015). En 2009, une vaste campagne publique a été menée par des organisations telles que la Coalition des services d'appui aux personnes âgées (*Coalition of Services of the Elderly*, COSE) et la Confédération des associations de personnes âgées des Philippines (COPAP) pour défendre une pension sociale d'un montant de 1 500 PhP par mois. Ces organisations ont réussi à soumettre une proposition au Parlement, qui en a débattu lors d'une session à deux chambres. Certains législateurs s'y sont toutefois vigoureusement opposés, objectant que le gouvernement ne pouvait pas se permettre de financer un tel montant, réduit à 500 PhP au terme de négociations qui ont également ajouté une disposition consistant à réexaminer ce montant tous les deux ans. Enfin, des activités de plaidoyer et de collaboration directe avec le Président ont mené à l'adoption de la loi étendue sur les personnes âgées (loi de la République 9994), en mars 2011. Cette loi définit une série de privilèges et de services destinés aux personnes âgées (c'est-à-dire à tout citoyen résident des Philippines âgé d'au moins 60 ans) et recouvrant des domaines tels que l'emploi, la santé, l'éducation et la protection sociale. Cette loi définit une personne âgée dans le besoin comme « toute personne âgée fragile, malade ou handicapée et privée de pension ou de source permanente de revenu, de compensation ou d'assistance financière de la part des membres de sa famille pour lui permettre de subvenir à ses besoins fondamentaux, tel qu'en a décidé le ministère des Affaires sociales et du Développement, en consultation avec le Conseil national de coordination et de supervision ».



Malgré l'adoption de cette loi, le budget initialement alloué au ministère en charge n'était pas suffisant pour couvrir environ 1,2 million de citoyens philippins âgés dans le besoin. La COSE et la COPAP ont à nouveau collaboré avec d'autres organisations de la société civile, organisé différentes réunions avec des agences gouvernementales et des fonctionnaires du ministère des Finances et présenté des options alternatives de budgets sociaux avec l'Observatoire du budget social des Philippines et sont ainsi parvenues à constituer progressivement une coalition en faveur de l'application effective de cette loi, dont l'introduction a été très lente au départ, mais s'est accélérée sur les dernières années. Pendant les quatre premières années de mise en œuvre, ce programme couvrait en priorité les citoyens pauvres de plus de 77 ans, un âgé revu à 65 ans en 2015 et qu'il est prévu d'abaisser à 60 ans, permettant ainsi au programme d'être en pleine conformité avec la loi. La mobilisation sociale est également parvenue à augmenter le financement du programme, faisant ainsi exponentiellement augmenter le nombre de bénéficiaires de 139 000 à 2,8 millions entre 2011 et 2017. Compte tenu de la capacité limitée de la pension sociale actuelle à toucher la couche intermédiaire de personnes âgées qui ne sont pas suffisamment pauvres pour être admissibles ni suffisamment aisées pour cotiser à une pension contributive, le mouvement social plaide désormais pour des pensions universelles.

Ci-dessus : Adoption de la loi après la mobilisation sociale des représentants des personnes âgées, qui ont assisté aux débats parlementaires (ci-dessous). La loi a été signée après la rencontre des représentants avec le président.

Source : *Coalition des services d'appui aux personnes âgées et Help Age, 2016, The Philippine Social Pension at Four Years: Insights and Recommendations and Sevilla, A (2017) Coalition of Services of the Elderly, webinaire organisé par Social protection.org et consulté le 26.01.2017.*



3.6 RECHERCHES ET ANALYSE DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE

La mise au point d'un système d'assistance sociale et donc de son cadre juridique doit reposer sur des recherches et analyses nationales spécifiques, dans la mesure où les contextes démographique, économique et social varient selon les pays. Le profil dominant de la pauvreté et les capacités budgétaires d'un pays constituent deux critères fondamentaux et exigent de disposer d'une base de données factuelles adéquates pour pouvoir élaborer des politiques et mettre en place des mécanismes juridiques. Ce n'est qu'en procédant à une minutieuse analyse des résultats des recherches qu'il sera possible de concevoir les interventions prioritaires consistant à fournir une assistance sociale adaptée aux personnes dans le besoin.

La nature dynamique du changement social et les effets permanents de l'appui fourni par l'assistance sociale obligent à revoir et ajuster régulièrement le système d'assistance sociale et ses programmes, mais aussi le cadre juridique d'assistance sociale. La possibilité de faire entrer de nouvelles catégories de personnes vulnérables dans le cadre juridique d'un pays ou d'améliorer les capacités budgétaires nationales peut permettre d'étendre la couverture. Dans ces deux cas de figure, il s'avérera nécessaire d'apporter des modifications au régime réglementaire en place.

La R. 202 indique que les pays devraient régulièrement collecter, compiler, analyser et publier un ensemble adéquat de données, de statistiques et d'indicateurs de sécurité sociale ventilés, en particulier par sexe. (paragraphe 21) (voir également le module S&E). Elle précise également que les niveaux des garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être régulièrement réexaminés dans le cadre d'une procédure transparente établie par la législation ou la pratique nationale, selon qu'il convient (paragraphe 8(c)); voir également le paragraphe 19). Une bonne pratique consiste à ne pas considérer la recherche comme un effort technique, mais comme un processus participatif impliquant notamment des membres du Parlement et un vaste dialogue national.

Encadré 20 : Le cas du CONEVAL au Mexique

Le Coneval est un organisme indépendant et fiable chargé de garantir la transparence du suivi des politiques sociales. En 2001, le Congrès a décidé pour la première fois dans l'histoire du Mexique que tous les programmes de subventions fournis par le gouvernement fédéral feraient l'objet d'une évaluation annuelle. La méfiance n'avait pas sa place dans un tel contexte. L'opposition voulait empêcher le gouvernement d'utiliser les programmes sociaux à des fins politiques ; le Coneval a ainsi été institué sous la forme d'un organisme indépendant et responsable auprès du Congrès afin d'assurer le suivi de la pauvreté et d'évaluer les programmes sociaux.

Le Coneval considère que la production de données factuelles est loin de se limiter à un simple travail technique et souligne l'importance du dialogue national. Son directeur explique : « Pour commencer, nous voulions disposer d'un indicateur de pauvreté que les acteurs politiques pourraient utiliser. Nous ne pouvions pas nous contenter de demander à une équipe technique de mettre au point une formule, qui chargerait ensuite les acteurs politiques d'utiliser cette méthodologie. Nous considérons au Coneval que la mise en place d'un système de mesure et d'évaluation constitue un défi politique composé d'éléments techniques, et pas le contraire. En ne tenant compte que des aspects techniques (certes indispensables) et en omettant les acteurs, la méthode que l'on obtiendra et sera peut-être parfaite, mais personne ne l'utilisera. Il convient donc de privilégier le dialogue.

