



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/11/9
27 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Onzième session
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME,
CIVILS, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

**Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme
et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona***

* Soumission tardive.

Résumé

Le présent rapport est présenté en application de la résolution 8/11 du Conseil des droits de l'homme. L'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté a choisi comme thème les programmes de transferts monétaires. Il s'agit de programmes non contributifs attribuant des paiements sous forme monétaire à des personnes ou à des ménages. Le principal objectif des programmes de transferts monétaires est d'accroître le revenu réel des bénéficiaires afin de permettre un niveau minimum de consommation dans le foyer. Les programmes de transferts monétaires sont considérés comme des instruments efficaces d'élimination de la pauvreté en raison de leur capacité à réduire les inégalités économiques et à rompre le cycle de transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Or ces programmes ont rarement été examinés ou analysés sous l'angle des droits de l'homme.

L'experte indépendante reconnaît que les programmes de transferts monétaires sont un instrument pouvant aider les États à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du droit national, régional et international relatif aux droits de l'homme. Les transferts peuvent avoir un impact sur l'exercice d'un certain nombre de droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques. Les programmes de transferts monétaires peuvent notamment contribuer à la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants.

Les programmes de transferts monétaires ne sont cependant pas forcément le moyen le plus approprié ni le plus efficace pour lutter contre l'extrême pauvreté et protéger les droits de l'homme dans toutes les situations. Ils doivent être considérés comme une composante, parmi d'autres, des politiques d'assistance sociale. À ce titre, ils doivent être intégrés dans les régimes de protection sociale et reposer sur de solides systèmes juridiques et institutionnels encadrés par les normes et les principes des droits de l'homme. Le présent rapport a pour objet de favoriser une analyse plus approfondie de l'impact des programmes de transferts monétaires sur la réalisation des droits de l'homme des bénéficiaires.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 10	4
II. LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES	11 – 16	6
III. LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES EN TANT QUE COMPOSANTE DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE.....	17 – 20	7
IV. LE CADRE DE RÉFÉRENCE DES DROITS DE L'HOMME POUR LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES.....	21 – 65	8
A. Assurer un cadre juridique et institutionnel adéquat pour les programmes de transferts monétaires	29 – 33	11
B. Assurer que les programmes de transferts monétaires atteignent les membres les plus vulnérables et les plus exclus de la société	34 – 43	12
C. Assurer la responsabilisation, la transparence et l'accès à l'information	44 – 50	14
D. Assurer une participation utile et effective	51 – 54	15
E. Programmes de transferts monétaires conditionnels ou sans condition	55 – 60	16
F. La crise économique actuelle, les programmes de transferts monétaires et les droits de l'homme	61 – 65	18
V. GROUPES NÉCESSITANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	66 – 88	19
A. Les femmes et l'égalité entre les sexes.....	66 – 72	19
B. Les enfants	73 – 83	20
C. Les personnes handicapées	84 – 88	23
VI. LE RÔLE DE L'ASSISTANCE ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALES.....	89 – 94	24
VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	95 – 99	25

I. INTRODUCTION

1. L'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, présente son premier rapport annuel au Conseil des droits de l'homme, en application de la résolution 8/11 du Conseil. Depuis son entrée en fonctions, le 1^{er} mai 2008, l'experte indépendante s'est attachée à intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme dans les efforts déployés aux niveaux international, régional et national pour réduire la pauvreté.

2. L'experte indépendante a présenté son premier rapport à l'Assemblée générale (A/63/274) en octobre 2008. Dans ce rapport, elle exposait le cadre conceptuel sur lequel repose son mandat et présentait son plan de travail pour la période 2008-2010. En novembre 2008, l'experte indépendante a effectué une visite en Équateur. Au cours de la période considérée, elle a également participé à diverses manifestations et tenu des réunions de travail avec des gouvernements, des institutions des Nations Unies, des organismes donateurs, des établissements universitaires, des ONG ainsi que des représentants des pauvres. En septembre 2008, l'experte indépendante a pris part au Forum social du Conseil des droits de l'homme. En janvier 2009, elle a participé au séminaire sur les «projets de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme». Elle a contribué à un rapport conjoint sur le suivi de la neuvième session extraordinaire du Conseil consacrée aux «graves violations des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé, notamment la récente agression contre la bande de Gaza occupée» (A/HRC/10/22). L'experte indépendante a en outre participé à la dixième session extraordinaire du Conseil des droits de l'homme consacrée à «l'impact de la crise économique et financière mondiale sur la réalisation universelle et la jouissance effective des droits de l'homme».

3. Comme elle l'a noté dans son premier rapport à l'Assemblée générale, une approche fondée sur les droits de l'homme doit guider la conception et la mise en œuvre de toute politique sociale visant à réduire la pauvreté. Les normes relatives aux droits de l'homme ne prescrivent pas nécessairement des mesures spécifiques et les États peuvent choisir d'adopter les politiques qu'ils jugent les plus appropriées compte tenu de leur situation. Ils doivent cependant veiller à tenir compte de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme lors de l'élaboration, de l'application et de l'évaluation des politiques sociales contre la pauvreté. Les politiques sociales qui visent à réduire la pauvreté doivent favoriser la réalisation des droits de l'homme et éviter toute violation de ces droits.

4. Les normes relatives aux droits de l'homme contribuent aussi à instaurer un consensus social et à mobiliser durablement des engagements politiques aux niveaux national, régional et international. Elles sont un facteur supplémentaire de légitimité dans la mesure où elles se réfèrent à un ensemble de principes et de valeurs universellement acceptés. Un examen des droits et des obligations permet d'identifier les personnes qui peuvent légitimement faire valoir des droits et celles qui ont le devoir d'agir, conférant, ce faisant, davantage d'autonomie aux premières. Les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté demeurent parfois largement invisibles aux yeux des responsables politiques; or une approche fondée sur les droits de l'homme facilite leur visibilité, car elle suppose que l'on donne une voix aux individus et exige des interventions directes pour protéger ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté.

5. Le cadre normatif relatif aux droits de l'homme permet également d'analyser la manière dont les programmes sont censés bénéficier ou bénéficient aux plus vulnérables, en considérant non seulement le résultat final, c'est-à-dire la réduction de la pauvreté parmi les individus ou les ménages, mais aussi l'ensemble du processus, à savoir l'acquisition par les individus de moyens qui leur permettent de ne pas être privés de ressources, de capacités, de choix, de sécurité ou de pouvoir.

6. Comme elle l'a exposé dans son rapport de 2008 à l'Assemblée générale, pour son premier rapport thématique au Conseil des droits de l'homme l'experte indépendante présente ci-après une analyse des programmes de transferts monétaires appréhendés sous l'angle des droits de l'homme.

7. Aux fins du présent rapport, les programmes de transferts monétaires s'entendent uniquement des programmes non contributifs attribuant des paiements sous forme monétaire à des personnes ou à des ménages. Le principal objectif des programmes de transferts monétaires est d'accroître le revenu réel des bénéficiaires afin de permettre un niveau minimal de consommation dans le ménage, y compris l'accès aux services sociaux. Ne sont pas considérées ici les prestations en nature (telles que les bons de réduction, les programmes «vivres contre travail», les repas scolaires, etc.). Sont également exclus les systèmes de microfinancement (prêts remboursables, clubs d'épargne...), les systèmes d'assurance (comme les plans d'assurance maladie autofinancés, les régimes de retraite contributifs) et toute autre forme de subvention (par exemple, les subventions au titre des dépenses d'alimentation ou d'énergie, ou l'exonération du paiement des frais de scolarité et des dépenses de santé).

8. En octobre 2008, l'experte indépendante a adressé un questionnaire à tous les gouvernements en leur demandant des informations sur les programmes de transferts monétaires mis en œuvre dans leur pays respectif. Ce questionnaire portait sur cinq grands aspects des programmes de transferts monétaires: a) le cadre juridique et institutionnel; b) l'ampleur du financement et les bénéficiaires; c) les procédures de mise en œuvre; d) les mécanismes de suivi et les procédures de plainte; et e) les études et les évaluations. Trente et une réponses ont été reçues entre octobre 2008 et février 2009 en provenance de toutes les régions du monde¹.

9. Les 26 et 27 février 2009, l'experte indépendante a convoqué une réunion sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme². Y ont participé 28 experts représentant des gouvernements, des ONG, des départements et institutions du système des Nations Unies et des établissements universitaires du monde entier, qui ont analysé les programmes de transferts monétaires sous l'angle des droits de l'homme.

¹ Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Argentine, Arménie, Brésil, Chili, République de Corée, Costa Rica, Chypre, Équateur, Espagne, Finlande, Grèce, Guatemala, Japon, Maroc, Mexique, République de Moldova, Oman, Ouganda, Pérou, Qatar, Roumanie, Suisse, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Viet Nam, Zambie.

² Avec l'appui du Department for International Development du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

10. Les informations sur lesquelles se fonde le présent rapport proviennent du questionnaire, de la réunion d'experts et de l'étude approfondie des textes existants. L'experte indépendante tient à exprimer sa gratitude à tous les États qui lui ont communiqué des renseignements ainsi qu'aux experts et aux ONG qui l'ont aidée à établir son rapport. Elle continuera d'évaluer les programmes de transferts monétaires dans ses prochains rapports de mission.

II. LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

11. Les transferts monétaires font depuis longtemps partie des politiques sociales des pays développés. Ces dernières années, cependant, des programmes de transferts monétaires ont été mis en œuvre dans toutes les régions du monde, notamment en Amérique latine, en Afrique et en Asie du Sud. Plusieurs de ces programmes visent les ménages les plus pauvres et des catégories de population considérées comme vulnérables (personnes âgées, handicapés, enfants...). Les transferts peuvent comporter l'attribution d'une pension vieillesse non contributive (comme, par exemple, en Inde), d'une prestation invalidité (comme en Jamaïque), d'une aide à l'enfant (comme en Afrique du Sud), d'une pension de veuvage (comme au Bangladesh), ou de transferts aux ménages vivant dans l'extrême pauvreté (comme par exemple en Chine). Un certain nombre de pays mettent en œuvre plusieurs programmes de transferts monétaires (comme l'Afrique du Sud, où les transferts sont attribués globalement sous la forme de pensions vieillesse non contributives, d'aides à l'enfant et de prestations invalidité).

12. Certains États ont opté pour un type particulier de programmes de transferts monétaires, à savoir les programmes de transferts conditionnels. Les bénéficiaires n'obtiennent les fonds que s'ils s'engagent en échange à remplir une ou plusieurs conditions (par exemple, inscrire leurs enfants à l'école ou leur faire régulièrement passer des examens médicaux). Pour la Banque mondiale, ces conditions représentent «un investissement prédéfini dans l'éducation et la santé des enfants» et contribuent au «capital humain des enfants»³. Le terme de «conditionnalité» est progressivement remplacé par celui de «coresponsabilité». Ce changement de terminologie traduit l'importance de plus en plus grande qui est attachée à la responsabilité de l'État pour ce qui est d'assurer des services publics dans des domaines tels que la santé et l'éducation. Quel que soit le terme employé – conditionnalité ou coresponsabilité –, le mécanisme est fondamentalement le même.

13. Les programmes de transferts monétaires, conditionnels ou sans condition, sont souvent présentés comme des programmes phares lorsqu'il s'agit de réduction de la pauvreté. Considérés comme des moyens d'intervention efficaces pour éliminer la pauvreté en raison de leur capacité à réduire les inégalités économiques et à rompre le cycle de transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, ils ont cependant rarement été examinés ou analysés sous l'angle des droits de l'homme.

14. L'experte indépendante se félicite des efforts déployés par les États pour mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires. De tels programmes constituent bien souvent un aspect de stratégies nationales novatrices plus vastes destinées à remédier à l'extrême pauvreté.

³ Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reduce present and future poverty (overview)*, Banque mondiale, Rapport de recherche sur les politiques, 2009.

L'experte indépendante constate par ailleurs avec satisfaction qu'un très grand nombre de programmes de transferts monétaires ont été élaborés dans le cadre de la collaboration Sud-Sud.

15. La pauvreté n'est pas seulement un problème économique. C'est un problème de droits de l'homme et l'ensemble des politiques et des programmes visant à réduire ou à éliminer la pauvreté doivent intégrer une optique des droits de l'homme. Tous doivent être conçus de manière à défendre les droits de l'homme et appliqués de façon à protéger concrètement ces droits. Les programmes de transferts monétaires sont un outil pouvant aider les États à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du droit national, régional et international relatif aux droits de l'homme. Ils peuvent contribuer en particulier à la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à la réalisation du droit à la sécurité sociale. Ils peuvent en outre faciliter la réalisation d'un grand nombre d'autres droits, comme le droit à l'éducation et le droit de jouir du meilleur état de santé possible ainsi que le droit de prendre part à la direction des affaires publiques. Les programmes de transferts monétaires peuvent également permettre une meilleure protection d'autres droits civils et politiques. Mais des faiblesses et des déficiences au niveau de leur conception et de leur application peuvent se traduire, dans la pratique, par des incompatibilités avec les obligations relatives aux droits de l'homme.

16. L'experte indépendante espère, en présentant ce rapport, enrichir et favoriser le dialogue entre la communauté des droits de l'homme et les responsables politiques, les professionnels du développement, les économistes et les chercheurs en sciences sociales qui s'occupent de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes de transferts monétaires.

III. LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES EN TANT QUE COMPOSANTE DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

17. Comme l'a noté le Secrétaire général, la protection sociale est la manifestation concrète des réactions de la société face à «des niveaux de risque ou de dénuement jugés inacceptables»⁴. On constate d'importantes différences entre sociétés dans la manière de définir la protection sociale. «La définition de la protection sociale varie en fonction des traditions, des cultures et des structures administratives et politiques ainsi que des options retenues quant à la manière dont les membres de la société devraient recevoir la protection.»⁵ La mise en œuvre de la politique de protection sociale peut nécessiter le concours de divers agents: administration centrale ou locale, société civile (syndicats, ONG) et secteur privé. Elle permet de fournir des revenus ou des prestations de services directes pour protéger les individus à des moments de leur vie où ils sont plus vulnérables (par exemple, dans l'enfance, lors de grossesses ou dans la vieillesse) ou pour atténuer la pauvreté.

18. Il existe deux grandes sous-catégories de protection sociale. Il y a tout d'abord l'assistance sociale, qui englobe des mesures publiques et privées visant à transférer des ressources à des groupes démunis ou vulnérables dont on juge qu'ils remplissent certaines conditions. Il y a

⁴ E/CN.5/2001/2, Amélioration de la protection sociale et réduction de la vulnérabilité dans le contexte de la mondialisation: Rapport du Secrétaire général, par. 7.

⁵ Ibid., par. 6.

ensuite les régimes d'assurance sociale, auxquels les bénéficiaires sont tenus de cotiser (c'est ce qu'on appelle généralement la sécurité sociale).

19. Les programmes de transferts monétaires (conditionnels ou non) font partie des politiques d'assistance sociale qui visent à mettre en place des «programmes de filets de sécurité» ou des «programmes de prévoyance sociale». Les mesures d'assistance sociale viennent compléter l'assurance sociale (par exemple, pour les systèmes privés d'assurance maladie, les allocations chômage, les régimes de retraite contributifs) dans le cadre des systèmes de protection sociale. Les programmes de transferts monétaires en tant que systèmes d'assistance sociale peuvent contribuer à la réalisation du droit à la sécurité sociale et du droit à un niveau de vie suffisant, mais un certain nombre de conditions doivent être satisfaites au titre du droit international des droits de l'homme.

20. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'emploient généralement pas le terme de «protection sociale»⁶. Au lieu de cela, ils établissent le droit de toute personne à la «sécurité sociale, y compris les assurances sociales». Cette définition non exhaustive de la sécurité sociale a conduit le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à définir le droit à la sécurité sociale de manière large, comme englobant:

a) «Des systèmes contributifs ou des systèmes d'assurance tels que les assurances sociales ... supposant généralement le versement de cotisations obligatoires par les bénéficiaires, les employeurs et parfois l'État, conjugué au financement des prestations et des dépenses administratives par une caisse commune»;

b) «Des systèmes non contributifs tels que les systèmes universels (qui garantissent en principe la prestation adéquate à toute personne exposée à un risque ou aléa particulier) ou les systèmes d'assistance sociale ciblés (dans le cadre desquels des personnes dans le besoin reçoivent des prestations)»;

c) «D'autres formes de couverture sociale sont aussi acceptables, notamment a) les régimes privés et b) les assurances personnelles ou d'autres mesures telles que les assurances communautaires ou mutualistes»⁷.

IV. LE CADRE DE RÉFÉRENCE DES DROITS DE L'HOMME POUR LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

21. Les programmes de transferts monétaires offrent beaucoup d'avantages. Pour nombre d'entre eux, il s'agit avant tout de permettre aux individus ou aux ménages de faire face aux conséquences de la pauvreté. Ils devraient donc surtout viser à aider les bénéficiaires à réaliser

⁶ La Convention sur les droits des personnes handicapées, qui énonce un droit à la protection sociale (art. 28), constitue à cet égard une exception.

⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale (art. 9).

leur droit à un niveau de vie suffisant. En tant que composante des politiques d'assistance sociale, les programmes de transferts monétaires devraient aussi contribuer à la réalisation du droit à la sécurité sociale.

22. Pour contribuer à la réalisation des droits de l'homme, les programmes de transferts monétaires devraient être conçus et mis en œuvre de manière à être conformes aux obligations fondamentales qu'impliquent le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la sécurité sociale. Ils doivent également être conformes à des principes relatifs aux droits de l'homme tels que l'égalité et la non-discrimination, la responsabilisation, la transparence, l'accès à l'information et la participation.

23. Le droit à un niveau de vie suffisant est énoncé à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant et à l'article 28 de la Convention sur les droits des personnes handicapées. Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont notamment tenus de consacrer le maximum de ressources disponibles à la réalisation progressive de ce droit, d'interdire l'adoption de mesures délibérément régressives et de garantir un niveau de vie essentiel minimum. Le droit à un niveau de vie suffisant doit d'autre part être exercé sans discrimination d'aucune sorte et dans l'égalité de droits des hommes et des femmes (art. 2 et 3)⁸.

