



---

# LEG

---

CADRES JURIDIQUES

---

RÉSUMÉ DU MODULE





*TRANSFORM* est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant d'experts et de professionnels issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Cathy Chames et Nana Davies (*Southern Hemisphere*), auquel a également contribué Thibault Van Langenhove (OIT). La version intégrale du manuel correspondant est disponible sur le site internet de l'initiative *TRANSFORM*.

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luc 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 réagencant, 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 réagencez, 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](mailto: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>.



---

# LISTE DES ABBREVIATIONS

---

CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CESCR	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
CRDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
IDA	<i>International Disability Alliance</i> (Alliance Internationale du Handicap)
ISC	Institutions supérieures de contrôle
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PIDESC	Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels
R. 202	Recommandation de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012 (n° 202)
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe ( <i>Southern Africa Development Community</i> )
UA	Union Africaine
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

# GLOSSAIRE

**Les 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.

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

Glossaire	4
<b>1 Introduction</b>	<b>6</b>
<b>2 Pourquoi est-il important de disposer d'un cadre de protection sociale fondé sur les droits de la personne ?</b>	<b>8</b>
2.1 Objectifs	8
2.2 Fondements	9
2.3 Normes régionales et internationales	10
2.3.1 Normes internationales : aspects généraux	10
2.3.2 Normes internationales : Recommandation de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012 (n° 202)	11
2.3.3 Normes régionales	12
2.3.4 Application de normes régionales et internationales dans les systèmes juridiques nationaux	13
2.4 Protection constitutionnelle et rôle des tribunaux	13
2.5 Contraintes budgétaires et approche fondée sur les droits de l'homme	15
2.6 Principaux enseignements	17
<b>3 Mettre en place une base juridique nationale d'assistance sociale</b>	<b>18</b>
3.1 Objectifs	18
3.2 Élaboration du cadre juridique	19
3.3 Établissement des principaux paramètres par la loi	19
3.3.1 Identification des bénéficiaires	19
3.3.2 Une assistance sociale accordée aux non-citoyens ?	19
3.3.3 Conditions d'admissibilité	20
3.4 Mécanismes de financement et institutionnels	22
3.4.1 Mécanismes de financement	22
3.4.2 Mécanismes institutionnels	22
3.5 Lois nationales, consultations publiques et mobilisation sociale	23
3.6 Recherches et analyse de la réforme réglementaire	24
3.7 Principaux enseignements	24
<b>4 Protection des droits individuels et protection contre l'utilisation abusive d'informations personnelles dans le cadre de l'assistance sociale</b>	<b>26</b>
4.1 Objectifs	26
4.2 Droit de réclamation et d'appel	27
4.3 Principe d'équité	28
4.4 Respect la vie privée et confidentialité des informations personnelles	29
4.5 Principes pour la protection des droits des bénéficiaires à accéder aux services de protection sociale	30
4.6 Principaux enseignements	31
<b>5 Principes de responsabilisation dans la législation nationale d'assistance sociale</b>	<b>33</b>
5.1 Objectifs	33
5.2 Institutions de responsabilisation	34
5.3 Respect et application de la législation	34
5.4 Appui de centres d'assistance juridique et d'autres militants sociaux	35
5.5 Principaux enseignements	35
<b>6 Bibliographie</b>	<b>36</b>

---

---

# 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 sociales 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 inclut un ensemble de dispositions qui garantissent les droits à la sécurité de revenu pour les groupes vulnérables, tels que les femmes et les personnes handicapées.

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). 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.

Le droit à la sécurité sociale est clairement formulé à l'article 9 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). D'après l'article 3 du Pacte, les États sont obligés à assurer que les femmes et les hommes peuvent bénéficier de manière égale aux droits à un travail adéquat, à la sécurité sociale, et à un standard adéquat de vie sans discrimination. Le PIDESC ne mentionne toutefois pas explicitement le principe de non-discrimination pour protéger les personnes en situation de handicap. Le droit des personnes en situation de handicap à la protection sociale est néanmoins codifié dans d'autres conventions, comme par exemple la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH, article 28). 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.