Source : *Dimensions*, novembre 2016, Numéro 1, *Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN)*, consulté sur <http://www.mppn.org/wp-content/uploads/2016/11/DIMENSIONES_1_English_vs2_smallest.pdf>.

Le contenu du travail effectué reflète les décisions constitutionnelles. Pour évaluer l'impact des politiques sociales, la Constitution mexicaine souligne autant l'importance des garanties de revenu que celle des plus vastes résultats sociaux (tels que la réalisation d'objectifs en matière de santé, d'éducation, etc.). Le Coneval a institué un indice de pauvreté multidimensionnel afin d'évaluer l'impact des prestations sociales et des politiques publiques. La mesure en a été décidée par le Congrès. L'évaluation indépendante et les discussions à son sujet au Congrès aident le Gouvernement à évaluer l'adéquation des prestations.⁴⁴

De tels changements peuvent également être générés par des décisions judiciaires. La jurisprudence constitutionnelle de l'Afrique du Sud y a par exemple entraîné l'extension de l'assistance sociale aux résidents permanents et aux réfugiés. La conduite de recherches économiques et sociales adéquates et les capacités juridiques des institutions d'assistance sociale sont fondamentales pour permettre l'adaptation et l'intégration de ces évolutions dans la loi et la pratique.⁴⁵

44. *Ibidem*.

45. Cassim, A (2015) *What happens to policy when champions go away*, *Making Voices Count*, disponible à l'adresse : <<http://www.makingallvoicescount.org/blog/south-africas-social-welfare-system-happens-policy-champions-go-away/>>.





3.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Le cadre juridique doit au minimum définir les critères d'admissibilité, la nature et le montant des prestations.
- La législation relative à l'assistance sociale doit également indiquer les modalités de financement ainsi que la principale politique et les institutions de mise en œuvre d'un programme.
- Le cadre législatif de l'assistance sociale doit s'inscrire dans le plus vaste cadre de protection sociale d'un pays.
- La législation en matière d'assistance sociale indique souvent avec précision les caractéristiques personnelles des personnes admissibles à l'assistance sociale. Dans certains cas, elle contient des définitions claires et énumère les conditions fixées pour accéder à chaque prestation particulière. Dans d'autres cas, la loi stipule que les prestations doivent être universellement accordées à toutes les personnes appartenant à une catégorie particulière.
- Dans la plupart des cas, la législation nationale prévoit des dispositions relatives aux différents types de prestations instaurées (et à instaurer) et laisse aux règlements le soin de fournir des dispositions plus détaillées.
- L'assistance sociale peut prendre la forme de prestations monétaires ou en nature. Les systèmes juridiques nationaux reconnaissent l'importance de proposer différentes formes de prestations non monétaires pour réduire la pauvreté, mais aussi le besoin de lier les prestations d'assistance sociale entre elles et à d'autres programmes (par ex. : programmes de génération de revenus).
- La mise en place d'un cadre d'assistance sociale doit reposer sur une consultation de toutes les catégories de parties prenantes : travailleurs, les chefs d'entreprises, le gouvernement et la société civile.
- L'assistance sociale doit être orientée par des recherches et des analyses. La nature dynamique du changement social et les effets permanents de l'appui fourni par l'assistance sociale obligent en outre à revoir et ajuster régulièrement le système d'assistance sociale et ses programmes ;
- La conduite de recherches et d'analyses ne doit pas être considérée comme un effort technique, mais comme un processus participatif impliquant notamment le gouvernement, le parlement, des organisations de dialogue social et des représentants des personnes concernées. L'adoption d'une telle approche peut entraîner des changements des cadres juridiques.

4

PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS ET PROTECTION CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS PERSONNELLES DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE SOCIALE

4.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section du module, vous pourrez :

- Expliquer le droit du requérant à déposer des réclamations et des recours ;
- Expliquer les principes garantissant un procès équitable et les effets des exigences de la justice administrative sur la prestation de l'assistance sociale ;
- Décrire l'importance de disposer de mécanismes de réclamations et de recours adéquats, mais aussi de mécanismes de responsabilisation sociale, et leur rôle dans la justice et la protection des droits des bénéficiaires de l'assistance sociale ;
- Évaluer la façon dont les cadres juridiques d'assistance sociale garantissent la protection des droits des bénéficiaires et la prestation de soins et de services aux bénéficiaires ;
- Discuter des modalités employées par les cadres juridiques pour garantir et protéger les informations personnelles des individus, auxquelles les administrateurs de l'assistance peuvent avoir accès ;
- Analyser des cas de suspension, d'annulation ou de résiliation des prestations ;
- Comprendre le rôle des inspections.

4.2 DROIT DE RÉCLAMATION ET D'APPEL

Conformément aux normes internationales, dont la C. 102 et la R. 202, le cadre juridique doit prévoir que tous les requérants aient droit à :⁴⁶

- Demander l'octroi d'une prestation due en vertu de la loi ;
- Se plaindre de la qualité ou de la quantité des prestations dues ;
- Former appel en cas de refus ;
- Responsabiliser les personnes chargées de la conception, de l'administration et de la mise en œuvre des régimes d'assistance sociale.

46. L'article 70(1) de la Convention n° 102 de 1952 souligne le droit à former appel en cas de refus de la prestation ou de contestation sur sa qualité ou sa quantité.

PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS ET PROTECTION CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS PERSONNELLES DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE SOCIALE

Certains pays font appel à des tribunaux normaux ; d'autres instaurent des tribunaux spéciaux d'assurance sociale ou d'assistance sociale ; d'autres encore se servent de mécanismes existants relevant du droit du travail. Les modules ADM et S&E fournissent de plus amples détails à ce sujet.

En donnant accès à des mécanismes adéquats de réclamation et d'appel, le droit de réclamation et d'appel constitue un facteur essentiel d'accès à la justice et à la protection des droits des bénéficiaires de l'assistance sociale. Étayées par des normes et directives émanant de l'OIT, les données factuelles indiquent qu'une distinction claire doit être établie entre deux stades de résolution des litiges liés à la sécurité sociale et à l'assistance sociale :

- Le candidat ou bénéficiaire requérant doit avoir accès à la procédure d'appel au sein de l'institution de protection sociale qui a statué en premier ressort sur la question ;
- Ensuite, si le candidat ou bénéficiaire se sent encore lésé et que la question/le litige reste irrésolu(e), il/elle doit avoir accès à un organe d'appel indépendant de niveau supérieur.