24. Du point de vue des droits de l'homme, toutes les personnes devraient bénéficier du système de sécurité sociale. Il convient en outre de veiller tout particulièrement à ce que les individus appartenant aux groupes les plus défavorisés et marginalisés bénéficient d'une couverture minimale. Pour assurer une couverture universelle, des systèmes non contributifs tels que des programmes de transferts monétaires sont souvent nécessaires, surtout dans la mesure où ils peuvent aider les plus vulnérables et les plus exclus à réaliser leurs droits en empêchant que leurs conditions de vie continuent de se détériorer. L'experte indépendante insiste cependant sur le fait que les programmes de transferts monétaires ne sauraient se substituer à des régimes de sécurité sociale tels qu'ils sont définis par le droit international des droits de l'homme et le droit

⁸ L'obligation pour l'État d'assurer la réalisation progressive de tous les droits économiques, sociaux et culturels et de consacrer «le maximum des ressources dont il dispose» n'implique pas que l'État doive consacrer toutes ses ressources disponibles ni, bien entendu, qu'il consacre des ressources qu'il ne possède pas, à la réalisation de ces droits. Néanmoins, l'affectation des ressources n'est pas laissée à l'entière discrétion des États. Ceux-ci sont tenus, entre autres, d'agir aussi rapidement et efficacement que possible et d'accorder un degré de priorité aux droits de l'homme dans l'allocation des ressources, de collecter des données ventilées, de concevoir et d'adopter un plan d'action et de contrôler la réalisation de ces droits. Tout laisse en outre supposer que les mesures régressives ne sont pas autorisées. S'il prend une telle mesure, l'État doit prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte. Les États parties ont également l'obligation fondamentale «minimum» d'assurer, au moins, «la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits» énoncés dans le Pacte. Voir l'Observation générale n° 3 du Comité sur la nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), par. 12; l'Observation générale n° 12, par. 28, l'Observation générale n° 14, par. 18 et l'Observation générale n° 19, par. 40 à 42.

international du travail. Le droit international relatif aux droits de l'homme dispose que les États doivent s'employer à assurer un accès universel à la sécurité sociale et la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant, et ne pas se contenter de mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires.

25. Le droit à la sécurité sociale est affirmé avec force dans le droit international: outre les articles 22 et 25 de la Déclaration universelle, il apparaît dans les articles 9 et 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à l'article 5 iv) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'article 11 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant et à l'article 27 de la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Il se trouve également énoncé dans un certain nombre d'instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme⁹ et dans plusieurs conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), notamment la Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale. La Convention sur les droits des personnes handicapées mentionne, à son article 28, le droit à la protection sociale.

26. Dans son Observation générale n° 19, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé les éléments essentiels constitutifs du droit à la sécurité sociale à partir des diverses conventions et déclarations de l'OIT et de sa propre expérience. Le premier de ces éléments est que la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale suppose l'existence d'un système, qu'il se compose d'un ou plusieurs régimes, permettant de servir des prestations pour parer aux risques et aléas sociaux couverts. Un tel système devrait présenter plusieurs caractéristiques, comme par exemple être établi en vertu du droit interne, les autorités publiques devant être tenues d'assumer la responsabilité de la bonne administration ou supervision du système. Certains programmes de transferts monétaires satisfont à cette condition. Il convient de voir si ceux qui n'y satisfont pas peuvent être améliorés, surtout lorsque des systèmes de sécurité sociale n'ont pas été établis par la loi conformément au droit à la sécurité sociale.

27. Parmi les autres éléments constitutifs du droit à la sécurité sociale, on peut noter que le système doit comporter les neuf grands volets de la sécurité sociale¹⁰, assurer un niveau de prestations adéquat et prévoir des conditions d'admissibilité raisonnables, proportionnées, transparentes et accessibles. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a d'autre part défini les obligations fondamentales des États, notamment l'obligation de garantir, au minimum, à l'ensemble des personnes et des familles un niveau essentiel de prestations, et de garantir le droit d'accès aux systèmes ou régimes de sécurité sociale sans discrimination, notamment pour les individus et les groupes défavorisés et marginalisés. Progressivement, les États doivent assurer la réalisation intégrale du droit à la sécurité sociale avec le maximum des ressources dont ils disposent. Le Comité note en particulier qu'il importe de garantir une

⁹ Voir l'article 9 du Protocole de San Salvador et l'article 12 de la Charte sociale européenne. La Charte africaine stipule que «les personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques ou moraux».

¹⁰ À savoir: soins de santé, vieillesse, chômage, accidents du travail, aide à la famille et à l'enfant, maternité, invalidité, et survivants et orphelins.

couverture minimale aux personnes travaillant dans le secteur informel qui n'ont pas accès aux régimes ordinaires de sécurité sociale.

28. Les recherches montrent que les programmes de transferts monétaires peuvent aussi jouer un rôle important dans la réalisation d'autres droits de l'homme, comme le droit à l'éducation (énoncé, par exemple, à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12) et le droit au travail (art. 6).

A. Assurer un cadre juridique et institutionnel adéquat pour les programmes de transferts monétaires

29. La reproduction et le développement des programmes de transferts monétaires ont favorisé l'élaboration concomitante de divers systèmes institutionnels et juridiques destinés à régir ces programmes. Les programmes de transferts monétaires sont parfois institutionnalisés et incorporés dans une stratégie nationale de protection sociale, généralement en application de lois internes, y compris des dispositions constitutionnelles. Au Brésil, par exemple, la Constitution de 1988 reconnaît le droit à la protection sociale. En Afrique du Sud, la loi sur l'assistance sociale confère au Gouvernement national la responsabilité d'attribuer les prestations de sécurité sociale.¹¹

30. Mais le plus souvent, les programmes de transferts monétaires reposent uniquement sur des décrets présidentiels, des déclarations de politique générale ou simplement sur des manuels et principes directeurs opérationnels. Les plans et programmes pilotes financés principalement par des sources extérieures ne sont généralement régis que par des directives opérationnelles.

31. Pour assurer la protection des droits de l'homme, les programmes de transferts monétaires doivent être régis par un cadre juridique bien défini. Des cadres juridiques et institutionnels sont indispensables pour assurer une répartition claire des différents rôles et responsabilités entre les entités gouvernementales (au niveau national et local), les organisations internationales et les acteurs de la société civile associés à la mise en œuvre des programmes.

32. L'existence de cadres institutionnels et juridiques est également essentielle pour assurer un engagement durable des pouvoirs publics à toutes les étapes des programmes, que ceux-ci soient

¹¹ Parmi les pays qui ont répondu au questionnaire, le Chili, le Brésil et l'Afrique du Sud ont fait état de l'existence de dispositions juridiques spécifiques régissant leurs programmes nationaux et l'application de ces programmes. La législation brésilienne (loi 10.836/2004) énonce le droit à un revenu de base permettant d'avoir accès à de la nourriture, à l'éducation et aux soins de santé. La législation chilienne (loi 19949 du 5 juin 2004) définit un dispositif d'indexation pour toutes les opérations de transferts sociaux en place. En Afrique du Sud, la loi sur l'assistance sociale (loi 13 de 2004) confère au gouvernement national la responsabilité d'attribuer les prestations de sécurité sociale. Au Kenya, en revanche, si plusieurs programmes de transferts monétaires sont mis en œuvre avec la participation active du Ministère de la femme, de l'enfant et du développement social, il n'existe toujours pas de cadre législatif solide. L'Ouganda met pour sa part au point un programme pilote qui est fondé sur son plan d'investissement stratégique dans le secteur du développement social.

mis en œuvre par l'État lui-même ou par des ONG internationales ou nationales. Lorsque les programmes de transferts monétaires sont mis en œuvre en l'absence de cadre institutionnel et juridique précis, les normes relatives aux droits de l'homme risquent de ne pas être respectées, surtout dans le cas des petites initiatives et des projets pilotes qui, une fois terminés, laissent parfois les bénéficiaires dans une situation plus difficile qu'avant ou avec un revenu en forte baisse. Sans un solide cadre juridique et institutionnel et une stratégie à long terme, les bénéficiaires ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits.

33. Lorsque des cadres institutionnels et juridiques précis et performants sont adoptés, il y a aussi moins de risque que des changements politiques ne viennent compromettre l'existence des programmes, et la réalisation du droit à la sécurité sociale des bénéficiaires s'en trouve protégée.

B. Assurer que les programmes de transferts monétaires atteignent les membres les plus vulnérables et les plus exclus de la société

34. L'attribution universelle de transferts monétaires (par exemple, l'attribution d'une pension de vieillesse à toutes les personnes ayant atteint l'âge de la retraite quel que soit le montant de leur revenu) est le système le plus simple et le plus transparent, et celui qui entraîne le moins de dépenses administratives. La couverture universelle réduit les risques de corruption et n'a pas d'effet stigmatisant puisqu'elle est accessible à tous ceux qui peuvent y prétendre et est susceptible d'emporter un large soutien politique. Le coût qu'entraîne l'attribution universelle de transferts monétaires est souvent considéré comme rédhibitoire. Or les études de coût indiquent que de tels programmes sont abordables même dans les pays à faible revenu, et l'expérience montre que les coûts administratifs peuvent être maintenus à un niveau relativement bas¹².