---



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.

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 1. Approche de la sécurité sociale fondée sur les droits de l'homme*

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 chargés 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.<sup>1</sup>

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 » (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.

1. Voir : <<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 ;
- 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.

Lorsque les droits à la sécurité sociale des groupes très vulnérables sont reconnus dans les constitutions et sont entérinés dans la législation, cela peut créer une légitimité politique, construire un élan sociétal et une action publique pour garantir que ces groupes jouissent effectivement de leurs droits. 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, y compris les données biométriques ;
  - D'accessibilité de procédures aux personnes en situation de handicap et autres groupes ;
  - De langues parlées (comme par exemple les formats de communication accessible pour les personnes avec certains handicaps) ;
  - 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.
- 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.

## 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. 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 2. 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: Nickless, J. European Code of Social Security, Short Guide, mai 2002, p.7.*

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. Le Pacte fait des références spécifiques aux droits des femmes, comme l'égalité de rémunération (article 7) et le congé maternité payé (article 10), mais sans aucune référence aux droits des personnes en situation de handicap. À la différence de la Déclaration, les États parties doivent garantir le respect des obligations qui en découlent.



Presque tous les pays africains,<sup>2</sup> 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) ;
- d. Le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre (article 12).

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).

D'autres conventions importantes qui mettent en exergue le droit à la sécurité sociale pour les groupes vulnérables et sont des outils de suivi et de rapportage légaux sont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 11), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (article 28), et la Convention internationale des droits de l'Enfant (article 26). La déclaration conjointe de l'OIT et l'International Disability Alliance (IDA – Alliance internationale sur le handicap) vers des systèmes de protection sociale inclusive qui soutiennent la pleine et effective participation de personnes handicapées appelle à ce que les cadres légaux qui soutiennent la protection sociale garantissent la non-discrimination sur la base du handicap, et à l'établissement d'obligations pour fournir des accommodations et réponse pour les besoins relatifs au handicap.

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.

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).

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



La R202 de l'OIT contient une promesse significative pour réduire les lacunes de couverture quant à la protection sociale pour les femmes, tant en matière d'accès aux soins de santé que la sécurité de revenu au cours du cycle de vie - Cf. Encadré 4

### Encadré 3. 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) :

- 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 répond aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de qualité ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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.*

### Encadré 4. Les cadres légaux de l'OIT relatifs aux femmes et jeunes filles

La Recommandation N° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale couvre diverses garanties de sécurité sociale de base qui sont significatives pour les femmes et jeunes filles tout au long de leur cycle de vie. Par exemple, l'accès aux pensions non-contributoires peuvent améliorer la sécurité de revenu des femmes dans leur vieillesse, alors que l'augmentation des transferts monétaires pour les familles avec des enfants (notamment par le biais des allocations familiales ou pour enfants) peut promouvoir un investissement dans les filles (dans leur éducation, ainsi que fournir une source de revenu autonome pour les mères et pour l'activité économique des femmes). Des mécanismes qui garantissent une sécurité de revenu de base, tels que les programmes de garantie d'emploi, fournissent une sécurité vitale pour les femmes en âge actif qui ne sont pas capables d'avoir un revenu suffisant, notamment en cas de maladie, chômage, maternité et handicap. Les femmes sont également couvertes de manière plus efficace à travers des mécanismes universels offerts à tous les citoyens ou habitants du pays.

La Convention N°183 sur la protection de la maternité établit un cadre exhaustif pour mener les États membres à fournir une protection de la maternité adéquate au niveau national pour les femmes, y compris celles dans le secteur informel. Les mères ont droit à un congé maternité d'au moins 14 semaines qui doit être mis à disposition à travers les régimes obligatoires d'assurance sociale ou des fonds publics sous la législation nationale ou d'autres modalités. Les femmes qui ne remplissent pas les conditions requises pour ces bénéficiaires doivent avoir droit à des bénéficiaires adéquats à partir des fonds d'assistance sociale. Parmi les pays de l'Afrique Sub-Saharienne qui ont également ratifié la convention sont le Sénégal, le Niger, l'Île Maurice, le Mali, le Djibouti, le Burkina Faso et le Bénin

## 2.3.3 Normes régionales

L'Union africaine (UA) place les droits de l'homme au cœur des priorités du continent, comme en témoignent 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 de l'UA.