Ces organes « interne » et « externe » de jugement doivent être distincts et indépendants les uns des autres, sur les plans institutionnel et structurel.⁴⁷

On trouve à l'échelle mondiale différents exemples de bonnes pratiques en matière de systèmes bien développés de résolution de litiges internes fonctionnant dans des environnements de régimes publics d'assistance sociale. À quelques exceptions près, cette observation ne s'applique généralement pas aux pays de la SADC, où de faibles moyens ont été alloués à la résolution de litiges d'assistance sociale, à l'exception de la participation du système judiciaire général.⁴⁸

L'une des exceptions notables, qui semble s'être bâtie à partir de précédents internationaux, est le système d'examen et d'appel applicable aux litiges d'assistance sociale en Afrique du Sud. La section 18 de la loi sur l'assistance sociale de 2004 prévoit que la résolution des litiges se déroule en deux principales étapes :

- Si un candidat ou bénéficiaire requérant est en désaccord avec la décision prise par l'Agence, il/elle peut demander par écrit à ce que cette décision soit réexaminée ;
- S'il/elle est en désaccord avec l'issue de ce réexamen mené par l'Agence, il/elle peut adresser une demande d'appel écrite à une institution d'appel spécialement désignée, à savoir le Tribunal indépendant d'appel en matière d'assistance sociale (Independent Tribunal for Social Assistance Appeals, ITSAA).

Concernant les appels, il convient de privilégier un tribunal ou un tribunal spécialisé au système judiciaire général d'un pays. Les tribunaux ou tribunaux spécialisés présentent en effet l'avantage d'être des institutions spécialisées capables de résoudre des litiges rapidement, sans devoir observer de procédures juridiques formelles et rigoureuses, le tout sans coût excessif, étant donné que la représentation juridique y est généralement interdite.

Outre l'approche formelle de la résolution de litiges, un processus plus informel fondé sur des mécanismes de responsabilité sociale rencontre un succès croissant. Ces mécanismes sont présentés plus bas.⁴⁹ En recourant principalement à des institutions collectives représentatives créées à l'initiative des gouvernements et/ou d'ONG ou instaurées par des communautés locales elles-mêmes, les bénéficiaires ont pu présenter non seulement des litiges (individuels) prévus par le système formel décrit ci-dessus, mais aussi d'autres réclamations (collectives) relatives à la prestation de services, entre autres questions.

47. Voir Olivier M (2011) "Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa" – vol 3(1) *International Journal of Social Security and Workers Compensation* p. 29-54 at 42; Organisation internationale du travail [OIT], *La sécurité sociale et la primauté du droit (Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable) (Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations auprès de la Conférence internationale du travail, 100e Session, 2011- Rapport III (Part 1B))* (2011) [409] OIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit, ci-dessus* n 17, [434].

48. Voir Olivier M (2011) "Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa" – vol 3(1) *International Journal of Social Security and Workers Compensation* (2011) 29-54 at 43 et, généralement, OIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit* (2011) [409].

49. Paragraphe 5.1.



4.2.1 Le processus de réclamation

Le processus de réclamation se caractérise généralement par les exigences suivantes :

- La législation relative à l'assistance sociale doit inclure la procédure formelle d'examen interne d'une décision administrative. Cette procédure permet qu'une décision antérieure soit réexaminée après réception d'informations ou de preuves supplémentaires. Le résultat du réexamen peut parfois modifier la décision initiale. Par ex. : payer plutôt que de refuser l'octroi de la prestation, ou payer un montant plus élevé (voire plus faible). L'examen peut également confirmer que la décision initiale était correcte.
- Le réexamen sera inévitablement suivi d'une nouvelle décision visant à confirmer, revoir ou modifier la décision initiale. Il est toujours nécessaire de notifier formellement le requérant (de préférence par écrit) de toute décision prise au sujet de sa réclamation. La décision découlant de la révision de la décision antérieure doit par conséquent lui être elle aussi communiquée.
- L'objectif est de garantir que chaque réclamation soit traitée en stricte conformité avec la législation, de façon objective et sans peur ni traitement faveur. Les procédures de réexamen doivent par conséquent contribuer à protéger les requérants de tout risque de refus d'octroi de prestation pour des « motifs personnels » ou caprices de fonctionnaires de l'institution de sécurité sociale. C'est pourquoi il importe particulièrement de garantir que toutes les réclamations donnent lieu à une notification formelle (et de préférence écrite) expliquant au requérant la décision prise quant à sa réclamation, même lorsque cette décision est totalement favorable au requérant. Cette exigence contribue également à l'ouverture et à la transparence du régime aux yeux de ses bénéficiaires.

4.2.2 Le droit au recours judiciaire

La procédure de recours suit normalement l'ordre suivant : sur réception de la lettre de recours (et suite au réexamen de la réclamation mentionné plus haut), tous les documents liés à la réclamation et la décision qui en a découlé sont transmis au greffier du tribunal, alors chargé de le convoquer. Les audiences se tiennent autant que possible localement afin d'accroître la possibilité pour le requérant de comparaître en personne. Comme indiqué plus haut, le requérant peut choisir d'être représenté et/ou accompagné par « une personne qualifiée de son choix », souvent un fonctionnaire du syndicat, de l'association de travailleurs ou de l'organisation auquel/à laquelle il/elle appartient. Lorsque le président estime que le tribunal a recueilli toutes les d'informations nécessaires, le requérant et le représentant de la sécurité sociale se retirent. Le tribunal examine et analyse ensuite toutes les informations et prend sa décision. Cette décision, qui peut être prise à l'unanimité ou à la majorité, est normalement notifiée au réclamant et à la sécurité sociale par écrit, par voie postale ou par l'intermédiaire du greffier du tribunal.

4.2.3 Tribunaux d'appel

Dans certains pays, il existe d'autres voies de recours auprès d'une autorité supérieure et dont les procédures générales sont très similaires à celles déjà décrites. La principale différence réside dans le fait que plus le niveau d'appel est élevé, plus le personnel du tribunal sera qualifié. Certains pays prévoient également le droit à un recours final auprès de leur plus haute juridiction. Les suites de l'appel dépendent évidemment de la décision prise par le tribunal : s'il confirme la décision initiale (prononcée par l'institution de sécurité sociale), aucune action ultérieure ne sera requise, autre que la notification du requérant. Si toutefois le système dispose d'un niveau d'appel supérieur, le requérant peut décider d'exercer son droit d'appel auprès d'un niveau supérieur. Dans un tel cas de figure, un processus similaire à celui décrit pour l'appel initial s'ensuit. Il convient également de noter que si le tribunal prononce une décision modifiant la décision initiale de l'institution de sécurité sociale, cette institution dispose elle aussi d'un droit d'appel contre la décision (réexaminée) du tribunal.

4.3 PRINCIPES D'UN PROCÈS ÉQUITABLE

Les principes suivants d'un procès équitable sont applicables aux procès administratifs comme judiciaires et portent sur les obligations en matière de principes d'action administrative équitables que doivent remplir toutes les institutions publiques chargées de prendre des décisions et de mener des activités d'intérêt public.