35. Lorsque la pauvreté est répandue, les coûts administratifs et les problèmes qu'entraînent les méthodes de ciblage s'agissant de la définition, du suivi et de l'exécution des programmes tendent à outrepasser les avantages obtenus. Le ciblage peut cependant s'avérer utile pour compléter des mesures universelles ou lorsque les pauvres représentent un faible pourcentage de la population. Il y a plusieurs moyens de cibler les bénéficiaires: par catégorie (les prestations sont accordées à un groupe spécifique), par critère de ressources (les prestations sont accordées à des personnes ou à des ménages qui satisfont à certains critères de ressources) et par autosélection.

36. Disposant de ressources limitées, les responsables politiques qui mettent au point des programmes de transferts monétaires définissent souvent, pour cibler les ménages ou les personnes bénéficiaires, un certain nombre de critères à remplir. La sélection des bénéficiaires est l'une des questions les plus complexes à résoudre lorsque l'on met au point un programme de transferts monétaires quel qu'il soit. Il convient ce faisant de ne pas oublier que la mise en œuvre des programmes entraîne souvent dans la pratique des erreurs de ciblage: certains pauvres pourront se trouver exclus du programme tandis que des non-pauvres compteront parmi les bénéficiaires. Si les mécanismes de ciblage ne sont jamais parfaits, du point de vue des droits de

¹² Voir «Can low income countries afford basic social security?», OIT, 2008, et «Le développement durable dans un monde vieillissant: rapport sur la situation économique et sociale dans le monde 2007», New York, Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, 2007.

l'homme, les erreurs d'inclusion (le fait d'attribuer des transferts à des personnes qui ne font pas partie du groupe cible) ne sont pas aussi problématiques que les erreurs d'exclusion (le fait d'oublier des personnes ciblées).

37. Les programmes de transferts monétaires peuvent cibler certains groupes ne bénéficiant pas directement d'autres programmes. En fonction des caractéristiques démographiques, certains programmes peuvent permettre d'atteindre concrètement un plus grand nombre de personnes que d'autres, et du point de vue des droits de l'homme, atteindre les pauvres les plus vulnérables et les plus marginalisés devrait être une priorité. Dans plusieurs pays africains où le VIH/sida est répandu, l'attribution universelle de pensions de vieillesse s'est par exemple avérée efficace, influant de façon positive sur la vie des orphelins du sida élevés par leurs grands-parents¹³.

38. Le critère de ressources, qui est utilisé dans un certain nombre de programmes de transferts monétaires, est une formule intéressante qui pourrait être considérée comme un moyen d'atteindre les plus pauvres. Mais il faut être prudent. Cette formule suppose des méthodes de calcul des ressources qui exigent des systèmes d'administration plus sophistiqués et qui peuvent entraîner des erreurs d'exclusion discriminatoires. En outre, plus la méthode de calcul adoptée est complexe, plus les critères à remplir sont opaques, ce qui risque de compliquer, voire de rendre impossible, le contrôle du processus par les bénéficiaires. Lorsque le processus perd en transparence, il devient plus difficile d'accéder aux programmes de transferts monétaires. En somme, la formule du critère de ressources est coûteuse et administrativement lourde et complexe. Elle peut provoquer de nombreuses omissions, rendant les programmes ciblés inefficaces. Ce sont là autant de raisons qui militent en faveur de l'adoption de mesures universelles dans les pays en développement.

39. Le principe d'égalité et de non-discrimination exige que le processus de ciblage et les critères à satisfaire soient équitables, raisonnables, objectifs et transparents. Les mécanismes de ciblage doivent pouvoir être examinés et régulièrement évalués et ne doivent exclure aucune personne dans le besoin. Les programmes de transferts monétaires dont les bénéficiaires ont été enregistrés à l'issue d'une simple enquête ou pendant une période d'inscription limitée posent des problèmes particuliers quant au respect de ce principe.

40. La pauvreté a sa source dans des pratiques discriminatoires manifestes ou occultes, pratiques qui renforcent la pauvreté subie par les personnes victimes de discrimination. Les programmes de transferts monétaires qui se proposent de réduire la pauvreté doivent contribuer à lutter contre la stigmatisation des bénéficiaires et à éliminer les préjugés et l'exclusion sociale. Cela suppose, par exemple, que les prestations destinées aux personnes atteintes par le VIH/sida soient attribuées de manière à préserver la dignité et le droit à la vie privée des intéressés.

41. Le principe d'accessibilité exige que la communication et l'information concernant les programmes de transferts monétaires soient spécialement conçues pour atteindre les groupes particulièrement vulnérables ou exclus. L'information devrait être diffusée par des moyens qui touchent les catégories les plus pauvres de la société (annonces à la radio, débats-spectacles,

¹³ Voir Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families, *HelpAge International*, 2004.

pièces de théâtre communautaires, etc.). La communication doit aussi surmonter des obstacles matériels (en recourant par exemple au braille ou à d'autres moyens particuliers pour atteindre les personnes handicapées) et des obstacles culturels (en diffusant l'information dans les langues des minorités, des populations autochtones et des immigrants). Le cas échéant, des mesures techniques devraient être mises en place afin de faciliter l'accès aux programmes. Dans plusieurs États d'Afrique du Sud, par exemple, la population peut accéder à l'information concernant ses droits et les subventions auxquelles elle peut prétendre en utilisant des lignes de téléphone gratuites.

42. L'information ne suffit pas à garantir l'accessibilité et à assurer que toute personne qualifiée puisse réellement faire valoir ses droits. La communication concernant les programmes de transferts monétaires doit aussi comprendre des mesures propres à éliminer tous les obstacles, en particulier matériels, culturels et géographiques, rencontrés par les groupes qui font face à des contraintes particulières: notamment les personnes handicapées, les personnes âgées, les autochtones, les minorités ou les personnes souffrant du VIH/sida. Des mesures particulières devraient être prises pour atteindre les bénéficiaires vivant dans des zones rurales reculées.

43. Sous réserve de la mise en place de garanties appropriées contre les abus, des moyens devraient être prévus pour assurer qu'un bénéficiaire candidat ou recensé puisse se faire représenter par un tiers. Ceci est particulièrement important pour les personnes âgées ou handicapées. L'accessibilité suppose aussi l'élimination des obstacles administratifs qui pèsent de façon excessive sur les personnes vivant dans l'extrême pauvreté, comme la nécessité de présenter des documents d'identité pour se faire enregistrer alors que de tels documents sont coûteux et que, dans certains pays, beaucoup de gens ne sont pas déclarés à l'état civil.

C. Assurer la responsabilisation, la transparence et l'accès à l'information

44. Le transfert direct de fonds à un grand nombre de bénéficiaires pose le problème d'éventuels abus de la part des administrateurs des programmes. Il est indispensable que tous les programmes de transferts monétaires prévoient des mécanismes de responsabilisation afin d'empêcher la corruption, les abus, l'incurie et la manipulation politique. La transparence et l'accès à l'information sont des éléments essentiels de la responsabilisation.

45. La transparence signifie que les bénéficiaires – et la société en général – devraient pouvoir connaître les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes (aux niveaux national et local). La transparence devrait porter sur plusieurs aspects des programmes de transferts monétaires, comme les mécanismes de ciblage, les critères à satisfaire, les prestations, les dispositifs de plainte et les moyens de recours. La première condition en la matière est l'existence d'un cadre juridique et institutionnel clairement défini et public.

46. Pour empêcher les abus et la mauvaise gestion, les programmes de transferts monétaires devraient prévoir des mécanismes internes de divulgation d'information sur toutes les mesures de mise en œuvre. Les bénéficiaires et l'ensemble de la société doivent avoir accès à l'information concernant la conception des programmes et la manière dont les autorités s'acquittent de leurs obligations. Des informations sur les résultats du suivi et des évaluations devraient également être disponibles. L'information doit être culturellement accessible, appropriée et transmise de façon à être comprise des analphabètes.

47. Des programmes de transferts monétaires sans mécanisme de responsabilisation ni de recours seront probablement moins bien compris du point de vue des prestations et des droits, et considérés au contraire comme des instruments de clientélisme, susceptibles d'être manipulés par les acteurs politiques. Il est essentiel, pour prévenir les abus, d'établir des mécanismes indépendants et efficaces qui permettent de contrôler l'administration des programmes et de recevoir et d'examiner les plaintes. De tels mécanismes sont notamment indispensables pour le contrôle de trois éléments clefs: la qualification, la maintenance du programme (afin de signaler les demandes de tâches abusives, d'appui politique ou d'argent et les cas de menaces ou de harcèlement sexuel) et la supervision des procédures de paiement. Ces mécanismes contribuent non seulement à renforcer la protection des bénéficiaires mais aussi à améliorer l'efficacité des programmes.

48. Les procédures de plainte devraient prévoir une procédure de recours accessible, simple, équitable et utile. Afin de réduire les déséquilibres de pouvoir, les mécanismes de plainte devraient prévoir des garanties d'anonymat et permettre les plaintes individuelles comme les plaintes collectives. En Argentine, au Brésil et au Mexique, la protection de l'anonymat et l'utilisation gratuite de lignes téléphoniques spéciales ont eu un effet incitatif et ont facilité le signalement des pratiques de corruption et des cas de clientélisme¹⁴. Les mécanismes de plainte doivent disposer de ressources suffisantes et tenir compte des spécificités culturelles.

