



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le droit des enfants à la protection sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : une analyse des cadres juridiques du point de vue des droits des enfants

Charlotte Bilo et Anna Carolina Machado, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

unicef 
for every child

 **policy** international
centre for inclusive growth

Copyright© 2018

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

Programme des Nations Unies pour le développement et Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Cette publication constitue l'un des produits de l'accord interne aux Nations Unies conclu entre le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et le Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO, de l'anglais *Middle East and North Africa Regional Office*).

Né d'un partenariat entre les Nations Unies et le Gouvernement brésilien, le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) a pour mission de promouvoir l'apprentissage Sud-Sud en matière de politiques sociales. L'IPC-IG est lié au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Brésil, au ministère brésilien du Plan, du Développement et de la Gestion et à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) du Gouvernement brésilien.

Coordonnateurs de recherche

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Fábio Veras Soares (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea et IPC-IG)

Chercheurs

Carolina Bloch (IPC-IG)

Eunice Godevi (IPC-IG, chargée de recherche DAAD)

Imane Helmy (IPC-IG, consultante indépendante)

Joana Mostafa (Ipea)

Mohamed Ayman (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea et IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Assistants de recherche

Bárbara Branco

Juliane Becker Facco

Volontaires en ligne des Nations Unies

Dorsaf James, Sarah Abo Alasarar

et Susan Jatkar

Conception : équipe des publications de l'IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral,

Rosa Maria Banuth et Manoel Salles

Droits et autorisations : tous droits réservés. Les textes et données contenus dans la présente publication peuvent être reproduits à condition d'en citer la source. Les reproductions à des fins commerciales sont interdites.

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive diffuse les résultats de ses recherches en cours afin d'encourager l'échange de points de vue autour de questions relatives au développement. Ses articles sont signés par leurs auteurs et doivent donc être cités en conséquence. Les résultats, interprétations et conclusions dont ils font état sont ceux de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à ceux du Programme des Nations Unies pour le développement, du Gouvernement brésilien ou du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

Cette publication est disponible en ligne sur www.ipcig.org.

Pour de plus amples informations sur les publications de l'IPC-IG, n'hésitez pas à contacter publications@ipc-undp.org.

Toutes les suggestions et/ou corrections seront les bienvenues pour tenir ces informations à jour. Merci de contacter Anna Carolina Machado (anna.machado@ipc-undp.org) ou Charlotte Bilo (charlotte.bilo@ipc-undp.org) si vous souhaitez actualiser, rectifier ou ajouter toute information relative aux cadres juridiques et programmes.

Citation suggérée : Bilo, C. et A. C. Machado. 2018. *Le droit des enfants à la protection sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : une analyse des cadres juridiques du point de vue des droits des enfants*. Brasília et Amman : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO).

ISSN: 2526-0499


unicef
for every child


policy international
centre for inclusive growth



Empowered lives.
Resilient nations.

 Ipea Institute for Applied
Economic Research

MINISTRY OF
PLANNING

BRAZILIAN
GOVERNMENT

**LE DROIT DES ENFANTS À LA PROTECTION
SOCIALE AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE
DU NORD : UNE ANALYSE DES CADRES
JURIDIQUES DU POINT DE VUE DES DROITS
DES ENFANTS**

REMERCIEMENTS

Le droit des enfants à la protection sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : une analyse des cadres juridiques du point de vue des droits des enfants est le deuxième des quatre produits axés sur le savoir et consacrés à la protection sociale non contributive dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord conjointement élaborés par le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et le Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO, de l'anglais *Middle East and North Africa Regional Office*).

Nous souhaitons exprimer notre gratitude envers Arthur van Diesen et Buthaina Al-Iryani (UNICEF MENARO) pour leur long partenariat et pour les observations, les suggestions et le soutien qu'ils nous ont apportés tout au long de l'élaboration du présent rapport.