Le Cadre de politique sociale pour l'Afrique de 2008<sup>3</sup> 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). Le Protocole inclut également des mesures de soutien de l'inclusion des personnes handicapées pour l'emploi et la protection sociale.

### 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.

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 ». <sup>4</sup> Dans d'autres cas toutefois, comme en Afrique du Sud<sup>5</sup> et au Zimbabwe,<sup>6</sup> 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 sociales<sup>19</sup> 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.<sup>7</sup>

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 ;

3. *Cadre de politique sociale de l'Union africaine pour l'Afrique (2008) (CAMSD/EXP/4(I)).*

4. *Article 144 de la Constitution namibienne.*

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

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

7. *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.*



- 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 ;<sup>8</sup>
- Des références non contraignantes au droit à la protection sociale sont contenues dans les Constitutions de la Namibie et du Swaziland.

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.<sup>9</sup> 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)).

Plusieurs pays ont adopté des constitutions qui incluent des engagements explicites pour les États sur les droits des femmes et des jeunes filles à la sécurité sociale. Par exemple, au Kenya, la Fédération de Femmes avocates (FIDA, en anglais) ont obtenu l'augmentation du congé maternité par le biais de « l'Employment Act of 2007 » (la loi sur l'emploi de 2007), et l'inclusion de cette disposition dans la Constitution (Domingo et autres, 2016). Au Népal, les droits à la sécurité sociale des femmes veuves, des minorités ethniques, des personnes handicapées, des Dalits, des personnes âgées et autres groupes vulnérables sont inscrits dans la loi sur la Sécurité Sociale 2075 de 2018 (« Social Security Act 2075 ») et la constitution népalaise de 2015. Au niveau mondial, 52 pays ont un droit garanti à l'égalité ou à la non-discrimination contre les personnes handicapées explicitement inscrits dans leur constitution, y compris 20 pays de l'Afrique Sub-Saharienne (World Policy Centre, 2017).

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. Toutefois, dans les contextes où la protection sociale est fondée sur des cadres juridiques ou constitutionnels (tels que l'Inde, la Colombie, le Kenya, le Brésil et

8. 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.

9. Voir : <[http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/kenya\\_constitution.pdf](http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/kenya_constitution.pdf)>.



l'Afrique du Sud), l'activisme judiciaire et les cours peuvent constituer des éléments pour tenir les États responsables de leurs engagements vis-à-vis les femmes et les personnes en situation de handicap.

#### *Encadré 5. 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.<sup>10</sup> De même, dans le célèbre procès des Khosa contre le ministère du Développement social,<sup>11</sup> 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.

Un référentiel d'affaires juridiques traitées dans différents pays est disponible en ligne : <http://socialprotection-humanrights.org/legal-depository/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. 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.<sup>12</sup>

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 au moyen des ressources existantes, à condition de bien les gérer (paragraphe 33).<sup>13</sup>

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.

10. OIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit* (paragraphe 297).

11. 2004 6 BCLR 569 (CC).

12. 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.

13. 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.



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

#### Encadré 6. Le financement des mesures d'assistance sociale

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 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).

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.

Par exemple, pour amortir les effets négatifs de la suppression gradative des subventions énergétiques et de nourriture pour les groupes vulnérables dans la Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, les gouvernements ont été forcés à introduire et/ou à étendre de manière progressive et réformer des mécanismes de protection sociale visés, tels que les transferts monétaires (comme les transferts monétaires Takaful et Karama en Égypte, ou le Programme National de Ciblage de la Pauvreté au Liban) ou les mécanismes d'assurance de santé (comme le Régime d'Assistance Médicale au Maroc) (Centre for Inclusive Policy, 2018).