De façon générale, ces principes exigent que les décisions et actions des administrations d'assistance sociale et de leur personnel soient **légaux, raisonnables et équitables du point de vue procédural**.



1. **L'équité procédurale** (souvent connue comme une exigence du droit naturel) signifie que les cadres ou institutions d'assistance sociale chargées de prendre une décision (potentiellement) négative doivent garantir à la personne affectée **la possibilité de présenter son cas**, ainsi que leur propre impartialité. L'exigence d'**impartialité** présuppose que le responsable de l'affaire ne doit être mû par aucune sorte d'intérêt financier ou personnel au moment de rendre une décision en matière d'assistance sociale.

Les autres aspects à prendre en compte dans le cadre d'un processus équitable comprennent :

2. **Le droit à la représentation** : La Convention n° 128 de l'OIT établit que le requérant/l'auteur doit avoir le droit de se faire représenter ou assister par une personne qualifiée de son choix, comme un délégué d'un syndicat. Bien que cette Convention ne fasse référence qu'à des prestations spécifiques (invalidité, vieillesse et survivants), les mêmes droits s'appliquent généralement à toutes les affaires de prestations sociales.
3. **La réponse écrite** – Toutes les décisions prises, positives ou négatives, doivent être notifiées par écrit au requérant. La plupart des communications écrites qui leur sont adressées, que ce soit sous forme de formulaires imprimés à grande échelle ou de notifications ou lettres individuelles, contiennent des informations importantes sur le droit d'appel, mais aussi sur les procédures à suivre pour soumettre un appel. Ces communications jouent un rôle fondamental dans le processus d'appel, car elles peuvent constituer la seule façon dont les requérants prennent connaissance de leur droit d'appel. Aucun autre formulaire ni aucune autre notification lié(e) à des décisions répondant à des réclamations relatives à des prestations ne devrait par conséquent comprendre d'informations relatives au droit d'appel et aux procédures.
4. **La sensibilisation** – La plupart des institutions d'assurance sociale fournissent en outre des informations publicitaires supplémentaires (posters, brochures, affiches publicitaires, etc.) destinées à sensibiliser les bénéficiaires à leur droit d'appel (voir le module ADM).
5. **La réponse rapide** – Comme dans toute autre procédure relative à des prestations, il importe que le système d'appel fonctionne efficacement et rapidement. Les personnes réclamant une prestation le font parce qu'elles pensent y avoir droit ; elles se voient en outre affectées par une perte ou une réduction de leur revenu liée à la situation d'imprévu générée par la réclamation. **Lorsqu'une prestation est refusée (ou qu'elle est versée, mais que son montant est revu à la baisse), un bénéficiaire ne peut se permettre d'attendre pendant plusieurs mois que son appel soit traité.** Ceci dit, le travail que représente le traitement d'un appel, la constitution de l'organe d'appel et l'organisation d'une audience prendra inévitablement plusieurs mois, même dans le système le plus efficace, c'est pourquoi toutes les actions découlant de la présentation d'un appel doivent être considérées comme des actions urgentes.

La protection fournie par la justice administrative peut être inscrite dans la Constitution d'un pays (par ex. : section 33 de la Constitution sud-africaine) ou dans la législation nationale applicable (c.-à-d. le système de droit commun d'un pays), voire dans une loi distincte.

En Afrique du Sud par exemple, cette protection juridique est prévue par la Constitution, dans le droit commun et dans la législation spécifique relative aux actes administratifs (loi sur 2000 sur la promotion de la justice administrative). Ces exigences juridiques ont joué un rôle déterminant dans l'imposition du respect des droits des bénéficiaires à la justice administrative par les organes d'administration de l'assurance sociale.

Plusieurs tribunaux ont notamment fait les observations suivantes :⁵⁰

- a. Les retards excessifs dans le traitement des demandes d'assistance sociale peuvent être considérés comme un acte administratif illégal ;
- b. Le retrait ou la suspension des prestations en violation du droit administratif, des principes de justice naturelle et des droits acquis sont considérés illégaux et par conséquent invalides ;
- c. Toutes les raisons justifiant les décisions administratives prises, comme le retrait ou la suspension du droit à l'assistance sociale, doivent être dûment expliquées. Les motifs doivent être justes : l'administrateur à l'origine de l'acte administratif doit fournir une justification détaillée des raisons étayant sa décision. Les raisons invoquées pour justifier l'action administrative doivent être objectivement suffisantes et formulées de sorte à faciliter la compréhension du requérant ;
- d. La personne affectée doit également être informée de son droit de faire appel.

50. M Olivier «Social security: Core elements» dans LAWSA (The Law of South Africa) - Labour Law and Social Security Law Vol 13, Partie 3 (LexisNexis, Durban, 2013) par 178.



4.4 LE DROIT À LA VIE PRIVÉE ET À LA CONFIDENTIALITÉ DES INFORMATIONS PRIVÉES

La législation en matière d'assistance sociale prévoit des normes régissant la collecte et la conservation des données, dont l'utilisation à d'autres fins peut constituer une violation du droit à la vie privée. Les dispositions en la matière portent sur des situations telles que :

- La divulgation d'informations par des individus et parfois par des tiers liés aux administrations en charge de l'assistance sociale ;
- La maintenance de bases de données contenant des informations de sécurité sociale ;
- L'accès des administrations de l'assistance sociale à des données que l'État conserve ailleurs, au sein des institutions de sécurité sociale et d'autres institutions.⁵¹

L'objectif de ces dispositions consiste généralement à vérifier l'exactitude de ces informations, notamment les informations financières fournies par des candidats aux prestations. Les administrations de l'assistance sociale peuvent donc se voir confier de très vastes compétences.

La loi namibienne de pensions sociales (1992) stipule que « nonobstant toute disposition contraire, tout fonctionnaire doit fournir l'ensemble des informations requises par le secrétaire permanent au sujet de tout candidat » (Section 13). De même, la législation relative à la protection sociale peut décider que les institutions de protection sociale aient accès à d'autres informations détenues par d'autres administrations d'assistance sociale. En Afrique du Sud par exemple, le commissaire au fonds d'assurance chômage est habilité à accéder à toute base de données de l'État contenant des informations de sécurité sociale.⁵²

Il s'avère par conséquent nécessaire de garantir que les bénéficiaires de l'assistance sociale jouissent d'une protection suffisante en matière de confidentialité des informations les concernant, auxquelles une administration d'assistance sociale pourrait avoir accès. Pour une analyse plus approfondie, voir également le module SIG.

Selon la R. 202 de l'OIT, les pays devraient mettre en place un cadre juridique visant à sécuriser et à protéger les informations personnelles privées enregistrées dans les systèmes de données de la sécurité sociale (paragraphe 23). Cette protection pourrait être inscrite dans le système juridique général, par ex. : dans le droit commun en matière de protection de la vie privée dont de nombreux pays sont dotés. Elle peut également figurer dans la Constitution, comme dans l'article 14 de la Constitution sud-africaine de 1996, qui garantit à tous le droit à la vie privée.

