



# Assemblée générale

Distr. générale  
31 mars 2010  
Français  
Original: anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quatorzième 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\***

### *Résumé*

Dans le présent rapport, soumis conformément à la résolution 8/11, l'experte indépendante se concentre sur la question des pensions non contributives, encore appelées pensions sociales. La pension sociale est une prestation en espèces servie aux personnes ayant atteint l'âge prescrit et pour laquelle les bénéficiaires, les employeurs ou l'État n'ont pas versé de cotisations obligatoires. Les pensions sociales sont une dimension importante des systèmes de sécurité sociale. Les États sont tenus de garantir progressivement les droits à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant à tous les individus du pays. Ces droits sont consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et dans plusieurs conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Compte tenu de la vulnérabilité des personnes âgées, les États doivent prendre les mesures appropriées pour mettre en place des régimes de sécurité sociale permettant de servir des prestations à toutes les personnes âgées, sans discrimination aucune, et de garantir les mêmes droits aux hommes et aux femmes. Aujourd'hui, une forte proportion de la population travaille en dehors du secteur formel de l'emploi et les systèmes traditionnels de soutien informel des personnes âgées se transforment sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie, de la pauvreté généralisée, de l'impact du VIH/sida et des migrations. Les régimes de retraite contributifs (c'est-à-dire financés par les cotisations salariales et patronales) ne concernent pas toutes les personnes âgées. C'est pourquoi les États doivent reconnaître que les pensions sociales sont essentielles à la réalisation progressive du droit à la sécurité sociale des personnes âgées. Les pensions non contributives peuvent en effet réduire considérablement la pauvreté et la vulnérabilité des personnes âgées, en particulier des femmes, qui ont une espérance de vie plus longue et une probabilité moindre de bénéficier de régimes contributifs. Le présent

\* Soumission tardive.

rapport formule des recommandations sur les moyens de mettre en œuvre des pensions non contributives conformes aux normes fondamentales des droits de l'homme. Il traite également du rôle de l'assistance et de la coopération internationales dans le domaine de la sécurité sociale.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–7	4
II. Pauvreté et vieillesse .....	8–25	5
A. Le vieillissement et ses répercussions pour les politiques sociales.....	8–12	5
B. Les causes de la pauvreté chez les personnes âgées .....	13–18	6
C. La pauvreté chez les femmes âgées .....	19–21	7
D. Pauvreté des personnes âgées et migration.....	22–23	8
E. Pauvreté des personnes âgées et VIH/sida.....	24–25	8
III. Protection sociale et vieillesse.....	26–36	8
IV. Cadre de référence des droits de l’homme .....	37–50	10
A. Le droit à la sécurité sociale dans les normes relatives aux droits de l’homme et au travail .....	41–46	11
B. Obligations découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels .....	47–50	12
V. Étendre la sécurité sociale des personnes âgées dans le contexte d’un cadre fondé sur les droits de l’homme .....	51–97	13
A. Reconnaître le droit à la sécurité sociale, dont le droit aux pensions non contributives .....	53–57	13
B. Garantir un accès équitable à la sécurité sociale, en particulier pour les groupes vulnérables et défavorisés .....	58–71	14
C. Garantir l’accessibilité.....	72–75	16
D. Garantir la transparence et l’accès à l’information .....	76–78	17
E. Garantir la responsabilisation .....	79–82	17
F. Respecter le principe de participation .....	83–86	18
G. Garantir des prestations suffisantes .....	87–89	19
H. Garantir l’accès aux soins de santé.....	90–94	19
I. Garantir l’égalité entre les sexes.....	95–97	20
VI. Le rôle de l’assistance et de la coopération internationales.....	98–103	21
VII. Conclusions et recommandations.....	104–116	22

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis par l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, conformément à la résolution 8/11 du Conseil des droits de l'homme. Il expose les travaux d'analyse de l'experte sur des stratégies spécifiques de réduction de la pauvreté, en particulier dans le domaine de la protection sociale, respectueuses des droits de l'homme.

2. Depuis son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/11/9), qui portait sur les programmes de transferts monétaires vus sous l'angle des droits de l'homme, l'experte indépendante a présenté à l'Assemblée générale un rapport sur les répercussions de la crise financière mondiale sur les droits de l'homme des personnes vivant dans une extrême pauvreté (A/64/279). L'accent y était mis sur l'urgence d'établir et de renforcer des systèmes de protection sociale solides pour faire face aux effets de la crise.

3. L'experte indépendante a effectué une visite en Zambie (août 2009) et au Bangladesh (décembre 2009). Dans les deux pays, elle a évalué les régimes de protection sociale existants, dont les programmes de transferts monétaires. En septembre 2009, elle a pris part au Forum social du Conseil des droits de l'homme, où elle a débattu du rôle des systèmes de protection sociale. Au cours de la période considérée, elle a également participé à de nombreuses manifestations et tenu des réunions de travail avec des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des organismes donateurs, des institutions universitaires, des ONG et des représentants de personnes vivant dans la pauvreté. Conformément à la résolution 12/19 (octobre 2009) du Conseil des droits de l'homme, elle prépare par ailleurs un rapport intérimaire sur la façon d'améliorer le projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, qu'elle présentera à la quinzième session du Conseil des droits de l'homme.

4. Le présent rapport se concentre sur le rôle des pensions non contributives, ou pensions sociales<sup>1</sup>, pour réduire la pauvreté et contribuer à la réalisation des droits de l'homme des personnes âgées. Il examine également comment intégrer la perspective des droits de l'homme dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de ces initiatives. Les pensions sociales sont des prestations en espèces servies à des personnes ayant atteint l'âge prescrit et pour lesquelles les bénéficiaires, les employeurs ou l'État n'ont pas versé de cotisations obligatoires.

5. Afin de réunir les informations nécessaires au présent rapport, l'experte indépendante a envoyé aux gouvernements un questionnaire sur leur régime de pension sociale pour les personnes âgées. Le questionnaire portait sur: i) le cadre juridique et institutionnel, ii) les coûts et la couverture, iii) les procédures de mise en œuvre, iv) les mécanismes de suivi et les procédures de plainte, et v) les études et les évaluations. Au 10 mars 2010, 45 pays avaient répondu au questionnaire<sup>2</sup>. Toutes les communications sont disponibles sur le site Internet du mandat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Le présent rapport emploie indifféremment les deux termes.