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.<sup>14</sup>

## 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 ;

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



- 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. D'autres conventions, telles que la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies, renforcent les droits des personnes handicapées et autres groupes marginalisés à la protection sociale
- 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, y compris des dispositions spécifiques aux groupes vulnérables, 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 et stratégie définies de façon participative et fondée sur des études de viabilité financière et sur une évaluation des besoins.

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. Les organisations de la société civile et les groupes communautaires, qui représentent les intérêts et les voix des groupes défavorisés, comme par exemple les femmes, les personnes handicapées, les minorités ethniques, entre autres, doivent être inclus dans les consultations et le processus de rédaction. 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 ». 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.

Cependant, une définition d'éligibilité doit être revue de manière périodique pour s'assurer qu'elle ne mène pas par inadvertance à l'exclusion des bénéficiaires et à la discrimination. Par exemple, les définitions de handicap pour recevoir les pensions d'invalidité en Namibie et en Afrique du Sud disposent que ceux qui reçoivent les pensions sont incapables de travailler du fait de leur handicap, qui ne sont pas recommandés ou en accord avec la CRDPH. Des pays tels que le Népal, les Maldives et le Vietnam n'incluent pas l'incapacité de travailler parmi les conditions dans la définition de l'éligibilité à recevoir la pension d'incapacité, dans le but d'éviter une situation où les personnes handicapées sont forcées à choisir entre une source de revenu inférieure, mais stable à travers l'assistance sociale ou la recherche d'emploi.

### 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).



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.<sup>15</sup> 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. Par exemple, pour que quiconque puisse être bénéficiaire d'un programme qui vise les handicaps, le requérant devra avoir une vérification de leur handicap, ce qui peut impliquer la soumission de la documentation médicale et/ou le passage par une évaluation fonctionnelle. 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. Par exemple, les mécanismes de test de revenu rarement prennent en considération les coûts additionnels liés au handicap, et par conséquent sous-estiment la pauvreté au sein des personnes handicapées, ne parvenant pas à remplir les obligations prévues dans la CRDPH ou le Code de la Sécurité Sociale de la SADC relatives à la garantie de l'accès aux biens et services nécessaires par rapport au handicap. Ces mécanismes peuvent également appliquer des évaluations complexes et opaques qui font obstacle à ce que les groupes marginalisés puissent « analyser les processus de ciblage, demander leurs bénéfices et tenir les administrateurs des programmes responsables pour leurs erreurs ».

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



15. Voir : <http://socialprotection-humanrights.org/key-issues/universality-of-protection-and-effective-access/eligibility-criteria-and-entitlement-conditions-including-conditionalities/>.



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 ». <sup>16</sup> Puisque les femmes sont typiquement responsables de remplir les conditions des programmes, elles peuvent contribuer au renforcement traditionnel des rôles de genre, entraver la participation des femmes dans le marché du travail, et exacerber le manque de temps des femmes (Cookson, 2019). Le non-recours aux services sociaux et de santé publique peut en effet être lié à - the part of the sentence here will be "...d'autres facteurs, tels que l'inaccessibilité, le manque de qualité, le manque de confiance ou les coûts d'opportunité (voir le module ADM).

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.

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 7. 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.

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 :

- a. 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;
- b. 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.

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



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 :

- c. 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;
- d. 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 devrait être garantie.

Par exemple, sous la CRDPH et le Code de la Sécurité Sociale de la SADC, les personnes handicapées doivent avoir un accès égal garanti aux mêmes mesures de protection sociale que celles dont bénéficient les personnes sans handicap, ainsi qu'à des mesures de protection sociale spécifiques au handicap. Cela veut dire que les personnes en situation de handicap doivent bénéficier d'une sécurité de revenu si elles vivent en situation de pauvreté, et recevoir également un soutien par rapport aux coûts relatifs au handicap, tels que la réhabilitation, les soins de santé, les appareils fonctionnels et services de soutien. 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.