Pour garantir l'efficacité et l'évidence de la protection aux yeux des fonctionnaires et des bénéficiaires de l'assistance sociale, il est recommandé d'inscrire des normes claires concernant la protection des informations privées dans une loi relative à l'assistance sociale. Une disposition en la matière figure par exemple dans la loi sud-africaine instituant l'Agence sud-africaine de sécurité sociale (voir les sections 4(3)(c), 7(3)(g) et 16(1)).

Encadré 21 : Protection des informations privées – Agence sud-africaine de sécurité sociale

« En vertu des termes de la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996 (loi n° 108 de 1996) et de la loi sur la promotion de l'accès à l'information de 2000 (loi n° 2 de 2000), personne ne peut dévoiler d'informations tirées des formulaires ou documents requis dans le cadre des processus d'attributions de subventions, de pensions, de prestations ou d'assistance mis à disposition par l'Agence, à moins d'y être sommé par le tribunal compétent ou à moins que le propriétaire de telles informations y ait préalablement consenti par écrit. »

Source : Loi sud-africaine sur l'Agence sud-africaine de sécurité sociale, 2004, section 16(1).

La vigilance doit toutefois être renforcée et les ministères doivent être constamment disposés à lancer des enquêtes et à lutter contre tout soupçon d'utilisation inappropriée d'informations privées.

51. M Olivier «Social security: Framework» in LAWSA (The Law of South Africa) - Labour Law and Social Security Law Vol 13, Partie 2 (LexisNexis, Durban, 2012) par 99.
52. Loi sur l'assurance chômage de 2001, section 57(3).



Par ex. : Un organe chargé du paiement des pensions sociales d'Afrique du Sud a communiqué des données tirées de registres d'assistance sociale à une compagnie d'assurance pour lui permettre de vendre des assurances aux bénéficiaires (assurance obsèques), poussant le ministère du Développement social à prendre des mesures pour réglementer la protection des bénéficiaires contre l'obtention de bonus illégaux grâce aux prestations sociales. Les bénéficiaires (personnes âgées, porteuses de handicaps chroniques ou à charge d'enfants vulnérables) n'avaient pas pris pleinement connaissance des politiques d'assurance auxquelles elles avaient souscrit ou qu'elles avaient autorisées et dont le paiement était directement prélevé sur leur pension par l'entité responsable du paiement. En plus de poursuivre cette entité, le ministère a organisé une campagne de sensibilisation à ce type de pratique.

On trouve une autre forme de protection similaire à la disposition de l'Afrique du Sud sur la protection des données dans la section de la loi kenyane d'assistance sociale (2013). De nombreux enseignements peuvent également être tirés de la façon dont d'autres systèmes juridiques abordent la question de la protection des données privées. Dans l'Union européenne, la directive relative à la protection des données⁵³ fournit des orientations sur le traitement des données personnelles et sur leur libre circulation.

Les individus dont les informations personnelles font l'objet d'un traitement ont le droit :

- De savoir dans quelle base de données précise se trouvent leurs informations ;
- De savoir de quel type d'informations il s'agit ;
- De savoir à quelles fins leurs informations seront utilisées ;
- De jouir d'une protection adéquate de leurs informations ;
- De corriger des informations personnelles fournies, de les supprimer de la base de données ou encore d'être notifiés de toute correction apportée à leurs informations.



Aux **États-Unis**, la section 552a (4) de la loi sur la vie privée stipule que :

« Chaque agence possédant un système d'archives ne doit y conserver que des informations individuelles utiles et nécessaires aux fins des objectifs fixés par des règlements ou décrets du Président. »

4.5 PRINCIPES POUR LA PROTECTION DES DROITS DES BÉNÉFICIAIRES À ACCÉDER AUX SERVICES DE PROTECTION SOCIALE

Les droits dont doivent jouir les bénéficiaires accédant aux services de protection sociale comprennent le droit à un service client, à la prestation des services (horaires d'ouverture, distance séparant les services des communautés desservies), au respect de la dignité (files d'attente au soleil, assis ou debout, à proximité d'installations sanitaires), à des informations correctes et compréhensibles (langue, formulation simple) fournies dans des formats appropriés (par écrit ou à la radio) et à une prise en charge des besoins spéciaux.

Certaines formes de protection des droits des bénéficiaires contenues dans les cadres législatifs nationaux ont déjà été mentionnées plus haut, notamment la protection assurée par la justice administrative, le droit à la vie privée et à l'accès à la justice. Les lois d'assistance sociale comprennent toujours des normes relatives aux principales composantes de la protection des bénéficiaires et promeuvent, facilitent et rationalisent l'accès et le recours aux systèmes d'assistance sociale. Cet objectif est poursuivi par différents moyens.

En premier lieu, une loi sur l'assistance sociale peut imposer des obligations aux fonctionnaires de l'administration de l'assistance sociale pour améliorer la prestation des services et garantir une assistance aux bénéficiaires (voir également le module S&E et le débat sur les normes de services). Il peut s'agir des obligations suivantes :

- L'interdiction des conflits d'intérêts : les membres du personnel doivent être obligés de déclarer tout conflit d'intérêts ;
- L'interdiction pour les fonctionnaires d'accepter des compensations ou des cadeaux. Par ex. : la section 19(1) de la loi sud-africaine sur l'Agence de sécurité sociale interdit aux fonctionnaires, conseillers, agents ou toute autre personne employée par l'Agence ou agissant en son nom d'accepter sans autorisation tout paiement ou récompense ;
- Le respect d'un code de conduite et la prise de mesures disciplinaires contre un fonctionnaire en cas de non-respect d'un tel code.

53. Directive 95/46/EC relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.



PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS ET PROTECTION CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS PERSONNELLES DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE SOCIALE

En second lieu, étant donné que les bénéficiaires peuvent ne pas connaître leurs droits ou ne pas être alphabétisés et qu'ils ont à ce titre besoin d'une assistance, le cadre juridique de l'assistance sociale doit idéalement contenir des dispositions en matière d'obligation d'assistance aux bénéficiaires. De telles obligations figurent dans la loi sud-africaine d'assistance sociale, comme indiqué dans l'Encadré 22.

Encadré 22 : Exemple d'assistance fournie aux bénéficiaires de l'assistance sociale en Afrique du Sud

En vertu de la loi sud-africaine d'assistance sociale, les fonctionnaires de l'Agence sud-africaine de sécurité sociale (SASSA) ont l'obligation de fournir une assistance concrète aux personnes qui, pour cause d'âge avancé, de handicap ou d'incapacité à lire ou à écrire ne peuvent comprendre ou accéder à leurs propres droits et devoirs contenus dans la présente loi. Une assistance doit leur être fournie dans une langue qu'ils comprennent. La SASSA a également l'obligation légale de publier et distribuer dans toutes les langues officielles des fascicules et brochures consacrés aux droits, devoirs, obligations et procédures abordés dans la loi.