49. Selon les normes relatives aux droits de l'homme, toute personne dont les droits ont été violés a le droit de disposer d'un recours utile. Les bénéficiaires des programmes de transferts monétaires doivent donc avoir accès à des voies de recours quasi judiciaires et judiciaires. Les personnes pouvant prétendre à des transferts (conformément au plan stratégique national) qui sont exclues du programme doivent pouvoir saisir un organe judiciaire.

50. Les mécanismes non judiciaires tels que les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme ont un rôle à jouer pour donner aux bénéficiaires potentiels des moyens d'action face aux responsables des programmes et promouvoir la transparence.

D. Assurer une participation utile et effective

51. Le droit international relatif aux droits de l'homme établit le droit de prendre part à la direction des affaires publiques (art. 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par exemple)¹⁵. La participation des personnes vivant dans l'extrême pauvreté aux politiques et programmes les concernant, et à la vie publique en général, est essentielle pour la protection des droits des pauvres. Les bénéficiaires des programmes de transferts monétaires doivent donc avoir le droit de participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces programmes.

¹⁴ Voir Christian Gruenberg, Victoria Pereyra, «Manual de estudios de caso: Transparencia, participación, y rendición de cuentas en programas sociales focalizados», Fundación Tinker, Chili, 2009.

¹⁵ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25.

52. Mais la participation n'est pas simplement quelque chose de souhaitable du point de vue de l'appropriation et de la durabilité; il s'agit d'un droit. La participation doit jouer un rôle dans la conception et l'application des programmes de transferts monétaires. Du fait de l'asymétrie de pouvoir existant entre les bénéficiaires des programmes et les autorités qui administrent ces programmes, les bénéficiaires sont souvent incapables de défendre leurs droits. Faute de mécanismes équitables et effectifs permettant une participation active des bénéficiaires, les programmes de transferts monétaires risquent de faire l'objet de manipulations politiques.

53. L'absence de participation fait que les responsables politiques et les administrateurs de programmes n'ont pas d'information en retour, ce qui compromet l'efficacité, le développement et la durabilité des programmes. La participation contribue d'autre part à assurer la cohésion sociale ainsi qu'un soutien politique en faveur des programmes.

54. Les stratégies participatives, lorsqu'elles existent, sont souvent peu utiles car la participation est théorique ou réduite à une simple consultation, ce qui ne permet pas véritablement aux bénéficiaires d'exercer une quelconque influence sur les décisions. Il est fréquent que l'on prévoie des processus participatifs sans se pencher sérieusement sur les causes qui limitent la participation des groupes vulnérables, comme les asymétries de pouvoir existant entre les différents groupes de la société. On risque alors de parvenir à des résultats contraires à ceux qui étaient escomptés, en perpétuant, au lieu d'éliminer, les abus de pouvoir des élites locales et l'exclusion des groupes marginalisés, particulièrement des femmes. La participation devrait donc être comprise au sens large. Elle devrait par exemple inclure, outre les bénéficiaires, les organisations de la société civile, qui peuvent jouer un rôle dans la défense des droits des bénéficiaires et dans la réduction des asymétries de pouvoir.

E. Programmes de transferts monétaires conditionnels ou sans condition

55. Les programmes de transferts monétaires conditionnels sont des types particuliers de programmes qui attribuent des fonds aux bénéficiaires contre l'engagement de ces derniers à faire quelque chose en échange – par exemple, inscrire leurs enfants à l'école, participer à des programmes de santé ou réaliser certains objectifs en matière de nutrition. Se fondant sur l'expérience de certains pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud, des organismes internationaux de développement et des institutions financières, notamment la Banque mondiale, encouragent les pays à mettre en place des programmes de transferts monétaires conditionnels.

56. On ne dispose pas aujourd'hui d'éléments d'information suffisants pour juger des coûts et des avantages respectifs des programmes conditionnels et des programmes sans condition. La question de savoir si le fait d'assortir les transferts monétaires de conditions permet de mieux réduire la pauvreté et d'améliorer plus efficacement la réalisation d'autres droits de l'homme, par exemple en contribuant à accroître les taux d'alphabétisme ou à réduire la mortalité infantile, est controversée.

57. Trois arguments principaux militent en faveur des programmes conditionnels. Premièrement, de tels programmes sont nécessaires pour influencer le comportement et les attitudes des bénéficiaires visés. Cet argument repose sur le postulat selon lequel, si l'on ne leur impose pas de conditions, les bénéficiaires ne feront pas autant d'investissement dans la santé ou l'éducation. Deuxièmement, les programmes conditionnels sont plus facilement perçus comme bénéficiant aux «pauvres méritants» et sont donc susceptibles d'obtenir un soutien politique plus

large. Enfin, de tels programmes contribuent au sentiment d'estime de soi et d'autonomie des bénéficiaires, qui n'obtiennent pas «quelque chose pour rien». D'aucuns ajoutent que ces programmes, en stimulant la demande de services dans le domaine de la santé et de l'éducation, renforcent le capital humain et contribuent ainsi à long terme à rompre le cycle de reproduction de la pauvreté d'une génération à l'autre.

58. Il existe aussi des arguments de poids contre l'imposition de conditions. Selon certaines critiques, aucun élément social et économique valable n'indique jusqu'à quel point des conditions sont nécessaires pour parvenir au résultat escompté, et il est donc possible que les mêmes améliorations soient obtenues sans condition. L'imposition de conditions est aussi mise en question eu égard aux effets négatifs qu'elle risque d'entraîner si elle ne s'accompagne pas d'investissements suffisants dans l'offre de services publics. Ceci est particulièrement vrai dans les pays à faible revenu, les pays dévastés par la guerre et les pays à revenu intermédiaire où, dans certaines régions, les services n'existent pas, sont inaccessibles ou sont de piètre qualité. Un autre argument est que l'imposition de conditions implique un surcroît de dépenses de suivi et d'administration, ainsi que, pour les bénéficiaires, des coûts privés liés au respect des conditions. Les données indiquent que, pour un pays à faible revenu, mieux vaut sans doute consacrer ses ressources au développement des services sociaux existants plutôt qu'au paiement des dépenses administratives afférentes au contrôle du respect des conditions imposées. L'imposition de conditions compromettrait en outre excessivement l'autonomie des individus et laisserait entendre que les pauvres ne sont pas capables de faire des choix rationnels pour améliorer leurs conditions de vie.

59. L'un des choix cruciaux à faire lorsque l'on définit des conditions est de déterminer comment assurer leur respect. Si certains États prévoient des sanctions strictes en cas de non-respect, d'autres ne prévoient rien et le non-respect n'entraîne pas l'interruption des prestations. L'exclusion d'une personne ou d'un ménage des bénéfices d'un programme de transferts monétaires pour non-respect des conditions imposées pose de sérieux problèmes du point de vue des droits de l'homme. Les cas de non-conformité avec les obligations imposées devraient aider les responsables des programmes à déterminer les problèmes qui se posent et à prendre des mesures pour y remédier. Il arrive par exemple dans certains pays que des filles n'aillent pas à l'école (contrairement à ce qu'exige le programme) parce qu'elles sont victimes de harcèlement sexuel, ou que des femmes enceintes ne se rendent pas au dispensaire parce que la qualité des services y est très mauvaise ou que le dispensaire est trop éloigné. Dans de tels cas, le programme devrait prévoir un mécanisme permettant de venir en aide aux familles qui ne se conforment pas aux conditions, sans recourir à des sanctions. Ceci est particulièrement important lorsque le ménage est placé sous la responsabilité d'une femme, qui est chargée de veiller au respect des conditions imposées (voir par. 66 ci-dessous).

60. Imposer des conditions strictes (par exemple rayer du bénéfice du programme les familles qui ne se conforment pas aux prescriptions) revient parfois à sanctionner les plus pauvres. Les États doivent veiller à ce que, quelle que soit la politique qu'ils appliquent, le résultat final ne porte pas atteinte au droit des individus à la jouissance d'au moins un niveau minimum essentiel de droits de l'homme.

F. La crise économique actuelle, les programmes de transferts monétaires et les droits de l'homme

61. Le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution S-10/1, a invité toutes les procédures spéciales compétentes à examiner les effets de la crise économique et financière actuelle sur la jouissance des droits de l'homme. Alors que la communauté internationale est toujours en train d'évaluer les effets de la crise, il est évident que celle-ci affecte les pauvres de façon disproportionnée et qu'elle va conduire de plus en plus de personnes dans la pauvreté.

62. Au moment de l'établissement du présent rapport, certains pays étaient en train de décider des mesures à adopter pour atténuer les conséquences sociales de la crise, notamment pour faire face aux pertes de salaire et d'épargne, à la diminution des envois de fonds, à la hausse des prix des aliments de base, du carburant et des médicaments essentiels, aux saisies d'hypothèque et aux difficultés d'accès au crédit. Les mesures d'incitation annoncées dans certains pays prévoient généralement des initiatives de transferts monétaires et l'extension des régimes de sécurité sociale, par exemple l'augmentation des prestations chômage (comme au Canada, aux États-Unis, dans la Fédération de Russie, en France et au Royaume-Uni), des transferts monétaires (comme au Brésil, au Canada, au Chili, en France, en Indonésie, en Italie, au Japon, au Mexique, aux Philippines, en République de Corée et en Thaïlande), des prestations pour enfant (comme en Afrique du Sud, en Allemagne, en Australie, en Espagne et au Mexique) et des pensions vieillesse (comme en Argentine et en Chine).