Nous aimerions également remercier Bárbara Branco, Eunice Godevi et Juliane Becker Facco pour le soutien fourni à nos recherches. Merci enfin à Mohamed Ayman Abdel Hameed, sans qui le présent rapport n'aurait pas pu voir le jour.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Contexte

Malgré les importants progrès réalisés pendant la dernière décennie au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) en matière de réduction de l'extrême pauvreté et d'amélioration des indicateurs de santé, d'éducation et de survie des enfants, des inégalités persistent au sein de la région. Les pays affectés par des conflits et des crises humanitaires (comme l'Irak, la Libye, la Syrie et le Yémen) ont par exemple vu reculer leurs indicateurs de bien-être des enfants (UNICEF 2017a). Dans la région, la pauvreté des enfants reste d'ailleurs une préoccupation majeure : dans onze pays arabes, un enfant sur quatre vit en situation de pauvreté multidimensionnelle extrême, selon une récente étude (LAS et al. 2017).

Un corpus de recherches en perpétuelle expansion recense les effets positifs de la protection sociale en matière de prévention et de réduction de la pauvreté monétaire et multidimensionnelle chez les enfants. Le lien existant entre la réduction de la pauvreté des enfants et les politiques de protection sociale est également mis en avant par l'Objectif de développement durable (ODD) 1, qui consiste à « éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier », mais aussi par la cible 1.3, qui vise à « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale » afin d'atteindre une vaste couverture des personnes pauvres et vulnérables d'ici 2030.

Face à l'intérêt croissant porté au rôle de la protection sociale dans l'amélioration des indicateurs de développement humain, notamment parmi les enfants, il importe de faire un rappel : l'accès à la protection sociale est non seulement régi par des politiques, mais aussi par des droits consacrés dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Une approche de la protection sociale fondée sur les droits de l'homme envisage des programmes de protection sociale ancrés dans un système qui établit clairement les droits des citoyens et les obligations correspondantes de l'État.

La démarche consistant à déterminer si et comment les législations nationales prévoient des programmes de protection sociale constitue un point de départ fondamental pour faire progresser les droits des enfants. Il est d'autant plus important d'inscrire les programmes de protection sociale dans des cadres juridiques complets que les enfants sont plus vulnérables que les adultes à la malnutrition, à la maladie et à la maltraitance (d'où leur besoin d'une protection sociale adéquate) et que leur survie dépend de leur entourage. Les régimes de protection sociale inscrits dans des cadres juridiques nationaux sont moins exposés aux manipulations politiques et deviennent des droits que les citoyens peuvent revendiquer (UNICEF 2014).

La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (ou région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) fournit depuis longtemps un soutien social aux populations les plus vulnérables. Largement fondés sur des subventions alimentaires et énergétiques et sur l'appui d'organisations caritatives et non gouvernementales, les systèmes de protection sociale y restent malgré tout limités dans nombreux pays. Ces dernières années, la région a entrepris différentes réformes sociales consistant souvent à supprimer les subventions universelles et à introduire ou amplifier des programmes de transferts monétaires ciblés, comme dans le cas de l'Égypte, de l'Iran et de l'Arabie saoudite. Au vu de ce nouveau paysage de la protection sociale et des changements politiques intervenus depuis les événements de 2011, une question se pose : la région MENA se dirige-t-elle vers l'adoption d'une approche de la protection sociale davantage fondée sur les droits de l'homme ?

Méthodes et limites

Dans ce contexte, la présente étude poursuit **les objectifs suivants** : 1) fournir un panorama des cadres juridiques et réglementaires existants qui promeuvent le droit des enfants à la protection sociale dans la région MENA et 2)

déterminer si les cadres juridiques des programmes de protection sociale non contributive de la région ont adopté une approche fondée sur les droits de l'homme.