<sup>2</sup> Albanie, Algérie, Argentine, Arménie, Australie, Bélarus, Brésil, Canada, Costa Rica, Chypre, République dominicaine, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Irak, Japon, Kazakhstan, Luxembourg, Mali, Mexique, Moldavie, Monaco, Monténégro, Népal, Oman, Qatar, République de Corée, Roumanie, Serbie, Singapour, République slovaque, Slovénie, Espagne, Afrique du Sud, Suisse, Syrie, ex-République yougoslave de Macédoine, Timor-Leste, Turquie, Ukraine, Venezuela (République bolivarienne du) et Zambie.

<sup>3</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm>.

6. Le rapport s'appuie également sur les ouvrages consacrés à la pauvreté des personnes âgées et sur une réunion d'experts organisée les 8 et 9 février 2010 par l'experte indépendante et le Haut-Commissariat des droits de l'homme des Nations Unies, avec le soutien d'HelpAge International et de la Friedrich Ebert Stiftung. Vingt-cinq experts appartenant à des gouvernements, des ONG, des organismes des Nations Unies et des instituts universitaires ont participé à la réunion et contribué à l'évaluation des pensions sociales menée par l'experte indépendante.

7. L'experte indépendante tient à exprimer sa gratitude à tous les États qui lui ont fourni des informations, ainsi qu'aux experts et ONG qui ont appuyé ce processus et aidé à l'élaboration de ce rapport. Elle continuera d'examiner la question des personnes âgées et de la pauvreté dans ses prochains rapports de mission.

## II. Pauvreté et vieillesse

### A. Le vieillissement et ses répercussions pour les politiques sociales

8. Il est urgent de bien comprendre les implications de l'allongement de l'espérance de vie dans le monde. La population âgée de 60 ans ou plus devrait passer de 737 millions de personnes en 2009 à plus de 2 milliards en 2050<sup>4</sup>. C'est la tranche d'âge des plus de 80 ans qui augmente le plus rapidement. Par ailleurs, les femmes continuent d'être plus nombreuses que les hommes à mesure qu'elles avancent en âge.

9. C'est dans les pays en développement que la proportion de personnes âgées augmente le plus vite. En Asie du Sud-Est, leur pourcentage aura augmenté de 10 % d'ici 2025 et de 19 % d'ici 2050. En Asie du Sud, la population âgée devrait connaître une hausse de 350 millions d'individus entre 2000 et 2050. C'est cinq fois plus que l'augmentation de 66 millions de personnes entre 1950 et 2000. Pendant cette période, les personnes âgées ont compté pour moins de 7 % de la croissance démographique, mais ce taux sera de 20 % entre 2000 et 2025, et de 62 % entre 2025 et 2050<sup>5</sup>. En Afrique, le rythme de croissance de la population âgée est plus lent, mais le nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus devrait quadrupler, passant de 47,9 millions en 2005 à 206,8 millions en 2050<sup>6</sup>. En Amérique latine, environ 24 % de la population auront 60 ans ou plus en 2050, la hausse la plus rapide étant celle des personnes «très âgées», soit 80 ans et plus. D'ici 2050, il y aura plus de personnes âgées de plus de 60 ans que de moins de 15 ans<sup>7</sup>.

10. Intégrer le vieillissement démographique dans les politiques ne se résume pas à financer des politiques sociales. Cela implique de considérer d'une façon totalement différente les relations entre les générations et le rôle des différents groupes d'âge. Les États ne devraient plus compter sur les familles pour prendre en charge les personnes âgées dépendantes, parce que le soutien familial traditionnel est de plus en plus mis à mal du fait, notamment, des migrations et de l'urbanisation. Les États ont envers les personnes âgées une obligation qui ne saurait être réduite à une question de moyens financiers.

<sup>4</sup> Voir A/64/127, par. 3.

<sup>5</sup> Ghazy Mujahid et K.A.P. Siddhisena, «Demographic Prognosis for South East Asia – A future of rapid ageing», *Papers in Population Ageing*, n° 6 (Bangkok, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), 2009), p. 9.

<sup>6</sup> *Regional Dimensions of the Ageing Situation* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 08.IV.1), p. 25.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 27.

11. La communauté internationale s'est engagée dans trois documents à traiter les enjeux du vieillissement: le Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement (1982), les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées (1991) et le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement (2002). Ces documents complètent les normes existantes relatives aux droits de l'homme et au travail, qui confèrent aux États des obligations contraignantes.

12. Les objectifs majeurs du Plan d'action international de Madrid comprenaient: la pleine réalisation des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques des personnes âgées, ainsi que l'élimination de toutes les formes de violence et de discrimination à leur égard; l'égalité entre les sexes chez les personnes âgées, en éliminant notamment la discrimination fondée sur le sexe; et la fourniture de soins de santé, d'une aide et d'une protection sociale de qualité aux personnes âgées. Le Plan d'action allie une déclaration de volonté politique et des recommandations d'actions pratiques pour les États. Compte tenu de leur spécificité et de leur degré de précision, ce sont des outils précieux pour orienter les États sur la mise en œuvre de leurs engagements politiques et juridiques.

## **B. Les causes de la pauvreté chez les personnes âgées**

13. Évaluer la pauvreté chez les personnes âgées est un exercice complexe et plusieurs facteurs font que les enquêtes sur les ménages sous-estiment la pauvreté chez les personnes âgées<sup>8</sup>. Par exemple, on ne comprend pas bien la dynamique de leur dépendance à l'égard des différents membres de la famille. En l'absence de données ventilées sur la question, on ignore la façon dont les revenus sont distribués dans le foyer et la situation spécifique des personnes âgées au sein de ce foyer. Les mesures de lutte contre la pauvreté des personnes âgées qui se fondent sur les revenus du foyer ne tiennent pas compte du fait que, dans de nombreux foyers multigénérationnels, les ressources sont davantage allouées aux enfants et aux membres de la famille d'âge actif.