63. La majorité des pays en développement font face à des restrictions budgétaires, ce qui limite les dépenses publiques et les investissements dans les services sociaux. L'aide publique au développement risque également de diminuer. Or l'expérience montre, notamment la crise asiatique de la fin des années 90, que les périodes de crise ne sont pas le bon moment pour réduire les dépenses sociales¹⁶. Elles doivent au contraire être l'occasion de mettre fin aux déséquilibres et d'établir des systèmes généralisés de sécurité sociale, dont les programmes de transferts monétaires ne constituent qu'un des éléments.

64. Les programmes de transferts monétaires devraient être considérés comme un moyen d'intervention parmi beaucoup d'autres pour faire face à la crise. La crise financière de 1929 a entraîné une pauvreté généralisée dans les pays développés, mais elle a aussi conduit à la mise en place de programmes publics tels que le New Deal, parce qu'elle a suscité la volonté politique de mettre au point des systèmes de sécurité sociale pour tous, une assistance sociale pour les pauvres et des programmes de création d'emplois. La même opportunité existe aujourd'hui dans les pays en développement – avec le concours de l'assistance et de la coopération internationales.

65. Tout programme de transferts monétaires doit s'accompagner de systèmes de sécurité sociale à long terme. L'incertitude économique qui règne dans les pays développés et dans les pays en développement ne devrait pas être considérée comme une raison suffisante pour régresser dans le domaine de la réalisation des droits économiques et sociaux pour tous, y compris le droit à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant. La mise en œuvre

¹⁶ Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reducing present and future poverty*, Banque mondiale, Policy Research Report, 2009, p. 197.

d'initiatives de transferts monétaires temporaires ne suffira pas à elle seule à assurer la réalisation de ces droits.

V. GROUPES NÉCESSITANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

A. Les femmes et l'égalité entre les sexes

66. Le droit relatif aux droits de l'homme permet et, dans certaines circonstances, demande aux États d'adopter des mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes (art. 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes). Les États doivent en outre prendre toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes (art. 5 a)). Les États doivent également faire reconnaître la responsabilité commune de l'homme et de la femme dans le soin d'élever leurs enfants et d'assurer leur développement (art. 5 b)).

67. Ainsi que nombre d'observateurs l'ont noté et comme l'a souligné l'experte indépendante dans son rapport de 2008 à l'Assemblée générale (A/63/274), le caractère multidimensionnel de la discrimination qui frappe les femmes fait que celles-ci sont surreprésentées dans les segments les plus pauvres de la société. Reconnaisant cet état de fait, les programmes de transferts monétaires prévoient souvent des dispositions particulières pour remédier à l'inégalité entre les sexes. Dans certains pays, les femmes peuvent prétendre à une pension vieillesse plus tôt que les hommes (comme en Afrique du Sud). Dans d'autres, les transferts visent les veuves pauvres et les femmes indigentes (comme au Bangladesh) ou sont versés par l'intermédiaire de la femme responsable du ménage bénéficiaire (comme c'est le cas de la plupart des programmes conditionnels en Amérique latine). Quelquefois, des transferts conditionnels et des transferts sans condition sont prévus expressément pour favoriser la nutrition, la santé et l'éducation des filles et des mères vivant dans l'extrême pauvreté.

68. Certains des programmes de ce type ont permis de réduire les écarts entre les sexes en matière d'éducation et de renforcer l'autonomie des femmes. Le fait de faire transiter les fonds par les femmes renforcerait le rôle et l'indépendance de ces dernières, notamment dans la mesure où elles sont chargées des finances du ménage. Cela modifie le rapport de pouvoir dans le foyer puisque les femmes acquièrent davantage de contrôle sur les dépenses du ménage et que le surcroît de revenu leur ouvre des possibilités pour la recherche d'un emploi ou le suivi d'une formation.

69. Les hommes et les femmes sont en effet diversement affectés par les programmes de transferts monétaires. Une approche tenant compte des différences entre les sexes est nécessaire pour affiner l'analyse de l'impact potentiel des programmes de transferts monétaires sur la réalisation des droits fondamentaux des femmes vivant dans l'extrême pauvreté. Le critère de ressources, qui fait dépendre le droit des femmes à bénéficier d'un programme du revenu de leur conjoint, risque par exemple d'exacerber une éventuelle vulnérabilité face à des violences ou à des difficultés économiques.

70. Tant que les obstacles législatifs, culturels et de procédure qui entravent la participation des femmes ne seront pas éliminés, celles-ci ne pourront pas exercer leurs droits. La participation des femmes est souvent limitée du fait de leur dépendance par rapport aux hommes, que ce soit ceux de la maison (époux, père et frères) ou les décideurs et les détenteurs du pouvoir (chefs traditionnels, membres des conseils locaux, juges, policiers)¹⁷. Les femmes sont souvent défavorisées en matière d'éducation et pour l'accès aux terres, au crédit et à d'autres moyens de production. Ne disposant ni de sécurité, ni de pouvoir, ni de ressources, elles ne peuvent pas participer aux programmes ni demander des comptes.

71. Les programmes de transferts monétaires qui chargent les femmes responsables du ménage d'assurer le respect des conditions imposées (par exemple, envoyer les enfants à l'école, passer des examens médicaux ou participer à des ateliers de nutrition) risquent de faire peser sur les femmes un fardeau excessif tout en perpétuant les rôles familiaux traditionnels des hommes et des femmes. Le fait d'imposer des conditions aux femmes part du postulat selon lequel les femmes seraient généralement plus attachées que les hommes au bien-être de la famille. Les programmes sont alors conçus pour empêcher que les hommes fassent un mauvais usage des ressources attribuées et pour atteindre les bénéficiaires visés (par exemple, les enfants). Mais une telle approche risque fort de perpétuer le système patriarcal et de conforter l'opinion de la société concernant de tels comportements, au lieu d'œuvrer à leur changement¹⁸.

72. Les programmes de transferts monétaires qui imposent des conditions aux femmes risquent de faire l'effet d'une sanction s'ils ne tiennent pas compte des coûts d'opportunité qu'ils entraînent pour les femmes (au niveau de leur temps personnel et des comportements) ou s'ils ne garantissent pas l'existence de services qui soient abordables et respectueux du rôle spécifique des femmes.

B. Les enfants

73. Les transferts de ressources facilitent le respect de plusieurs obligations assumées par les États à l'égard des enfants. Ils peuvent notamment avoir un impact sur le droit de l'enfant à la survie (art. 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant), sur son droit de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), sur son droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales (art. 26), sur son droit à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social (art. 27) et sur son droit à l'éducation (art. 28). Aux termes de la Convention, «un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable».

74. L'extrême pauvreté affecte les enfants non seulement dans le présent immédiat, mais aussi à long terme du fait qu'elle a des effets cumulés sur leurs capacités d'évolution. Les enfants sont particulièrement tributaires des services sociaux, qui doivent créer les conditions requises pour qu'ils puissent grandir sans souffrir de la pauvreté. Les enfants doivent notamment pouvoir

¹⁷ «Genre et responsabilité – Qui répond aux femmes?», UNIFEM, 2008.

¹⁸ Bradshaw, S., «From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of Conditional Cash Transfer programmes in Mexico and Nicaragua», *Global Social Policy*, vol. 8, n° 2, p.188 à 207.

accéder à la santé, au bien-être social et aux services éducatifs¹⁹. L'aide aux enfants peut sérieusement se ressentir des difficultés économiques et des changements qui amputent sensiblement la capacité de la famille à investir dans leur développement.

75. Les programmes de transferts monétaires définissent souvent les enfants comme un groupe vulnérable. Ils attribuent dans ce cas les prestations au responsable du ménage en escomptant que l'allègement des difficultés économiques constituera une incitation directe (pour les transferts monétaires conditionnels) ou indirecte (pour les transferts sans condition) à améliorer l'accès des enfants à la santé, à l'éducation et à la nutrition. Les programmes peuvent aussi viser plus particulièrement à décourager le travail des enfants et à favoriser l'égalité entre les sexes en renforçant l'investissement dans le capital humain des filles et la position de négociation des femmes au sein du ménage.

76. Les données indiquent que les transferts monétaires sont un bon moyen d'améliorer certains indicateurs relatifs à la pauvreté des enfants. Elles laissent penser que divers modèles de transferts monétaires ciblant les enfants peuvent avoir des effets sensiblement similaires sur la réduction de la pauvreté²⁰. D'après les études, la régularité et la fiabilité des versements permettent aux familles de se remettre à planifier et à investir des ressources supplémentaires dans des activités génératrices de revenu ou dans l'éducation des enfants²¹.

77. Même si les enfants sont fréquemment définis comme population cible, ils ne sont généralement pas considérés comme des sujets de droits, et l'évaluation des programmes de transferts monétaires n'est très souvent pas suffisamment axée sur eux. L'amélioration du revenu net d'un ménage avec enfants aura des effets très limités si les services sociaux destinés à ces enfants sont insuffisants pour répondre à leurs besoins essentiels.