Source : Loi d'assistance sociale, loi n°13 de 2004 (Afrique du Sud), section 2(2) et (4).

En troisième lieu, la loi doit indiquer clairement les **procédures de candidature, d'accès et de conservation** des prestations d'assistance sociale ainsi que les circonstances dans lesquelles un paiement peut être retiré, annulé ou suspendu. La législation et les réglementations doivent fournir une description claire et détaillée de la marche à suivre pour postuler à une prestation et de tous les documents à présenter à l'administration de l'assistance sociale à cet effet. Un candidat doit avoir le droit à être informé de l'issue de sa candidature et de son droit à demander un réexamen de la décision prise. Pour éviter des retards et l'appréhension du candidat, la loi doit dans l'idéal stipuler un délai de réponse à la demande.

Il convient également de fixer clairement le **montant à payer**, la **durée** de versement des prestations (notamment dans le cas de prestations temporaires) et la **méthode de paiement**. En particulier, lorsque les paiements se font dans des centres de paiement, il est nécessaire de protéger les bénéficiaires de tout abus. Dans le cas de l'**Afrique du Sud** par exemple, la législation contient de rigoureuses règles sur la gestion des points de paiement, interdisant notamment l'accès des créanciers et usuriers et obligeant certaines personnes ou institutions à passer par un processus d'approbation pour pouvoir accompagner les bénéficiaires et leur fournir une assistance. La législation et les réglementations doivent en outre indiquer clairement les délais et procédures applicables au réexamen, à la suspension, à l'annulation ou à la résiliation d'une prestation d'assistance sociale.

En quatrième lieu, il incombe également à l'administration de l'assistance sociale de garantir que les prestations soient **versées aux bénéficiaires légitimes** et d'empêcher tout abus de la part des administrateurs du système ou des bénéficiaires.



Encadré 23 : Garantir l'emploi adéquat des prestations d'assistance sociale

La législation de l'assistance sociale doit contenir des mesures de protection spécifiques. Pour éviter la mauvaise utilisation des fonds, elle prévoit par exemple systématiquement la possibilité de résilier les prestations des bénéficiaires concernés ou de nommer une personne chargée de les recevoir à leur place. Les prestations ne doivent pas non plus être sujettes à cession ou promesse, ni être liées à aucune forme d'exécution dans le cadre d'un jugement ou d'une décision de justice.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Enfin, il convient de rappeler qu'un système d'assistance sociale ne peut présenter un fonctionnement optimal que si **leur public lui-même**, c.-à-d. les candidats et bénéficiaires de l'assistance sociale, observent les règles prescrites, qui consistent généralement à :

- Suivre toutes les procédures et fournir les preuves requises pour permettre aux clients d'accéder aux prestations ;
- Informer les institutions d'administration de l'assistance sociale en cas de modification de la situation du bénéficiaire, dans la mesure où un tel changement peut influencer sur l'admissibilité du candidat ;
- Interdire de fournir des informations fausses ou trompeuses, ou encore d'agir de façon frauduleuse, en proposant par exemple des pots-de-vin ou d'autres incitations monétaires à un fonctionnaire de l'administration ;
- Interdire l'utilisation abusive des fonds de la part des bénéficiaires et imposer la désignation d'un tiers susceptible de les recevoir et de les administrer au profit de ces bénéficiaires en cas d'abus ou d'incapacité de faire bon usage de la prestation.

4.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Les principes d'un procès équitable exigent que les décisions et actions des administrations d'assistance sociale et de leur personnel soient légales, raisonnables et équitables du point de vue procédural. Les systèmes juridiques doivent par conséquent reconnaître le droit d'une personne affectée de recourir à la justice administrative.
- Il est nécessaire de s'assurer que les bénéficiaires de l'assistance sociale jouissent d'une protection suffisante en matière de confidentialité de leurs informations auxquelles l'administration de l'assistance sociale peut avoir accès.
- Une loi sur l'assistance sociale peut également imposer des obligations aux fonctionnaires de l'assistance sociale : améliorer la prestation des services, garantir que les prestations soient payées aux bénéficiaires légitimes (et empêchent tout abus), fournir une assistance aux bénéficiaires et garantir que les informations relatives aux programmes soient accessibles aux bénéficiaires.
- Les bénéficiaires de l'assistance sociale doivent avoir accès à des mécanismes adéquats de réclamation et d'appel.
- Tous les procès doivent suivre les principes de procès équitable ;
- Le droit à la protection des informations personnelles doit être prévu dans la législation spécifique relative à l'assistance sociale.
- La protection des droits de l'homme dans l'accès aux services d'assurance sociale comprend la disponibilité des services, l'information correcte sur les processus à suivre, les exigences administratives, le respect de la dignité humaine dans la prestation des services et le respect des règles de la part des bénéficiaires.

5

PRINCIPES DE RESPONSABILISATION DANS LA LÉGISLATION NATIONALE D'ASSISTANCE SOCIALE

5.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, vous pourrez :

- Décrire différents types de mesures de responsabilisation adoptées par différents pays en matière de prestation de sécurité sociale ;
- Distinguer les différents mécanismes d'application et d'exécution des politiques d'assistance sociale et des cadres juridiques ;
- Comprendre le rôle joué par l'assistance fournie aux bénéficiaires par des acteurs non gouvernementaux.

5.2 INSTITUTIONS DE RESPONSABILISATION

Cette section identifie les dispositions/principes clés que le cadre juridique doit établir pour garantir la responsabilisation. Les systèmes de responsabilisation dans le domaine de la protection sociale sont également abordés dans le module S&E.

Les pays appliquent différents mécanismes pour assurer la responsabilisation des administrations de protection sociale. Il s'agit généralement d'institutions publiques responsables devant le ministre pilotant les programmes ou devant le ministère compétent (le ministère du Développement social, dans le cas de l'Agence de sécurité sociale de l'Afrique du Sud), ou d'institutions faisant partie d'un tel ministère. Il existe toutefois des exemples de tutelle distincte.

La loi sur l'assistance sociale du **Kenya** (2013) instaure une Autorité nationale d'assistance sociale dotée d'un conseil de direction propre (sections 3-5), lui-même responsable devant l'Autorité.