14. Les difficultés rencontrées pour évaluer la pauvreté chez les personnes âgées sont encore plus marquées lorsque l'on se place sous l'angle des droits de l'homme. En la matière, on connaît encore moins les spécificités de cette pauvreté, de sorte que les choix politiques ignorent et, partant, excluent les personnes âgées vivant dans l'extrême pauvreté.

15. Si l'allongement de l'espérance de vie est un phénomène mondial, la population âgée n'est en rien un groupe homogène. Les facteurs de risque de pauvreté sont multiples et dépendent du pays et de la situation personnelle. Les principaux facteurs sont: le manque de revenus réguliers, d'emploi et de soins de santé, le déclin des capacités physiques et mentales, et la dépendance au sein du foyer.

16. À mesure qu'ils vieillissent, les individus tendent à être progressivement exclus du marché du travail, formel et informel, par les employeurs, qui leur préfèrent des employés plus jeunes. Or, ils ne sont pas toujours protégés par un régime de sécurité sociale (voir plus loin). Sans emploi ou sans revenus, les plus pauvres dépendent des autres pour leur survie ou doivent trouver des sources de revenus moins sûres (mendicité ou travaux subalternes). Des recherches indiquent que les personnes âgées qui réussissent à se procurer un travail et à le conserver occupent des emplois moins intéressants et moins bien payés que les plus jeunes<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Robert Holzmann, David A. Robalino et Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap* (Washington, D.C., Banque mondiale, 2009), p. 41.

<sup>9</sup> Leonardo Gasparini, Javier Alejo *et al.*, «Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean», document d'information pour l'Étude sur la situation économique et sociale dans le

17. Avec l'âge, les personnes deviennent plus fragiles et leurs besoins en prestations de santé sont susceptibles d'augmenter. Ces besoins entraînent des coûts que les personnes âgées ne peuvent pas toujours assumer. Par exemple, lorsque les services de santé sont payants, les personnes âgées sans revenu stable risquent de ne pas pouvoir y accéder. Dans ce contexte, beaucoup tombent dans un cercle vicieux où la mauvaise santé engendre la pauvreté et la pauvreté engendre la mauvaise santé.

18. Les foyers avec enfants qui sont dirigés par des personnes âgées et ceux qui ne comptent que des personnes âgées, des femmes seules en particulier, tendent à être plus vulnérables à la pauvreté. L'incidence de la pauvreté est particulièrement élevée dans les pays à forte tendance migratoire et ceux qui sont touchés par la pandémie du VIH/sida. Les personnes âgées seules tendent à être plus pauvres, dans les pays développés comme en développement<sup>10</sup>.

### C. La pauvreté chez les femmes âgées

19. Les femmes âgées sont défavorisées de façon disproportionnée: elles sont marginalisées en raison de leur âge et tendent à être plus pauvres que les hommes. En proie toute leur vie à la discrimination fondée sur le sexe, elles se retrouvent souvent dans une situation où elles ont accumulé moins de richesse que les hommes. Les pratiques culturelles du mariage précoce et leur plus longue espérance de vie par rapport aux hommes, dans le monde entier<sup>11</sup>, font qu'elles sont plus susceptibles de perdre leur conjoint et que le veuvage aggrave leur risque de tomber dans la pauvreté. Dans de nombreux pays, les femmes ont un accès limité à la terre et autres biens. En Inde, par exemple, 60 % des femmes âgées (contre 30 % d'hommes âgés) n'ont aucun bien propre et des recherches montrent que peu de veuves peuvent compter sur le soutien de leur famille ou de leur communauté<sup>12</sup>. Dans la Chine urbaine, le taux de pauvreté est trois à quatre fois supérieur chez les femmes âgées que chez les hommes âgés<sup>13</sup>.

20. La plupart des femmes âgées sont exclues des programmes formels de sécurité sociale et d'assurance-maladie, qui relèvent du secteur formel de l'emploi. Dans les pays en développement, la grande majorité des femmes travaillent toute leur vie dans le secteur informel ou exercent des activités non rétribuées. Dans les pays développés aussi, les femmes âgées tendent à être plus pauvres. En moyenne, dans les pays de l'Union européenne, les femmes âgées sont confrontées à un risque de pauvreté d'environ 22 %, contre 16 % pour les hommes âgés<sup>14</sup>. En outre, leur pension contributive est généralement moindre puisqu'elles sont plus susceptibles d'avoir arrêté de travailler à un moment ou à un autre pour élever les enfants et d'avoir été moins payées que les hommes pour leur travail.

21. Les femmes âgées sont donc susceptibles d'être plus pauvres que les hommes âgés et, de plus, doivent souvent s'occuper d'autres membres de la famille, en particulier leurs

---

monde, 2007: développement dans le monde vieillissant.

<sup>10</sup> *Closing the coverage gap*, p. 45–46.

<sup>11</sup> Organisation mondiale de la santé, «Women Ageing and Health: A Framework for Action, Focus on Gender» (Genève, OMS, 2007), p. 3.

<sup>12</sup> *Closing the Coverage Gap*, p. 51; voir aussi Institut de recherche des Nations Unies pour le développement (UNRISD), Rapport de la conférence internationale de l'UNRISD sur le vieillissement, le développement et la protection sociale, 2002, p. 13–14.

<sup>13</sup> FNUAP, *Demographic Change in China: Ageing of the World's Largest Population*, Papers in Population Ageing, n° 4 (FNUAP, 2007), p. 20.

<sup>14</sup> Ashgar Zaidi, «Poverty Risks for Older People in EU Countries – An Update» (Centre européen de recherche en politique sociale, note d'orientation, Vienne, 2010), p. 8.

petits-enfants. Dans certains pays, les femmes âgées pauvres sont souvent accusées de sorcellerie, ce qui révèle un comportement discriminatoire préoccupant.

