

Le droit des enfants à la protection sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : l'analyse des cadres juridiques du point de vue des droits des enfants¹

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

Face à l'intérêt croissant porté au rôle de protection sociale dans l'amélioration des indicateurs de développement humain, notamment parmi les enfants, il importe de rappeler ce qui suit : 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 établissant clairement les droits des citoyens et les obligations correspondantes de l'État. La démarche consistant à déterminer si et comment la législation prévoit de tels programmes constitue un point de départ fondamental pour faire progresser les droits des enfants.

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, les systèmes de protection sociale y restent malgré tout limités dans nombreux pays. Cette situation a progressivement évolué dans la région, qui a récemment entrepris des réformes consistant souvent à supprimer les subventions universelles et à introduire ou amplifier des programmes de transferts monétaires ciblés. Au vu de ce nouveau paysage de la protection sociale et des changements politiques intervenus depuis les événements de 2011, on peut se poser la question suivante : 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 ?

Une récente étude consacrée à cette question a été menée en partenariat entre l'IPC-IG et l'UNICEF (Bilo et Machado 2018). Elle poursuit deux objectifs : 1) fournir un panorama des cadres juridiques et réglementaires existants qui promeuvent le droit des enfants à la protection sociale dans la région MENA (par ex. : Constitutions, lois sur la protection sociale et lois sur les droits de l'enfant) ; 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. D'une manière générale, ces cadres doivent : a) établir des critères d'admissibilité ; b) définir les différentes responsabilités des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des régimes ; c) articuler les exigences financières à long terme ; d) mettre en place des mécanismes de plaintes accessibles ; et e) jeter les bases de la participation des citoyens.

Bien que la plupart des pays de la région aient inscrit dans leur Constitution des garanties juridiques en matière de protection sociale ou de niveau de vie adéquat, cette étude indique que seuls le Bahreïn, l'Égypte, l'Iran, l'Irak et le Maroc étendent clairement ces droits à l'ensemble des enfants. Elle souligne également le rôle joué par les **documents de macro-politique**, comme les stratégies de protection sociale, qui permettent **de distinguer la protection sociale de la simple charité et de l'élever au rang de droit**, contribuant ainsi à renforcer la légitimité institutionnelle et la coordination des programmes.

Selon l'étude, plus de la moitié (88) des 154 régimes de protection sociale non contributive cartographiés dans la région MENA reposent sur un cadre juridique, mais plusieurs programmes particulièrement axés sur l'enfance ne sont pas (encore) inscrits dans la législation, comme le programme Tayssir (Maroc) ou le Programme national d'aide aux familles nécessiteuses ou PNAFN (Tunisie). 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.



Une analyse plus détaillée de vingt-deux cadres juridiques révèle que la plupart d'entre eux définissent des critères d'admissibilité, des rôles et des responsabilités (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. Quelques programmes présentent un cadre juridique plus complet, comme le Réseau de protection sociale (*Social Protection Network*) de l'Irak (régi par la loi N°11 de 2014) ou le Programme national de solidarité famille de Djibouti (régi par le 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*), au Yémen.

En recensant et en évaluant les cadres juridiques de la protection sociale, l'étude cherchait à identifier les lacunes réglementaires et à sensibiliser à l'importance d'améliorer les systèmes juridiques nationaux pour se conformer aux normes établies par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il est essentiel d'inscrire les programmes dans des cadres juridiques exhaustifs et de compléter les législations existantes en adoptant une approche fondée sur les droits de l'homme afin de consolider le droit à la protection sociale pour tous les enfants et de contribuer ainsi à la poursuite de l'ODD 1 (« éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier »), et plus précisément à la réalisation de la cible 1.3 (« mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale »).

Référence :

Bilo, Charlotte, et Anna Carolina Machado. 2018. *Children's right to social protection in the Middle East and North Africa Region – an analysis of legal frameworks from a child rights perspective*. 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.

Note :

1. Le présent *One Pager* est l'un des quatre produits axés sur le savoir consacrés à la protection sociale dans la région MENA, nés d'un partenariat entre le Centre International de Politiques pour le Croissance Inclusive (IPC-IG) et le Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO, *Middle East and North Africa Regional Office*).