La présente étude repose principalement sur un examen documentaire approfondi des cadres juridiques liés à la protection sociale non contributive dans l'ensemble des 20 pays de la région MENA.¹ L'expression « cadre juridique » désigne ici « l'ensemble des législations et autres décrets ou législations et réglementations secondaires nationales » (*Transform 2017, Glossaire*) ; elle peut à ce titre renvoyer au droit législatif comme aux décrets et ordonnances (adoptés par exemple par un ministère d'État). Les Constitutions, stratégies de protection sociale et/ou de réduction de la pauvreté et les lois sur les droits de l'enfance ont dans un premier temps été recensés. Tous les instruments pertinents identifiés ont fait l'objet d'une analyse systématique visant à déterminer s'ils concédaient un droit à la protection sociale et, dans l'affirmative, comment/s'ils étendaient ce droit aux enfants. Un examen des régimes de protection sociale non contributive de la région a ensuite été mené pour identifier les programmes ancrés dans des cadres juridiques. À cet effet, les auteurs se sont principalement fondés sur les cartographies de programmes de protection sociale non contributive qu'ils avaient préalablement dressées dans la région MENA (Machado et al. 2018) et se sont concentrés sur les transferts monétaires, les transferts en nature (y compris aide au logement et alimentation scolaire) et les prestations de soins de santé

Dans un troisième temps, les cadres juridiques de 22 programmes non contributifs sélectionnés ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Chaque pays a été représenté par un programme, à l'exception de l'État palestinien, où l'adoption d'une loi relative à un Programme national de transfert monétaire est encore en délibération. Les cadres juridiques des programmes ont été examinés pour mieux comprendre s'ils reflétaient une approche fondée sur les droits conformes aux principes consacrés par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Ils devaient pour ce faire répondre aux critères suivants : 1) établir les conditions d'admissibilité aux programmes, 2) définir les différents rôles et responsabilités des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des régimes, 3) articuler les exigences financières à long terme, 4) mettre en place des mécanismes de plaintes accessibles et 5) jeter les bases de la participation des citoyens.

Malgré l'importance d'inscrire les régimes de protection sociale dans des cadres juridiques complets, la maturation de leur mise en œuvre prend du temps, même lorsqu'il s'agit de politiques publiques rendues obligatoires par la loi. En réalité, l'adoption d'une norme juridique ne modifie pas nécessairement la réalité sociale, même si elle consiste à fournir une prestation concrète ou à améliorer la qualité des services fournis. Si la présente étude cite quelques failles de mise en œuvre signalées, elle n'a pas pour autant vocation à fournir une évaluation exhaustive de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'adéquation des cadres juridiques de protection sociale. Son apport est toutefois précieux, dans la mesure où elle dresse un inventaire des cadres juridiques pour faciliter l'identification d'éventuelles lacunes réglementaires entravant l'accès de potentiels bénéficiaires à leurs droits. Aider les pays à combler de telles lacunes pourrait en effet permettre de réduire les erreurs d'exclusion et d'étendre la couverture des programmes de protection sociale, comme le préconisent les ODD.

Structure du rapport

La première section du présent rapport décrit le contexte des recherches menées, leur cadre conceptuel et la méthodologie employée. La deuxième section fournit un examen approfondi des principaux traités et conventions adoptés aux niveaux régional et international en matière de droits de l'homme, mais aussi des Constitutions, stratégies de protection sociale et lois relatives aux droits de l'enfant en vigueur dans les différents pays. La troisième section se demande ensuite si la protection disponible dans la région (prestations de santé, en nature ou monétaires) est

1. À partir de la définition de la région MENA fournie par l'UNICEF, la présente étude couvre les 20 pays suivants : l'Algérie, le Bahreïn, Djibouti, l'Égypte, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, le Maroc, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite, l'État palestinien, le Soudan, la Syrie, la Tunisie, les Émirats arabes unis et le Yémen.

inscrite dans des cadres juridiques. La quatrième section s'intéresse à une sélection de programmes dont elle propose un examen plus détaillé, en se demandant s'ils reposent ou non sur une approche de la protection sociale fondée sur les droits de l'homme. La cinquième section récapitule les principaux résultats de l'étude et formule une série de recommandations destinées à améliorer les cadres juridiques des programmes de protection sociale de la région.