#### **D. Pauvreté des personnes âgées et migration**

22. Dans de nombreuses régions du monde, la migration des jeunes générations vers les villes contredit l'idée que la génération active prendra soin des aînés. Dans les zones rurales de nombreux pays asiatiques, la migration urbaine fait considérablement diminuer la cohabitation multigénérationnelle. Le même phénomène prévaut dans des pays d'Afrique<sup>15</sup>. Les personnes âgées risquent souvent de dépendre de leurs enfants qui sont partis vivre ailleurs, dans le pays ou à l'étranger. Dans ce cas, il arrive souvent que le soutien financier de leurs enfants devienne irrégulier ou incertain, alors même que les personnes âgées doivent s'occuper de leurs petits-enfants.

23. Les migrants risquent de perdre leur source de revenus avec l'âge. Ceux qui ont migré à l'âge adulte pour travailler, ont cotisé à un système d'assurance vieillesse et retournent dans leur pays d'origine à la retraite ne parviennent pas toujours à percevoir les prestations liées à leurs cotisations.

#### **E. Pauvreté des personnes âgées et VIH/sida**

24. L'épidémie du VIH/sida influe de deux façons sur les personnes âgées. Tout d'abord, ce sont essentiellement les individus d'âge moyen qui meurent de cette maladie, de sorte que les personnes âgées se retrouvent privées des soins et du soutien de leurs enfants. En second lieu, c'est surtout à elles que revient la prise en charge de leurs petits-enfants orphelins.

25. Sur les 40 millions de personnes atteintes du VIH/sida dans le monde, 26 millions vivent en Afrique subsaharienne. C'est donc la région du monde où l'on compte le plus grand nombre de foyers à «génération manquante». En Namibie, en Afrique du Sud et au Zimbabwe, 60 % des orphelins du sida vivent avec leurs grands-parents<sup>16</sup>.

### **III. Protection sociale et vieillesse**

26. Comme il a été vu en détail dans les précédents rapports de l'experte<sup>17</sup>, la protection sociale est définie comme un ensemble de politiques mises en place pour remédier aux difficultés et points vulnérables des individus et des groupes, aussi bien ceux qui peuvent travailler que ceux qui ne le peuvent pas. Elle vise à les aider à surmonter les difficultés inhérentes à une situation de pauvreté, surtout si cette situation résulte d'événements sur lesquels ils n'ont aucune prise. Les systèmes de protection sociale s'articulent généralement autour de trois objectifs essentiels pour l'éradication de la pauvreté: i) aider les personnes à se relever des crises qui les ont réduites à la pauvreté, ii) aider les personnes vivant dans une pauvreté chronique à sortir de la pauvreté et iii) aider les pauvres non actifs (personnes âgées, handicapés et enfants) pour empêcher la pauvreté de se transmettre d'une génération à l'autre. Les organismes publics sont les principaux prestataires de protection sociale, mais des organismes de la société civile et du secteur privé y contribuent souvent.

<sup>15</sup> *Regional Dimensions of the Ageing Situation*, p. 22.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>17</sup> Voir A/HRC/11/9 et A/64/279.

27. Les systèmes de protection sociale peuvent aider à réaliser un certain nombre de droits. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme n'emploient généralement pas le terme «protection sociale»<sup>18</sup>. Ils énoncent le droit de chacun à «la sécurité sociale, dont l'assurance sociale». Outre garantir le droit à la sécurité sociale, l'obligation incombant aux États de mettre en œuvre des systèmes de protection sociale découle du droit à un niveau de vie suffisant et à un certain nombre de droits économiques et sociaux liés, qui sont consacrés dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

28. La protection sociale se compose de deux principaux éléments: l'assurance sociale et l'assistance sociale. On entend par assurance sociale les régimes d'assurance contributifs offrant un soutien préétabli aux membres affiliés pour les risques de la vie tels que les blessures, les maladies, le handicap et la vieillesse. L'assistance sociale englobe les initiatives visant à accorder des prestations à la fois en espèces et en nature aux personnes qui vivent dans la pauvreté. Ces prestations sont financées par l'impôt ou par une aide extérieure. Les pensions sociales sont des prestations en espèces servies à des personnes ayant atteint l'âge prescrit, mais qui n'ont pas donné lieu à des cotisations obligatoires. Il s'agit d'un élément essentiel de l'assistance sociale. Les programmes contributifs et non contributifs doivent être considérés comme des éléments de la protection sociale qui se complètent et se renforcent mutuellement.

29. Traditionnellement, les États privilégient le régime des pensions contributives, avec pour objectif d'atteindre une protection universelle une fois le secteur formel totalement couvert. De nos jours, compte tenu du nombre de personnes travaillant dans le secteur informel, cette approche doit être réexaminée. Avec le régime contributif, la majorité de la population n'est pas couverte à l'âge de la retraite. Selon des estimations, moins de 20 % des personnes âgées perçoivent une pension aujourd'hui et seuls 25 % environ des salariés cotisent à un régime de retraite ou accumulent des droits à une pension<sup>19</sup>.

30. Ce déficit de couverture affecte tout particulièrement ceux qui vivent dans une extrême pauvreté. C'est dans les pays ayant le plus faible PIB par habitant et le plus faible niveau d'éducation que le taux de protection des régimes contributifs existants est le plus bas. Les systèmes contributifs couvrent 85 % de la main-d'œuvre dans presque tous les pays à hauts revenus des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>20</sup> mais, dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, ce pourcentage peut tomber à moins de 5 %<sup>21</sup>. Même les pays d'Amérique latine à revenus moyens dont le système de sécurité sociale protège une part importante de la population ont vu leur taux de couverture baisser ces dernières décennies du fait de la libéralisation du marché du travail<sup>22</sup>.

31. Même dans les pays développés, les régimes contributifs ne suffisent souvent pas pour protéger les personnes âgées: les prestations servies sont généralement trop faibles pour couvrir le coût de la vie. De plus, la législation sur l'âge du départ à la retraite obligatoire peut empêcher certaines personnes âgées de trouver une source de revenus supplémentaire.

---

<sup>18</sup> Exception faite de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui prévoit le droit à la protection sociale (art. 28).