## 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 réglemente 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

#### Gouvernance et gestion de l'assistance sociale :

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'organisation politique interne (par ex. : juridiction fédérale/provinciale, degré de décentralisation, etc.) y joue également un rôle déterminant. L'administration concrète de l'assistance sociale peut en outre 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. La prestation de services décentralisée peut fournir une assistance pour que les personnes concrétisent plus facilement leurs droits aux bénéficiaires. D'autre part, la centralisation du processus de certification du handicap peut être un élément dissuasif pour de nombreuses personnes handicapées, puisque cela implique des coûts personnels substantiels pour ce qui est du transport et l'accommodation afin d'entreprendre un processus d'évaluation souvent long.

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 ».<sup>17</sup>

### 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. Les partenaires non traditionnels ont quant à eux leur mot à dire sur des questions de sécurité sociale plus traditionnelles. Les organisations de personnes handicapées et les groupes formels et informels représentant les droits des femmes doivent être inclus dans le dessin et le suivi tant de la protection sociale en générale comme de la protection sociale visant les questions de handicap et de genre, d'après les dispositions de la CRDPH ainsi que par rapport à ce qui est recommandé par la déclaration conjointe de l'OIT et l'IDA (l'International Disability Alliance – l'Alliance Internationale du Handicap).

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)).

#### *Encadré 8. 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. »

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

17. 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](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf)>.



(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. 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.

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. Les mouvements et organisations des droits des femmes par exemple ont joué un rôle capital dans l'intégration de questions nouvelles ou négligées dans les cadres de protection sociale dans divers pays, parmi lesquels nous pouvons citer l'Uruguay (par exemple, l'agenda des soins/de la garde), les Philippines (par exemple, la sécurité sociale pour les femmes âgées) et la Bolivie, le Chili et le Brésil (par exemple, la protection pour les travailleuses domestiques). Les organisations des personnes handicapées ont également poussé à une protection sociale plus inclusive pour les personnes en situation de handicap dans divers cadres, y compris au Népal, au Ghana, et à travers l'Europe.

### 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. Le suivi des informations désagrégées et l'évaluation de la mise en œuvre de la législation est essentielle à ce niveau pour attester des résultats relatifs aux questions spécifiques au genre et au handicap, de manière à assurer que les lois et leur respect répondent aux besoins des groupes marginalisés clés. 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).

### 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. Des efforts spécifiques sont requis pour assurer la participation et inclure les voix des groupes les plus défavorisés et marginalisés.
- 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 inspec.

---

## 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 :

- 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.

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.

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.

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.

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.<sup>18</sup>

18. OIT (1952) Convention n°102 concernant les normes minimales de sécurité sociale.

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.<sup>19</sup> 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.

### 4.3 PRINCIPE D'ÉQUITÉ

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 légales, 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 :

1. 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.
2. 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.



19. Paragraphe 5.1.



3. 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). Ces matériels de sensibilisation doivent être adaptés aux besoins spécifiques des utilisateurs, ce qui inclut l'application d'un langage inclusif, des formats de communication adaptés et une livraison de l'information à travers les voies et formats les plus appropriés pour assurer que les personnes âgées, les minorités ethniques, les personnes handicapées et les femmes qui n'ont pas accès à l'espace public peuvent tous y avoir accès.
4. 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 prendront 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.

---

## 4.4 RESPECT DE LA PRIVÉE ET CONFIDENTIALITÉ DES INFORMATIONS

---

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.<sup>20</sup>

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.

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.

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)).

20. 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) paragraphe 99.



*Encadré 9. 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 mise 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.

## 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. Le service client et la livraison du service devrait inclure des adaptations pour les personnes handicapées et les personnes âgées, ce qui comprend des bureaux accessibles et de facile accès, une information accessible et une communication sur la formation de l’équipe sur les besoins liés au handicap et à l’âge, ainsi que des manières de prévoir des aménagements.

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.

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 la loi d’assistance sociale de l’Afrique du Sud.



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 d'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.