Principales conclusions

- Parmi les vingt pays de la région MENA, la plupart **garantissent la protection sociale dans leur Constitution, à l'exception de Djibouti et du Liban. Seuls quelques-uns (le Bahreïn, l'Égypte, l'Iran, l'Irak et le Maroc) accordent toutefois explicitement à tous les enfants le droit à la protection sociale ou à un niveau de vie décent.** L'extension de ce droit aux enfants concerne souvent les orphelins, conformément à la tradition régionale consistant à fournir une assistance aux ménages privés de soutien (masculin) de famille. La protection sociale permet la plupart du temps de compenser l'incapacité de travail en cas de vieillesse, d'invalidité ou de maladie. Le droit à un niveau de vie décent est généralement consacré par les Constitutions nationales, à des degrés variables. Dans certains cas, il est directement lié à la fourniture d'une sécurité sociale (par ex. : Égypte) ; dans d'autres, il constitue plutôt un objectif de développement souhaitable (par ex. : Koweït, Oman et Qatar). Dans de nombreuses Constitutions de la région, le droit des enfants à la protection est en outre mentionné dans des articles liés au rôle central joué par la famille au sein de la société.
- Les stratégies de protection sociale peuvent favoriser la légitimité et la coordination des institutions, entre autres initiatives gouvernementales. Il s'est avéré que seuls Djibouti et le Maroc disposaient d'une stratégie de protection sociale à proprement parler, malgré l'absence de toute garantie juridique de protection sociale dans la Constitution djiboutienne. Au niveau régional, la tendance générale consiste à inscrire la protection sociale dans de plus vastes plans de réduction de la pauvreté et de développement. Seules quelques-unes des stratégies nationales englobant la protection sociale **stipulent explicitement la fourniture d'une protection sociale aux enfants** (par ex. : Djibouti, Jordanie et Maroc).
- Sur les 20 pays de la région MENA, 14 se sont dotés d'un **instrument juridique s'occupant principalement des droits de l'enfant.** Seuls sept d'entre eux mentionnent explicitement le droit à la protection sociale (par ex. : Égypte et État palestinien). Ici encore, les orphelins sont généralement décrits comme un groupe particulièrement vulnérable qui devrait bénéficier de services de protection sociale. En Égypte, les amendements apportés en 2008 à la loi nationale sur l'enfance soulignent le droit des enfants à la protection sociale et envisagent la création d'un programme de transferts monétaires ciblant les orphelins et les enfants vulnérables.
- Sur les **154 régimes de protection sociale non contributive** répertoriés dans la région MENA (transferts monétaires, travail contre rémunération, dispenses de frais de scolarité, alimentation scolaire, aides au logement, prestations de santé et subventions alimentaires et énergétiques), **plus de la moitié (88) sont inscrits dans un cadre juridique.** Les programmes pour lesquels des lois ont été adoptées entre les années 1950 et 1970 sont principalement des subventions énergétiques et alimentaires. Dans les pays du Golfe, les lois régissant l'assistance sociale remontent aux années 1970 et 1980. Depuis les années 1990, de nouvelles lois relatives à des transferts sociaux ont été adoptées dans la région, notamment en Algérie, en Tunisie et au Yémen. Plusieurs programmes phares de la région ont été instaurés depuis 2010, comme le programme iranien de transferts monétaires créé par la loi sur la réforme des subventions ciblées, le programme soudanais Shamel ou le programme égyptien *Takaful*.
- En analysant **les cadres juridiques des programmes non contributifs de la région, on peut voir que plusieurs programmes particulièrement axés sur l'enfance n'ont pas (encore) été inscrits dans un cadre juridique.** C'est notamment le cas du programme Tayssir au Maroc, du Programme national d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN) et du Programme d'allocations scolaires (PPAS) en Tunisie, du Programme