<sup>19</sup> *Closing the Coverage Gap*, p. 23.

<sup>20</sup> Armando Barrientos, «Nouvelles stratégies pour la sécurité du revenu des personnes âgées dans les pays à bas revenus» (Association internationale de la sécurité sociale, 2008), p. 4.

<sup>21</sup> *Closing the Coverage Gap*, p. 31.

<sup>22</sup> Voir «Nouvelles stratégies pour la sécurité du revenu des personnes âgées dans les pays à bas revenus», p. 2.

32. En l'absence de sécurité sociale contributive, l'assistance sociale dont, en particulier, le versement de pensions non contributives aux personnes âgées, joue un rôle essentiel pour pallier le déficit de protection. Des études menées dans des pays dotés d'un régime non contributif montrent l'impact positif de ce système sur les indicateurs de pauvreté. Dans les pays de l'OCDE dont l'assurance formelle procure une bonne couverture et qui ont la plus longue expérience de ce type de pension, le taux de pauvreté serait nettement plus élevé sans système non contributif. Il en va de même pour les pays à revenus moyens qui ont investi dans les pensions sociales ces dernières décennies<sup>23</sup>.

33. Les pensions sociales sont également importantes pour remédier à la vulnérabilité spécifique des femmes. Les régimes contributifs tendent à aggraver l'inégalité entre les sexes: dans de nombreux pays, le taux de protection des hommes âgés est deux fois supérieur à celui des femmes âgées<sup>24</sup>. Même dans les pays où le système contributif fournit une plus large protection, les femmes âgées risquent davantage de percevoir une pension plus faible du fait qu'elles ont moins cotisé (voir sect. II C).

34. Les pensions sociales ne profitent pas qu'à leurs bénéficiaires directs mais aident les membres de la famille des personnes âgées et tout enfant qu'elles élèvent. Dans les pays touchés par le sida, par exemple, où les personnes âgées prennent en charge les enfants orphelins du sida, les pensions sociales peuvent avoir un impact positif sur le bien-être de l'enfant. Une étude menée en Afrique du Sud a révélé que les enfants vivant avec un retraité pensionné mesurent, en moyenne, 5 centimètres de plus et que le taux de scolarisation augmente de 8 % dans le centile le plus pauvre de la population<sup>25</sup>.

35. Les gouvernements ne devraient plus considérer que les pensions sociales sont un fardeau pour l'économie et les personnes âgées un fardeau pour le développement. En fait, les systèmes de protection sociale peuvent servir de stabilisateurs économiques dans les périodes difficiles et avoir des répercussions positives sur les économies locales. Des études montrent, par exemple, que dans les zones rurales les pensions de vieillesse ont un impact d'ensemble positif sur la protection des communautés pauvres affectées par les effets négatifs des réformes agraires et favorisent l'activité économique locale<sup>26</sup>.

36. Cela dit, les pensions sociales ne sont qu'une composante d'un système de protection sociale large conçu pour traiter les aspects multidimensionnels de la pauvreté. S'agissant des personnes âgées, la pension non contributive de base devrait être l'un des piliers d'une approche d'ensemble comprenant des mesures garantissant l'accès aux services de base (en particulier les soins de santé) et l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe.

#### IV. Cadre de référence des droits de l'homme

37. Les traités relatifs aux droits de l'homme s'appliquent à tous les membres de la société et, de ce fait, il est évident que les personnes âgées doivent pouvoir jouir de la totalité des droits qui y sont reconnus<sup>27</sup>. La Déclaration universelle des droits de l'homme

<sup>23</sup> *Closing the Coverage Gap*, p. 46 et 47.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>25</sup> Voir Michael Samson *et al.*, «The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System», étude commandée par le Economics and Finance Directorate, Ministère du développement social de l'Afrique du Sud, 2004.

<sup>26</sup> Armando Barrientos, «What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa», Centre de recherche sur la pauvreté chronique, document de travail n° 33 (2003), p. 3.

<sup>27</sup> Observation générale n° 6, par. 10.

mentionne la vulnérabilité spécifique des personnes âgées dans son article 25, qui stipule que «Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour [...] les soins médicaux [...]; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté».

38. Plusieurs traités font spécifiquement référence aux personnes âgées. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes énonce «Le droit à la sécurité sociale, notamment aux prestations de retraite, de chômage, de maladie, d'invalidité et de vieillesse ou pour toute autre perte de capacité de travail» (art. 11). Il est également entendu que l'interdiction de la discrimination figurant dans les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme n'est pas exhaustive, de sorte que si l'âge n'est pas spécifiquement mentionné comme un motif possible de discrimination, il relève pour le moins de la catégorie «autre situation». La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille interdit expressément toute discrimination fondée sur l'âge.

39. En 1995, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté une observation générale sur les droits des personnes âgées énonçant que les États doivent adapter leur politique sociale et économique au vieillissement de leur population et inclure la question des personnes âgées dans leurs futurs rapports sur les droits de l'homme. L'observation générale fait par ailleurs la lumière sur le lien entre les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Plan d'action international de Vienne et des Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, et indique clairement que les engagements contraignants et non contraignants sont liés.

40. En 2009, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a constitué un groupe de travail chargé d'élaborer une recommandation générale sur les droits des femmes âgées. Dans ses travaux préliminaires, le groupe de travail a expliqué que les conséquences des inégalités subies par les femmes tout au long de leur vie du fait de leur sexe s'intensifient quand elles prennent de l'âge et se traduisent souvent par une allocation inéquitable des ressources, des mauvais traitements, des abus, une violence sexiste et le non-accès aux services de base. La recommandation générale sera un outil important pour aborder les droits des femmes âgées et l'élimination de la discrimination à laquelle elles doivent faire face toute leur vie<sup>28</sup>.

## **A. Le droit à la sécurité sociale dans les normes relatives aux droits de l'homme et au travail**

41. Le droit à la sécurité sociale est fermement ancré dans le droit international relatif aux droits de l'homme et dans plusieurs instruments faisant expressément référence à la protection des personnes âgées par un système de sécurité sociale. Outre dans les articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce droit figure aux articles 9, 10 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à l'article 5 e) 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 de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. La Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit elle aussi le droit à la protection sociale (art. 28).