78. D'après les données de la Banque mondiale, les programmes de transferts monétaires conditionnels ont eu des effets positifs sur la scolarisation et la fréquentation scolaire et ont parfois contribué à réduire les écarts entre les sexes en matière de scolarisation²². Les recherches disponibles ne disent guère, cependant, si les élèves apprennent véritablement davantage. Certaines données indiquent en outre que les années supplémentaires de scolarisation ont des effets modestes sur la fréquentation, les progrès et les succès scolaires²³. Les experts craignent en

¹⁹ UNICEF, *Le Moniteur social Innocenti* 2006, «Understanding Child Poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States», UNICEF (2006).

²⁰ Armando Barrientos et Jocelyn DeJong, «Reducing child poverty with cash transfers: a sure thing?» *In Development Policy Review*, 2006, vol. 24, n° 5, p. 537 à 552.

²¹ Rolf Künemann, Ralf Leonhard, «A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals», *Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst*, 2008, p. 10.

²² Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit., note 18, chap. V.

²³ Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva et Ernesto Trevino, «Where is the “education” in conditional cash transfers in education?», UNESCO, 2006, p. 50.

particulier que l'imposition de conditions dans le cadre des programmes de transferts monétaires n'influe défavorablement sur le climat scolaire en accordant aux enseignants un moyen supplémentaire d'exercer leur autorité sur les élèves et les parents sans rapport avec la qualité de l'instruction dispensée²⁴. La même étude indique que le fait d'accorder aux enseignants le pouvoir d'influer directement sur le bien-être des familles pauvres risque de compromettre le développement de formes d'administration scolaire plus démocratiques et participatives.

79. Selon certaines données, les transferts se traduiraient par une utilisation accrue des services de soins préventifs. Mais ceci n'est généralement valable que pour certains indicateurs (comme la surveillance de la croissance de l'enfant) et pas pour d'autres (comme les taux de vaccination)²⁵.

80. Les recherches indiquent également que les programmes de transferts monétaires qui s'accompagnent d'une information, d'un soutien social, de la surveillance du poids de l'enfant et de l'apport de suppléments en micronutriments peuvent favoriser l'adoption de pratiques alimentaires plus saines et améliorer considérablement l'état nutritionnel des jeunes enfants, notamment pour réduire l'incidence du retard de croissance. D'un autre côté, les résultats en demi-teinte enregistrés dans des domaines comme la vaccination, la morbidité et la mortalité laissent penser que le fait d'encourager l'utilisation des services dans le cadre des programmes de transferts monétaires ne donne pas forcément les résultats escomptés lorsque la qualité des services proposés laisse à désirer.

81. Pour la majorité des programmes de transferts monétaires, la réduction du travail des enfants n'est pas un objectif affiché. L'OIT a toutefois constaté qu'en Amérique latine, il s'agissait d'un des effets positifs de ces programmes²⁶. Mais l'absence de données valables, dans la plupart des pays, concernant le travail des enfants ne permet pas de déterminer l'impact exact des transferts sur le travail des enfants.

82. De façon générale, l'impact des programmes de transferts monétaires sur les enfants vivant dans des foyers pauvres dépend: a) du volume des transferts; b) du degré d'orientation du programme en faveur des enfants²⁷; c) de la personne qui contrôle les transferts au niveau du ménage; et d) de l'existence de services sociaux complémentaires²⁸.

²⁴ Ibid., p. 51.

²⁵ Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit., note 18, p. 137.

²⁶ Pablo Sauma, *Trabajo infantil y los programas transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*, 2007.

²⁷ Les programmes de transferts monétaires peuvent y parvenir en se focalisant sur les enfants, en tenant compte des besoins des enfants lors de la détermination du volume des transferts, ou en associant les ménages bénéficiaires à d'autres services répondant aux besoins des enfants.

²⁸ Bernd Schubert, Douglas Webb, Miriam Temin et Petronella Masabane, «The Impact of social cash transfers on children affected by HIV and AIDS: evidence from Zambia, Malawi and South Africa», UNICEF, 2007.

83. Les programmes de transferts monétaires ne devraient être considérés que comme l'une des composantes d'un système de protection sociale plus vaste. Ils n'auront d'impact sur la vie des enfants que s'ils sont pleinement associés à un ensemble de politiques sociales et à la prestation de services publics. Une attention spéciale devrait être accordée aux groupes d'enfants particulièrement vulnérables, tels que les orphelins, les enfants des rues, les enfants handicapés et les enfants chefs de famille, qui sont dissociés des ménages dirigés par des adultes et souvent omis dans les programmes.

C. Les personnes handicapées

84. Le handicap est souvent à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté. On compte environ 650 millions de personnes handicapées dans le monde, soit 10 % de la population mondiale. On estime que 80 % d'entre elles vivent dans les pays en développement, dont bon nombre dans des conditions de pauvreté. Dans les pays développés et en développement, certains indices portent à croire que les personnes handicapées représentent un pourcentage disproportionné des pauvres du monde et sont généralement plus pauvres que les pauvres qui ne souffrent d'aucun handicap²⁹.

85. En vertu de la Convention sur les droits des personnes handicapées, de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que du principe de non-discrimination énoncé dans le droit international des droits de l'homme, les États sont tenus de veiller à ce que les personnes handicapées jouissent de tous les droits de l'homme au même titre que les autres³⁰. La Convention reconnaît le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille et à l'exercice de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap. Les États parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à la protection sociale sans discrimination. Ils doivent veiller à ce que les personnes handicapées aient accès aux programmes de protection sociale et aux programmes de réduction de la pauvreté et assurer aux personnes handicapées et à leur famille, lorsque celles-ci vivent dans la pauvreté, l'accès à l'aide publique pour couvrir les frais liés au handicap, notamment à une assistance financière (art. 28 de la Convention sur les droits des personnes handicapées).

86. La Convention reconnaît en outre expressément l'importance de la coopération internationale et de sa promotion pour la réalisation des droits des personnes handicapées: elle stipule que les mesures de coopération internationale doivent prendre en compte les personnes handicapées et leur être accessibles, et doivent faciliter et appuyer le renforcement des capacités (art. 32).

87. Les pensions d'invalidité doivent faire partie d'un système de protection sociale plus large devant comprendre toute une série de mesures propres notamment à assurer aux personnes handicapées un accès sans exclusion aux services d'éducation et de santé et à faciliter leur emploi. Une attention prioritaire devrait être accordée aux mesures permettant d'assurer un niveau de vie adéquat et l'insertion sociale des personnes handicapées.

²⁹ E/CN.5/2008/6, par. 2.

³⁰ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 5 (1994).

88. Les données concernant l'impact des programmes de transferts monétaires sur les personnes handicapées et leur famille sont insuffisantes. Les États devraient collecter davantage de données à ce sujet, ainsi que sur le type et le degré d'invalidité des personnes handicapées.

VI. LE RÔLE DE L'ASSISTANCE ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALES

89. Le coût potentiel des programmes nationaux de transferts monétaires dans les pays à faible revenu n'est pas négligeable. Il semblerait cependant que, lorsque la volonté politique nécessaire existe, de tels programmes soient abordables et puissent être mis en œuvre³¹. Dans certains cas, ils peuvent être mis en œuvre grâce à la fourniture d'une assistance internationale. Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'engagent à agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, au maximum de leurs ressources disponibles (art. 2, par. 2).

90. Ces dernières années, plusieurs États, organismes donateurs, institutions financières internationales et ONG ont montré un intérêt accru pour les programmes de transferts monétaires. La Banque mondiale a annoncé qu'elle accorderait en 2009 des prêts pour un montant de 2,4 milliards de dollars des États-Unis au titre du développement et de la mise en train de programmes de transferts monétaires conditionnels dans le monde.

91. Les programmes de transferts monétaires ne sauraient remplacer les autres mesures d'assistance internationale: ils ne peuvent que compléter un ensemble plus large de mesures d'aide. Les donateurs peuvent toutefois jouer un rôle essentiel en assurant la mise en place de systèmes de sécurité sociale durables dans les pays bénéficiaires. À cette fin, l'assistance internationale devrait être transparente, prévisible et fiable et appuyer des processus à long terme en faveur de l'autonomisation des pauvres. Les initiatives des donateurs devraient être coordonnées afin de permettre une couverture plus complète, de réduire les chevauchements et d'abaisser les coûts administratifs.

92. Lorsque l'on met en œuvre un programme de transferts monétaires avec une assistance extérieure, il est indispensable de s'assurer un soutien politique et de faire en sorte que le pays s'approprie le programme³². La conception d'un programme de transferts monétaires, outre qu'elle doit être conforme aux normes relatives aux droits de l'homme, doit toujours reposer sur la situation particulière du pays concerné. Les programmes de transferts monétaires devraient être mis en œuvre en étroite coopération avec les États concernés et en concertation avec les bénéficiaires potentiels. Avec l'appui des donateurs, les États doivent investir dans le renforcement des capacités de leurs ressources institutionnelles et humaines aux fins de l'exécution de ces programmes.

93. Les projets pilotes constituent une solution utile lorsqu'un pays, par exemple, ne dispose pas des ressources humaines ou financières nécessaires pour mettre intégralement en œuvre son

³¹ Op. cit., note 14.