Parmi les autres mécanismes de responsabilisation figurent les commissions parlementaires, les comités ministériels et les institutions constitutionnelles telles que les institutions supérieures de contrôle. Les institutions supérieures de contrôle se heurtent en réalité à de sérieuses limites dans de nombreux pays : « Les rapports d'audit ne sont pas portés à la connaissance du public, les sessions de divulgation des résultats se tiennent à huis clos et rien n'est fait pour corriger les pratiques. »⁵⁴

54. *International Budget (2016) How can government audits drive accountability*, Blog consulté en ligne <<http://www.internationalbudget.org/2016/11/how-government-audits-drive-accountability/>>.



Créée par la Constitution sud-africaine de 1996, la Commission des droits de l'homme et du Protecteur public d'**Afrique du Sud** constitue des exemples de telles institutions.

On a récemment observé une tendance à instaurer des mécanismes de responsabilisation externes au cadre des institutions traditionnelles énumérées plus haut. Ces mécanismes sont souvent appelés **structures de responsabilisation sociale**. Certains de ces mécanismes peuvent être instaurés par le gouvernement lui-même pour renforcer la participation des citoyens.

En **Afrique du Sud**, le département de la performance, du suivi et de l'évaluation relevant de la Présidence a par exemple créé un « Cadre de renforcement des partenariats entre le public et le Gouvernement pour le suivi de la prestation des services de première ligne », dans le cadre d'un projet pilote de supervision impliquant les citoyens : « Ce mécanisme de responsabilisation instauré par le Gouvernement constitue un effort visant à inclure l'expérience des citoyens en matière de prestation des services dans les cadres généraux de suivi, d'évaluation et de performance ». ⁵⁵

Le **Rwanda** figure régulièrement parmi les pays les mieux classés en termes d'indicateurs de bonne gouvernance et parmi les pays les moins corrompus d'Afrique. Le Conseil de gouvernance du Rwanda réalise des audits et des inspections de routine au sein des organisations de sécurité sociale. Il note la performance de la prestation des services et classe les institutions gouvernementales en fonction d'indicateurs et d'un système de classification bien établi. ⁵⁶

D'autres institutions de ce type bénéficient de l'appui d'organisations non gouvernementales, en particulier de conseil. Il existe toutefois des exemples d'institutions informelles et citoyennes mises en place par les communautés, comme la Commission des pensions de l'Afrique du Sud.

Encadré 24 : Création de structures de responsabilisation sociale communautaires et non gouvernementales

« Des données probantes montrent que les programmes de protection sociale, en particulier les filets sociaux, ont mis en place des mécanismes relativement solides de responsabilisation, dont une série de mesures destinées à garantir le contrôle fiduciaire et la responsabilisation des administrateurs et parlementaires de haut niveau. De nombreux filets sociaux ont également établi de solides systèmes destinés à responsabiliser les bénéficiaires et les communautés. Dans la plupart des programmes, ils se traduisent par un recours répandu à des structures communautaires notamment chargées de superviser la progression de la mise en œuvre et de plaider pour les droits des bénéficiaires. Si cette stratégie semble s'avérer efficace à de nombreux égards, elle a soulevé la question de la viabilité de programmes fortement tributaires d'une main-d'œuvre volontaire au niveau local. »

Source: *Ministre d'État de la planification, National Development and Vision 2030 Kenya Social Protection Sector Review (2012) viii-ix.*

5.3 RESPECT ET APPLICATION DE LA LÉGISLATION

Différents mécanismes interviennent pour **garantir le respect et l'application** des politiques d'assistance sociale et des cadres juridiques. La législation doit prévoir la **conduite d'inspections** des administrations d'assistance sociale et la prise de **mesures correctives** à l'encontre des personnes et institutions ne s'y conformant pas.

Le recours à des mécanismes de révision interne a déjà été abordé, tout comme le rôle des tribunaux externes. Ces institutions servent spécifiquement à résoudre des litiges présentés par des candidats ou bénéficiaires en désaccord avec des décisions prises par les organes d'administration des services d'assistance sociale.

Compte tenu de la possibilité de fraude liée au grand nombre de bénéficiaires desservis par le système d'assistance sociale **sud-africain**, la loi sur l'assistance sociale (2004) prévoit une institution externe spéciale d'application de la loi baptisée « Inspection de l'assistance sociale ».

57. Help Age International (2014), *A Livingstone Accountability in social pension programmes: A baseline mapping of the Old Age Grant in South Africa* p. 17.
58. <<https://www.facebook.com/Rwanda-Governance-Board-152531114805656/>>.



L'Inspection de l'assistance sociale est un organe indépendant chargé par la loi de :⁵⁷

- a. Mener des enquêtes visant à maintenir l'intégrité du système d'assistance sociale ;
- b. Procéder à des audits financiers et de contrôle interne ;
- c. Enquêter sur des cas de fraude, de corruption et d'autres formes de mauvaise gestion financière et administrative, mais aussi sur des activités délictueuses ;
- d. Créer un mécanisme de réclamations.

L'Inspectorat dispose de compétences considérables en matière d'enquête reposant sur un régime de sanctions sévères.

Déjà abordé, le rôle des tribunaux et institutions consiste essentiellement à donner effet à la protection inscrite dans le cadre juridique, c.-à-d. dans la Constitution, la législation et le droit commun. Parmi les exemples déjà mentionnés figure la justice administrative et la protection de la vie privée, sous l'égide des tribunaux.

La jurisprudence peut elle aussi jouer un rôle considérable dans la couverture de l'assistance sociale et la prestation des services.

En Afrique du Sud, il a par exemple été décidé qu'en cas de besoin, un tribunal peut autoriser un procès collectif destiné à protéger les intérêts des pauvres et des vulnérables.⁵⁸

5.4 APPUI DE CENTRES D'ASSISTANCE JURIDIQUE ET D'AUTRES MILITANTS SOCIAUX

Les bénéficiaires des services d'assistance sociale appartiennent en règle générale aux couches les plus vulnérables et marginalisées de la société. Malgré l'existence de mécanismes formels et informels de responsabilisation, de reddition de comptes et de résolution de conflits et de litiges, comme expliqué plus haut, ces catégories de citoyens ont besoin d'un appui accru de la part d'autres structures. Dans de nombreux pays, aucune assistance juridique publique n'est disponible aux bénéficiaires de l'assistance sociale. De fait, plusieurs structures de responsabilisation (sociale) mentionnées plus haut ont été établies et/ou appuyées par des organismes du gouvernement et de la société civile (dont des ONG).

Des travailleurs sociaux et des centres d'assistance juridique fournissent un appui aux bénéficiaires de l'assistance sociale.

Les organisations de la société civile et les centres d'assistance juridique se sont avérés essentiels au succès des litiges présentés par des requérants ou bénéficiaires de services d'assistance sociale.

Encadré 25 : Le Centre de ressources juridiques de l'Afrique du Sud

Il existe des centres d'aide juridique dans plusieurs pays d'Afrique australe, comme le Centre de ressources juridiques de l'Afrique du Sud. Il s'agit du plus grand centre public d'assistance juridique en matière de droits de l'homme. Établi en 1979, il se sert de la loi comme d'un instrument de justice en faveur des personnes vulnérables et marginalisées, comme les personnes pauvres, sans terres et sans-abri.