national d'urgence de ciblage de la pauvreté (*Emergency National Poverty Targeting Programme*, E-NPTP) au Liban et du Programme national de transferts monétaires palestinien ; dans les deux derniers cas, des dispositions sont en cours d'élaboration. Il convient ici de rappeler que la mise en œuvre des programmes de protection sociale peut aussi précéder, voire orienter, la mise au point d'un cadre juridique clair (Kaltenborn et al. 2017). Si les programmes de transferts monétaires ou de santé reposent généralement sur des cadres juridiques, les programmes d'alimentation scolaire et les transferts en nature sont au contraire rarement dotés d'une réglementation claire, notamment parce que ces derniers sont souvent planifiés comme des interventions temporaires déployées pour répondre à des situations humanitaires d'urgence.

- Il importe de noter que **les enfants migrants sont rarement couverts par des cadres juridiques nationaux de protection sociale**. C'est particulièrement vrai dans les pays du Golfe, où vivent de nombreux travailleurs étrangers. Si d'autres pays intègrent plus facilement les migrants économiques, les réfugiés bénéficient rarement des programmes de protection sociale.
- Une analyse de 22 programmes de protection sociale non contributive (transferts monétaires et prestations de santé) régis par des cadres juridiques indique que la plupart de ces cadres définissent les critères d'admissibilité, les rôles et responsabilités des institutions (avec un degré de précision variable), **tandis que quelques-uns seulement établissent des exigences financières à long terme ou de solides mécanismes de plaintes**. La participation des bénéficiaires y est par ailleurs rarement mentionnée. Seuls trois programmes envisagent une forme de cotisation, comme la Carte invalidité du Liban ou l'Allocation spéciale de scolarité de l'Algérie.
- Certains programmes reposent sur **des cadres juridiques plus complets** et remplissent aux moins quatre des critères examinés, comme le **Réseau de protection sociale irakien** (régé par la loi n°11 de 2014) et le **Programme national de solidarité famille** (PNSF) de Djibouti (décret n°2015-279/PR/SESN, modifié par le décret N° 2017-096/PR/SEAS). Un cadre juridique plus détaillé peut toutefois exister sans nécessairement s'assortir d'une mise en œuvre qui y soit conforme. **Les contextes de conflits armés entravent particulièrement l'application des lois** et peuvent dans les situations les plus extrêmes entraîner la suspension complète des programmes, comme dans le cas du Fonds de protection sociale (*Social Welfare Fund*) du Yémen.

Recommandations

Au vu des résultats de la recherche menée, les pays de la région MENA devraient tenir compte des recommandations suivantes pour promouvoir le droit des enfants à la protection sociale et renforcer les systèmes de protection sociale pour répondre aux normes établies par la législation internationale relative aux droits de l'homme :

- Œuvrer à l'élaboration de **textes législatifs et de documents de macropolitique**, comme des stratégies de protection sociale **distinguant la protection sociale de la simple charité** ou d'une politique sociale « discrétionnaire » et garantir que ce droit soit étendu à tous, y compris aux enfants ;
- S'assurer que **la législation relative à la protection sociale est inclusive et non-discriminatoire**, en accordant une attention particulière aux catégories les plus démunies et marginalisées ;
- Instaurer **des cadres réglementaires** pour garantir **l'accès des enfants migrants à une protection sociale minimum**, avec l'appui de la communauté internationale. Il convient de veiller tout particulièrement à garantir l'égalité de traitement fourni à tous les réfugiés, indépendamment de leur nationalité ;
- Inscire les programmes dans des cadres juridiques exhaustifs et compléter **les législations existantes en adoptant une approche de la protection sociale fondée sur les droits de l'homme** ;

- Déployer des efforts particuliers pour mettre au point **des mécanismes de plaintes** inscrits dans la loi ainsi que **des canaux permettant aux bénéficiaires de participer** à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes, mais aussi d'y contribuer ;
- Renforcer les mécanismes permettant d'assurer **le suivi des cadres juridiques** et leur mise en œuvre pratique pour assurer la reddition de compte des gouvernements et des responsables de la mise en œuvre des programmes.



Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
Téléphone : +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org