<sup>28</sup> Voir CEDAW/C/2009/II/WP.1/R.

42. À l'échelon régional, plusieurs dispositions reconnaissent que la vulnérabilité spécifique des personnes âgées appelle les États à mettre en œuvre des mesures spéciales pour les protéger. Elles mettent également l'accent sur le droit à la sécurité sociale.

43. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples stipule que «Les personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques ou moraux» (art. 18). Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (Protocole de Maputo) reconnaît la vulnérabilité particulière des femmes âgées et prie les États de «prendre des mesures spécifiques en rapport avec leurs besoins physiques, économiques et sociaux», d'assurer «leur accès à l'emploi et à la formation professionnelle» et d'«assurer aux femmes âgées la protection contre la violence, y compris l'abus sexuel» (art. 22).

44. La Charte sociale européenne révisée reconnaît «le droit des personnes âgées à une protection sociale» (art. 23). Elle appelle les États à adopter ou à encourager des mesures appropriées pour: 1) «permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société», 2) «permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible» et 3) «garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution».

45. Le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels reconnaît que «Toute personne a droit à une protection spéciale pendant sa vieillesse» (art. 17). Il appelle également les États à prendre les mesures nécessaires «pour donner effet auxdits droits», dont les droits à l'alimentation et aux services médicaux spécialisés, à entreprendre des programmes de travail spécifiquement conçus pour les personnes âgées et à encourager la création d'organisations sociales destinées à améliorer la qualité de vie des personnes âgées.

46. Plusieurs conventions et déclarations de l'OIT reconnaissent également le droit à la sécurité sociale, dont la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail, qui reconnaît l'obligation de réaliser «l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets». Les principales normes sont établies par la Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale et la Convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants. La Convention n° 102 établit des normes minimales pour les neuf aspects de la sécurité sociale: les soins médicaux, les indemnités de maladie, les indemnités de chômage, les prestations de vieillesse, les prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, les prestations aux familles, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité et les prestations de survivants.

## **B. Obligations découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

47. Dans son observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels expose les principales caractéristiques de ce droit et le contenu des obligations des États. Il relève que les États parties sont tenus de garantir progressivement le droit à la sécurité sociale à tous les individus sur leur territoire, une

protection spécifique devant être accordée aux individus et groupes défavorisés et marginalisés<sup>29</sup>.

48. Compte tenu de la vulnérabilité des personnes âgées, le Comité souligne que les États ont pour obligation d'assurer que, progressivement, chaque individu soit protégé par un régime contributif ou non contributif. À cet effet, les États parties doivent élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre intégrale du droit à la sécurité sociale des personnes âgées et allouer des ressources budgétaires et autres suffisantes au niveau national.

49. Le Pacte interdit aux États toute mesure délibérément rétrograde, en particulier concernant le droit à la sécurité sociale, sauf s'ils peuvent prouver qu'il l'ont 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»<sup>30</sup>. Le cas échéant, les pays en développement devraient solliciter la coopération et l'assistance technique internationales pour réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale<sup>31</sup>.

50. Le Comité indique de façon explicite que les États ne peuvent pas compter uniquement sur des régimes contributifs pour les pensions de vieillesse car tous les individus n'auront pas les moyens de conserver un niveau de vie suffisant. Les États doivent donc instituer un régime de retraite non contributif<sup>32</sup>. Dans la limite des ressources disponibles, ils doivent instaurer des prestations vieillesse non contributives pour aider, au minimum, toutes les personnes âgées qui, à l'âge de la retraite, n'ont pas droit à une pension relevant d'un régime d'assurance vieillesse.

## **V. Étendre la sécurité sociale des personnes âgées dans le contexte d'un cadre fondé sur les droits de l'homme**

51. Instaurer ou élargir un système de sécurité sociale est davantage qu'une option politique ou un moyen de réduire la pauvreté. C'est avant tout une obligation incombant aux États, qui découle directement des normes et des principes relatifs aux droits de l'homme, en particulier les droits à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant.

52. Pour qu'elles contribuent pleinement à la réalisation des droits de l'homme, les pensions sociales et autres politiques sociales pertinentes devraient être conçues et mises en œuvre d'une façon conforme aux principes et obligations fondamentaux en matière de droits de l'homme. La section qui suit examine les principales composantes des droits de l'homme permettant d'instaurer un régime de pension sociale conforme au droit relatif aux droits de l'homme.

### **A. Reconnaître le droit à la sécurité sociale, dont le droit aux pensions non contributives**

53. Nécessaire à toute approche des pensions sociales fondée sur les droits de l'homme, le droit à la sécurité sociale doit être incorporé dans les cadres juridiques nationaux. Pour être efficaces, les pensions sociales doivent être ancrées dans des instruments juridiques qui en garantissent la permanence et confèrent aux ayants droit la possibilité de réclamer la protection de leur droit. En Espagne, par exemple, le régime contributif et le régime non

<sup>29</sup> Observation générale n° 19, par. 31.

<sup>30</sup> Ibid., par. 42.

<sup>31</sup> Ibid., par. 52.

<sup>32</sup> Ibid., par. 12 c).

contributif sont régis par le même instrument juridique<sup>33</sup>. Au Brésil, le droit à une pension non contributive figure dans la Constitution et une loi stipule que le montant de cette pension est déterminé conformément à un indice national<sup>34</sup>.

54. À quelques exceptions près, dans les États qui ont particulièrement privilégié le régime contributif, le système non contributif n'est pas doté d'un fondement législatif suffisant. Dans plusieurs pays, il est complété par des dispositifs institutionnels et juridiques faibles tels qu'un décret présidentiel ou un simple manuel opérationnel.

55. L'absence de cadre juridique et institutionnel robuste et de stratégie à long terme peut gravement compromettre la réalisation des droits de l'homme des bénéficiaires du programme. Un cadre juridique bien établi est essentiel pour protéger le programme contre toute manipulation politique et assurer un engagement durable des pouvoirs publics à toutes les étapes du programme. Cela permet aussi aux ayants droit de connaître les prestations auxquelles ils peuvent prétendre, ainsi que les critères d'admissibilité ou d'exclusion.