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. Par exemple, les personnes handicapées peuvent avoir des bénéficiaires qui sont gérés par d'autres membres de leur famille. Ce type de configuration peut être nécessaire pour des personnes dont la capacité légale est limitée ou pour franchir des barrières dans l'administration des bénéficiaires (comme par exemple des points de paiement distants et inaccessibles, ou l'absence de communication accessible) ainsi que d'autres formes d'exclusion (par les services bancaires, notamment). Néanmoins, ceci peut limiter le contrôle des bénéficiaires handicapés à leurs propres bénéficiaires et, dans certains cas, cela peut mener à des cas d'abus. Les systèmes administratifs doivent donc essayer de réduire davantage les barrières qui empêchent le contrôle individuel des bénéficiaires (comme par exemple garantir que les lieux de paiement sont accessibles et proches aux individus, fournir une assistance dans l'établissement de comptes bancaires/argent mobile au nom du bénéficiaire) et mettre en œuvre des mesures de suivi et de garantie (comme par exemple des mécanismes de réclamations pour dénoncer des abus, des consultations avec le bénéficiaire pour s'assurer de leur choix de bénéficiaire par procuration).

#### *Encadré 10. 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.

Enfin, il convient de rappeler qu'un système d'assistance sociale ne peut présenter un fonctionnement optimal que si son public lui-même, c.-à-d. les candidats et bénéficiaires de l'assistance sociale, observe 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 de manière inclusive et sensible au genre, 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 et de soutien pour utiliser ces mécanismes de réclamation.
- 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 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. 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 ». <sup>21</sup>

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.

## 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.

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.



21. International Budget Partnership (2016). "How can government audits drive accountability?", Article de blog consulté en ligne : <<http://www.internationalbudget.org/2016/11/how-government-audits-drive-accountability/>>.



---

## 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. Même dans des pays où des lois d'égalité de genre ont été établies, les inégalités de pouvoir entre les hommes et les femmes ainsi que les stéréotypes de genre et les normes sociales discriminatoires peuvent empêcher les femmes de réclamer leurs droits. Par conséquent, des efforts d'éducation sur la législation doivent accompagner l'introduction et la mise en œuvre de mesures juridiques, de manière à permettre aux bénéficiaires d'effectivement concrétiser leurs droits. 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).

---

## 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.

## 6

## BIBLIOGRAPHIE

Addati, L., Behrendt, C., et Wagenhauser, M. (2016) Maternity cash benefits for workers in the informal economy. Social Protection for All Issues Brief. Bureau international du Travail : Genève.

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/>>.

Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (2019). Disability and Development Report 2018. United Nations : New York

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-thehuman-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>>.



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.

Mizunoya, S., et Mitra, S. (2013). Is there a disability gap in employment rates in developing countries?. World Development, 42, 28-43

Nations Unies (1948) Déclaration universelle des droits de l'homme.

Nations Unies (2021) Strengthening Social Protection for Pandemic Responses. Building Social Protection Capacities. Targeted social protection in Arab countries before and during the Covid-19 crisis. Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale : Beyrouth.

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.

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/>>.

OIT (2021). Rapport mondial sur la protection sociale 2020-22 : La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur. Bureau International du Travail. Genève

PIDESC (1966) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

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).

Tessier L., et autres (2013) Social Protection Floors and gender equality: A brief overview. Extension of Social Security. ESS Working Paper 37. OIT: Genève.

Union africaine (2008) Cadre de politiques sociales pour l'Afrique (CAMSD/EXP/4(I))





# APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection sociale 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.

<b>LEG</b>	Cadres juridiques
<b>S&amp;I</b>	Sélection & identification
<b>ADM</b>	Administration et systèmes de mise en œuvre
<b>COO</b>	Coordination
<b>GOV</b>	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
<b>SIG</b>	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
<b>FIN</b>	Financement & gestion financière
<b>S&amp;E</b>	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'efficacités 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](mailto: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



Empowered lives.  
Resilient nations.

FINANCÉE PAR



PARTENAIRES DE  
TRANSFORM



[The main body of the page is obscured by a large black redaction box.]