³² Degol Hailu, «Cash transfer: lessons from Africa and Latin America», UNDP International Poverty Centre, 2008.

propre programme. Mais pour assurer l'appropriation et la viabilité du projet au cours de la période pilote, les donateurs doivent s'efforcer d'harmoniser leur aide et leur assistance. Les États concernés devraient pour leur part veiller à ce que le projet pilote soit exécuté dans un cadre juridique et institutionnel approprié. Même durant la période pilote, il est souhaitable que l'État concerné apporte une contribution ou un cofinancement (dans toute la mesure des ressources dont il dispose) et s'engage expressément à accroître progressivement la contribution nationale.

94. Les organisations intergouvernementales et, en particulier, les institutions financières internationales devraient respecter et appuyer l'observation par les États de leurs obligations en matière de droits de l'homme dans le cadre des programmes de transferts monétaires.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

95. **Les programmes de transferts monétaires sont aujourd'hui considérés comme un moyen efficace de réduire la pauvreté et l'extrême pauvreté dans toutes les régions du monde. Dans les pays développés, où les systèmes de sécurité sociale sont mieux établis, le transfert de ressources aux ménages vivant dans l'extrême pauvreté est depuis longtemps une composante de nombreux programmes d'assistance sociale. Plus récemment, des programmes de transferts monétaires sans condition et conditionnels ont été développés et reproduits dans plusieurs pays en développement.**

96. **L'experte indépendante reconnaît que les programmes de transferts monétaires sont un moyen d'intervention pouvant aider les États à s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme. Les transferts peuvent avoir un impact positif sur l'exercice d'un certain nombre de droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques. Les programmes de transferts monétaires peuvent notamment contribuer à la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants. L'experte indépendante se félicite donc des efforts déployés par les États qui mettent en œuvre des programmes de transferts monétaires, souvent dans le cadre de stratégies nationales plus vastes de lutte contre l'extrême pauvreté.**

97. **Les programmes de transferts monétaires ne sont cependant pas forcément le moyen le plus approprié ni le plus efficace pour lutter contre l'extrême pauvreté et protéger les droits de l'homme dans toutes les situations. Ils devraient être considérés comme l'une seulement des composantes d'une action généralisée en faveur de la réduction de la pauvreté. Des faiblesses et des déficiences au niveau de leur conception et de leur application peuvent se traduire, dans la pratique, par des incompatibilités avec les obligations relatives aux droits de l'homme.**

98. **La manière dont les programmes de transferts monétaires peuvent contribuer à la réalisation des droits de l'homme ou influencer sur cette réalisation mérite une analyse plus poussée, et l'experte indépendante continuera tout au long de son mandat d'examiner les liens existant entre les droits de l'homme et les systèmes de protection sociale, y compris les programmes de transferts monétaires.**

99. L'experte indépendante souhaite faire les recommandations ci-après:

a) Intégrer les programmes de transferts monétaires dans les systèmes de protection sociale et établir de solides cadres juridiques et institutionnels:

- i) Les États doivent pleinement intégrer les programmes de transferts monétaires dans des systèmes de protection sociale plus larges. Pour devenir une composante stable de ces systèmes, les programmes de transferts monétaires doivent être clairement définis dans le cadre du régime de sécurité sociale existant – leur cadre juridique et institutionnel doit tenir compte des normes internationales et nationales relatives au droit à la sécurité sociale;
- ii) Les États doivent mettre en place de solides cadres juridiques et institutionnels afin de garantir la légitimité, l'efficacité et la durabilité des programmes de transferts monétaires. Les cadres juridiques et institutionnels protègent de l'instabilité politique et économique et sont surtout indispensables pour établir une claire délimitation des responsabilités;

b) Intégrer les principes et les normes concernant les droits de l'homme tout au long de la conception, de l'application et de l'évaluation des programmes de transferts monétaires; tout en prenant en considération les spécificités de chaque pays, notamment leurs conditions démographiques, géographiques, économiques et sociales particulières, les États devraient fonder leurs décisions sur les principes et les normes ci-après:

- i) Égalité et non-discrimination: le principe d'égalité et de non-discrimination suppose que les États accordent la priorité aux individus et aux groupes défavorisés et marginalisés. Les États doivent veiller à ce que les processus de ciblage et les critères à satisfaire soient équitables, efficaces et transparents et protègent de la discrimination. Les programmes de transferts monétaires ne doivent pas avoir pour effet d'accroître la stigmatisation ou l'exclusion sociale d'individus ou de groupes de la société, quels qu'ils soient. Le principe de non-discrimination exige d'autre part que les États veillent en permanence à ce que les programmes soient accessibles et adaptés à des situations matérielles, géographiques, sociales et culturelles différentes, en tenant compte des contraintes particulières rencontrées par les groupes particulièrement exposés à la discrimination;
- ii) Transparence, accès à l'information et responsabilisation: les États doivent veiller à ce que les programmes de transferts monétaires prévoient des mécanismes internes pour la divulgation d'informations sur la conception et le fonctionnement des programmes. Des informations concernant les résultats du suivi et de l'évaluation devraient également être largement diffusées. L'information doit être accessible, culturellement appropriée et transmise de façon à être comprise par tous, en particulier par les bénéficiaires des transferts. Les États doivent également veiller à ce

que les programmes de transferts monétaires prévoient des mécanismes de plainte qui soient facilement accessibles, disposent de ressources suffisantes et tiennent compte des spécificités culturelles. Les bénéficiaires doivent avoir accès à des recours utiles en cas de dysfonctionnement ou d'abus;

- iii) Participation utile: les États doivent assurer l'existence de mécanismes propres à favoriser la participation utile des personnes vivant dans la pauvreté dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de transferts monétaires. La détermination des modalités de participation doit tenir compte des structures de pouvoir local et assurer l'inclusion des groupes particulièrement vulnérables. Les processus de participation utile devraient conduire à éliminer les asymétries de pouvoir existant entre ceux qui reçoivent les prestations et ceux qui les distribuent, en renforçant la capacité des bénéficiaires à résister à d'éventuelles manipulations politiques;**

c) Évaluer plus avant l'impact des transferts monétaires conditionnels: les États qui assortissent de conditions leurs programmes de transferts monétaires doivent veiller à ce que l'application de ces conditions n'exclue pas ceux qui ne respectent pas les prescriptions ni ne les expose à de nouvelles violations des droits de l'homme. Avant d'assortir les transferts monétaires de conditions, les États et les responsables doivent analyser en détail la capacité des programmes à assurer de façon appropriée le respect des conditions imposées, tout en proposant des services sociaux qui répondent aux besoins de la population vivant dans l'extrême pauvreté;

d) Intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes: les États doivent tenir compte des différences entre les sexes dans la conception et la mise en œuvre des programmes de transferts monétaires. Ils devraient examiner dans quelle mesure les programmes affectent le pouvoir de décision et la participation des femmes et s'ils perpétuent les rôles sexistes stéréotypés des hommes et des femmes. L'égalité entre les sexes doit en outre être un des critères d'évaluation du résultat des programmes de transferts monétaires. Les États devraient également collecter davantage de données ventilées par sexe concernant l'impact des programmes de transferts monétaires et faire en sorte que leurs mécanismes de plainte tiennent compte des disparités entre les sexes;

e) Intégrer les programmes de transferts monétaires dans des politiques intersectorielles plus larges centrées sur les enfants: les États doivent assurer que les programmes de transferts monétaires soient pleinement intégrés à un ensemble de mesures sociales et proposer des services publics centrés sur les enfants dans d'autres domaines afin d'accroître l'impact des programmes sur la vie des enfants. Une attention particulière devrait être accordée à certains groupes vulnérables d'enfants, tels que les orphelins, les enfants des rues, les enfants handicapés et les enfants chefs de famille. Les États sont tenus de veiller à ce que tous les enfants soient traités sans discrimination d'aucune sorte;

f) Intégrer les programmes de transferts monétaires destinés aux personnes handicapées dans les systèmes de protection sociale: les États doivent faire en sorte que les programmes de transferts monétaires destinés aux personnes handicapées soient intégrés

dans les systèmes de protection sociale. Le recours à des programmes de transferts monétaires pour combler les importantes lacunes qui existent dans un certain nombre de systèmes nationaux de protection sociale est acceptable tant que ces programmes font partie d'une stratégie visant à mettre progressivement en place des régimes universels garantissant la réalisation du droit à la sécurité sociale. Des mesures particulières propres à empêcher la stigmatisation et une exclusion accrue doivent aussi être adoptées, parallèlement aux transferts;

g) Assurer la coopération internationale à l'appui de la mise en œuvre des programmes de transferts monétaires: la coopération internationale est nécessaire pour développer et étendre les programmes de transferts monétaires dans toutes les régions du monde. Dans les situations de crise économique, en particulier, l'assistance internationale peut jouer un rôle décisif dans la protection des plus vulnérables au moyen de programmes de transferts monétaires. La coopération au titre de la mise en œuvre des programmes de transferts monétaires doit être régie par les normes relatives aux droits de l'homme et envisager notamment une intégration durable des transferts dans les systèmes nationaux de protection sociale;

h) Étendre les systèmes de protection sociale: les États devraient profiter de l'occasion créée par la crise financière actuelle pour instaurer un consensus politique en vue d'assurer des niveaux de dépenses publiques suffisants pour les politiques et les interventions sociales, y compris l'extension de la sécurité sociale et des services de santé et d'éducation.