56. Pour que les cadres juridique et institutionnel soient conformes aux principes fondamentaux des droits de l'homme, ils doivent énoncer des critères d'admissibilité, prévoir des mécanismes garantissant la transparence et l'accès aux informations sur les programmes, définir les rôles et les responsabilités s'agissant de leur mise en œuvre (par exemple, les autorités publiques nationales et locales, les organisations internationales et les organisations de la société civile) et instituer des mécanismes de réclamation accessibles. Enfin, ils doivent jeter les bases d'un processus de participation pour les bénéficiaires.

57. Le cadre juridique revêt une importance particulière lorsqu'un État décide de mettre en œuvre des initiatives d'ampleur limitée et des projets pilotes. Les États sont tenus de garantir que, à la fin d'un projet pilote, par exemple, les bénéficiaires soient protégés contre tout changement négatif qui les conduirait à une insécurité financière.

## **B. Garantir un accès équitable à la sécurité sociale, en particulier pour les groupes vulnérables et défavorisés**

58. Une fois qu'ils ont pris la décision d'instaurer un régime de pensions sociales, les États doivent en garantir un accès équitable. Les principes d'égalité et de non-discrimination leur font obligation de mettre progressivement en place une protection universelle. Ces principes nécessitent par ailleurs de prendre des mesures spéciales pour protéger en priorité les groupes les plus vulnérables de la société.

59. Il existe deux grands types de pension non contributive: a) le régime universel, qui garantit à tout individu ayant atteint un âge donné de percevoir une pension et b) le régime ciblé, dont les bénéficiaires sont sélectionnés en fonction de leurs ressources ou de leur niveau de pauvreté, et de leur âge. À cet effet, plusieurs instruments peuvent être appliqués, dont les tests de revenus par évaluation directe ou par approximation et le ciblage communautaire et/ou géographique. Ces deux types de pension sont largement répandus dans le monde, mais les paragraphes qui suivent montrent que le régime universel présente d'importants avantages en termes de réduction de la pauvreté.

60. Nécessitant une structure des plus simples et générant des coûts administratifs moindres, la pension universelle a d'autant plus de chances d'atteindre ses objectifs. De nombreux pays en développement s'en sont dotés, dont la Bolivie (État plurinational de), le Botswana, le Brunei Darussalam, la Namibie, le Népal et Samoa. La pension universelle ne

<sup>33</sup> Loi générale sur la sécurité sociale n° 1/1994.

<sup>34</sup> Constitution brésilienne, art. 203, p. v.

dissuade pas les travailleurs à faibles revenus d'épargner pour la retraite ni les personnes âgées de continuer à travailler au-delà de l'âge de la retraite. Elle réduit par ailleurs les risques de corruption et de stigmatisation puisqu'elle s'applique à toutes les personnes atteignant un âge donné.

61. La pension universelle tient davantage compte de l'égalité entre les sexes. Dans les programmes ciblés, les rapports de force au sein de la société faussent la capacité des personnes à accéder aux prestations. Dans la plupart des sociétés, la discrimination structurelle engendrée par les stéréotypes sexistes à l'encontre des femmes empêche celles-ci d'influencer les processus décisionnels et, de ce fait, peut les exclure des programmes ciblés. Avec le régime universel, aucune manipulation ne peut se faire au détriment des femmes.

62. En outre, la pension universelle fournit les mêmes prestations aux hommes et aux femmes quel que soit leur parcours professionnel: c'est une reconnaissance du travail non rémunéré des femmes comme l'éducation des enfants. Dans les pays en développement, la pension universelle peut être l'unique moyen pour les femmes d'avoir un revenu pour leurs vieux jours. Par ailleurs, elle est vitale pour les personnes âgées dans les pays fortement touchés par le VIH et les migrations, car de nombreuses personnes comptent sur les grands-parents (surtout les grands-mères) pour s'occuper des enfants.

63. Si inclure les personnes âgées plus riches dans le programme universel peut légitimement poser un problème aux États en période de ressources limitées, à savoir lorsque le niveau de pauvreté est élevé et la couverture des régimes de pension contributive faible, la part de personnes âgées non pauvres protégées par la pension universelle sera probablement peu importante. De plus, tout porte à croire que tenter d'exclure les plus riches de la pension sociale risque de diminuer le soutien politique, de dissuader de cotiser à d'autres systèmes de pension, voire d'augmenter les dépenses totales<sup>35</sup>.

64. Si admettre les personnes âgées riches au bénéfice de la pension universelle suscite de vives objections, il existe des moyens pour réduire les prestations destinées aux bénéficiaires plus riches. L'un est d'exclure les bénéficiaires d'autres pensions ou de moduler la pension non contributive en fonction du revenu perçu de la pension contributive<sup>36</sup>. Cela dissuade moins les individus d'épargner pour leur retraite. Dans les pays en développement dépourvus de système d'imposition progressive efficace, les personnes âgées à hauts revenus peuvent souvent être dissuadées de percevoir la pension lorsque le montant des prestations est relativement faible. Quelle que soit la méthode employée pour identifier les bénéficiaires potentiels, il est important de disposer de critères d'admissibilité adaptés aux caractéristiques spécifiques du pays.

65. Si les mécanismes de ciblage peuvent être considérés comme un moyen d'atteindre les plus pauvres, du point de vue des droits de l'homme la prudence est de mise. En principe, les normes relatives aux droits de l'homme ne sont pas compromises lorsque les programmes ciblés servent à toucher en priorité les groupes les plus vulnérables et défavorisés dans le cadre d'une stratégie à long terme visant à garantir progressivement la protection universelle. Toutefois, les programmes ciblés doivent alors être mis en œuvre dans l'intention de généraliser la couverture.