Source : <<http://lrc.org.za/>>.

57. Loi sur l'assistance sociale, chapitre 4, section 27.

58. Voir la section 38 de la Constitution sud-africaine, 1996, et le Département du Secrétariat permanent pour l'aide sociale, *Eastern Cape Provincial Government v Ngxuzo* 2001 10 BCLR 1039 (A); 2001 4 SA 1184 (SCA) and *Mashavha v President of the RSA* 2004 12 BCLR 1243 (CC).



Encadré 26 : Exemple : Civil society stakeholder support in South Africa

« Des organisations de supervision et de plaidoyer telles que Black Sash et SCAT constituent d'importants exemples de mécanismes de responsabilisation créés par la société civile pour résoudre des litiges collectifs. Black Sash était au départ un service de conseil qui analysait des affaires et dispensait des conseils parajuridiques aux individus ; au fil du temps, il a évolué et constitué un réseau de Bureaux de conseil communautaires et d'organisations communautaires afin d'étendre sa portée et son impact. En plus de conseiller des organisations communautaires, Black Sash dispense également des formations aux communautés en matière de législation gouvernementale locale, de planification et de budget, couvrant notamment la supervision et la responsabilisation du gouvernement, mais aussi la participation à des structures communautaires de prise de décision. »

Source : A Livingstone (2014) *Accountability in social pension programmes: A baseline mapping of the Old Age Grant in South Africa* (Help Age International, 2014) 16.

5.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Pour assurer la responsabilisation des administrations de protection sociale, un pays peut se servir de mécanismes gouvernementaux, de commissions parlementaires, de comités ministériels et d'organes constitutionnels.
- La législation doit prévoir des mécanismes de respect et d'application de la protection inscrite dans le cadre juridique d'assistance sociale. Ces mécanismes peuvent prendre la forme d'une application de mesures judiciaires (via les tribunaux) ou d'organes de supervision interne et de tribunaux spécialisés.
- Des mécanismes de « responsabilisation sociale » créés à l'initiative de travailleurs sociaux, d'organisations de la société civile et de centres d'assistance juridique peuvent également être mis à la disposition des bénéficiaires de l'assistance sociale.
- Le cadre juridique de l'assistance sociale doit prévoir l'obligation pour les administrations d'assistance sociale de conduire des inspections et d'appliquer des mesures correctives aux personnes et institutions en situation de non-respect.

BIBLIOGRAPHIE

- Union africaine (2008) Cadre de politiques sociales pour l'Afrique (CAMSD/EXP/4(I))
- Bruni, M L (2016) Reforming Social assistance system, dans Alam A. e al (2016) Making it happen, World Bank Group
- Cassim, A (2015) *What happens to policy when champions go away*, *Making Voices Count*, disponible à l'adresse : <http://www.makingallvoicescount.org/blog/south-africassocial-welfare-system-happens-policy-champions-goaway/>
- Freeland N (2014) *Do targeting techniques tend to be incompatible with human rights*, consulté en ligne <http://socialprotection-humanrights.org/expertcom/dotargeting-techniques-tend-to-be-incompatible-with-the-human-rights-standards-of-transparency-and-access-to-information/>
- Hailu, Medeiros et Nonaka (2008), "Legal Protection for Cash Transfers: Why We Need it," dans *Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America*, Brazil, Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG)
- HelpAge International (2014), *A Livingstone Accountability in social pension programmes: A baseline mapping of the Old Age Grant in South Africa*
- Human Rights and Social security* (2017), recueil d'affaires judiciaires, <http://socialprotection-humanrights.org/legaldepository/legal-cases/59>
- PIDESC (1966) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- OIT (1952) Convention n°102 concernant les normes minimales de sécurité sociale
- OIT (2011) *La sécurité sociale et la primauté du droit, Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*
- OIT (2012) Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale,
- OIT (2014) Rapport mondial sur la protection sociale 2014-2015
- OIT (2014) Namibia Social protection floor assessment International Budget (2016) How can government audits drive accountability, Blog consulté en ligne : <http://www.internationalbudget.org/2016/11/howgovernment-audits-drive-accountability/>
- ISSA (2010) *Dynamic Social Security for the Americas: Social Cohesion and Institutional Diversity – Developments and Trends*
- Kulke U et Guilbault, ESP (2013) *The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (n° 202): Completing the Standards to Close the Coverage Gap* (juillet-décembre 2013). *International Social Security Review*, Vol. 66, Numéro 3-4
- Olivier M (2003) "Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC: a rights-based perspective" dans M Olivier et E Kalula (eds) *Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC* (CICLASS, Institute for Development and Labour Law, UCT & FES, 2003)
- Olivier M (2011) "Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa" – vol 3(1) *International Journal of Social Security and Workers Compensation*
- Olivier M (2011) "Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa" – vol 3(1) *International Journal of Social Security and Workers Compensation*
- SADC (2007) Charte des droits sociaux fondamentaux dans la SADC
- Taylor (2002) *Transforming the Present. Protecting the Future – Consolidated Report (Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa)*
- Nations Unies (1948) Déclaration universelle des droits de l'homme.



APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection social global constitué de composantes interdépendantes.

Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous.

D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

LEG	Cadres juridiques
S&I	Sélection & identification
ADM	Administration et systèmes de mise en œuvre
COO	Coordination
GOV	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
SIG	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
FIN	Financement & gestion financière
S&E	Suivi & évaluation

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

<http://socialprotection.org/institutions/transform>



EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficacéité des systèmes de protection sociale. TRANSFORM vise non seulement à dispenser des connaissances de pointe utiles pour relever les défis auxquels se trouvent confrontés les pays de la région, mais aussi à encourager les apprenants à assumer un rôle moteur dans la transformation de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

POURQUOI TRANSFORM ?

Il existe de nombreux programmes de formation dans le domaine de la protection sociale ; un grand nombre d'idées, de concepts, de méthodes et de techniques de base sont donc disponibles. Les institutions et les individus éprouvent pourtant une grande difficulté à mettre en place des systèmes de protection sociale vastes et complets.

Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité, à appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation et à les prendre en main. Pour générer la transformation à laquelle aspire ce programme, cette capacité est au moins aussi importante que les connaissances elles-mêmes.

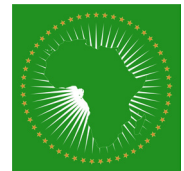
Toutes les ressources de TRANSFORM, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Pour de plus amples informations, consulter la couverture..

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org

Ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORM A ÉTÉ MIS AU POINT SUR LA DEMANDE DE L'UNION AFRICAINE



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE TRANSFORM :