66. La mise en œuvre d'un système ciblé sur les revenus ou la pauvreté introduit des erreurs d'exclusion car la sélection des bénéficiaires est un processus complexe et souvent

<sup>35</sup> Voir Larry Willmore, «Universal Pensions for Developing Countries», *World Development*, vol. 35, n° 1 (janvier 2007), p. 24 à 51.

<sup>36</sup> Cela signifie que, pour chaque unité de revenu versée au titre d'une pension publique (ou sous l'égide de l'État) supplémentaire, la pension non contributive est diminuée d'un certain montant.

controversé. S'il existe des mécanismes pour minimiser ces erreurs (la méthode du recoupement et le reciblage, par exemple), qui peuvent augmenter considérablement les coûts administratifs, l'exclusion de bénéficiaires légitimes constitue une violation de leur droit à la sécurité sociale. Sans compter que les exclus sont souvent les plus vulnérables et qu'ils auront les plus grandes difficultés à réclamer leur inclusion. Le ciblage peut par ailleurs produire des effets pervers comme encourager les personnes âgées à arrêter de travailler pour conserver leurs prestations.

67. Le ciblage requiert un système administratif sophistiqué dont de nombreux pays en développement ne disposent pas. En outre, plus la méthode de calcul est compliquée (le test de revenus par approximation, par exemple) et les critères à remplir sont opaques, plus il est difficile pour les bénéficiaires visés de suivre le processus de sélection. Ce dernier étant moins transparent, il est d'autant plus difficile pour les personnes de revendiquer leur droit à être protégés.

68. Les critères d'admissibilité aux prestations des programmes ciblés doivent être raisonnables, objectifs, transparents et tenir compte de l'égalité entre les sexes. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que soit évaluée la richesse de la personne âgée et non celle de son foyer. Cibler le ménage en vue d'attribuer des prestations individuelles peut désavantager les personnes âgées en l'absence d'études sur la distribution de la richesse au sein du foyer. Si la méthode du ciblage communautaire peut être mise en œuvre à coûts réduits dans de nombreux pays, elle a ses inconvénients. De fait, en laissant la sélection des bénéficiaires à la discrétion des dirigeants de la communauté, elle risque de renforcer leur pouvoir personnel et la pratique du clientélisme. Cela peut créer des tensions entre les bénéficiaires et les autres, et stigmatiser davantage certains groupes.

69. Le principal avantage des pensions ciblées est que leur coût d'ensemble pour l'État est faible comparé à celui des pensions universelles. Dans la pratique, cependant, l'accessibilité financière des pensions universelles est une question de politique. Tout indique que, s'il y a une volonté politique, même les pays en développement à faible revenu ont les moyens d'établir ces programmes.

70. Pour toutes les raisons qui précèdent, on peut conclure qu'un régime de pension universelle est conforme aux obligations en matière de droits de l'homme: a) il répond au principe d'universalité des normes relatives aux droits de l'homme, b) il répond au principe d'égalité et de non-discrimination, c) il réduit les risques de corruption et de manipulation dans le processus de sélection des bénéficiaires, qui exclut généralement les plus pauvres et d) il réduit les risques de stigmatisation puisqu'il s'applique à tous ceux qui ont atteint l'âge prescrit.

71. Les conditions d'admission à la pension sociale doivent figurer dans le droit national et des mécanismes doivent être prévus pour les inclure en temps voulu dans les programmes. Lorsqu'ils adoptent un régime universel, les États doivent instituer un dispositif d'enregistrement permettant aux individus de s'inscrire dès qu'ils ont atteint l'âge requis. Si le programme cible la pauvreté, les conditions d'admission doivent tenir compte de l'égalité entre les sexes et être raisonnables, objectives et transparentes.

### **C. Garantir l'accessibilité**

72. En vertu du principe d'égalité et de non-discrimination, les États doivent également garantir à toutes les personnes âgées l'accès physique et culturel à la pension sociale.

73. Les États doivent supprimer tous les obstacles administratifs empêchant les personnes âgées d'accéder à la pension sociale, comme exiger la présentation de documents d'identité coûteux ou inexistants dans les pays où beaucoup de naissances ne sont pas déclarées. Les procédures administratives affectent souvent davantage les femmes car il y a

peu de chances qu'elles possèdent une carte d'identité ou que leur naissance ait été enregistrée. Il existe des moyens pour évaluer et enregistrer l'âge des individus, comme l'enquête locale et les références personnelles. Par ailleurs, instaurer une pension sociale peut servir à améliorer la collecte et l'enregistrement de ces données.

74. Faire en sorte que les prestations soient distribuées dans un endroit dont l'accès est sûr et situé à une distance raisonnable fait partie de la garantie d'accessibilité. Une force physique ou une mobilité limitées peuvent constituer un obstacle majeur pour les personnes âgées, de sorte qu'il faut accorder une attention particulière aux coûts d'opportunité en termes de transport et de perte de temps sur le travail ou les travaux domestiques. Si les moyens de paiement électroniques (par exemple, les cartes bancaires, les cartes à puce et le téléphone portable) peuvent améliorer le rapport coût-efficacité et fournir une souplesse d'accès, il convient de prendre en compte le fait que les personnes âgées ne sont pas familiarisées avec ces mécanismes.

75. L'accessibilité culturelle nécessite que la communication et l'information sur les pensions sociales soient spécifiquement conçues pour toucher les couches de la société exclues (annonces à la radio, débats-spectacles, pièces de théâtre communautaires, etc.). La communication doit également surmonter les barrières linguistiques et celles dues à l'analphabétisme, qui peuvent entraver l'accès des personnes âgées issues de minorités et de communautés autochtones ou migrantes (présentation des informations dans la langue des minorités et des peuples autochtones).

#### **D. Garantir la transparence et l'accès à l'information**

76. Du point de vue des droits de l'homme, la transparence et l'accès à l'information constituent une garantie majeure contre la corruption et un moyen d'améliorer l'accessibilité et la participation. Un accès limité à l'information entrave l'accès des bénéficiaires au programme et leur capacité à faire valoir leurs droits. Un régime de pension opaque risque de perpétuer l'inégalité des rapports de force et d'augmenter les risques de mauvaise gestion.

77. Pour garantir la transparence et l'accès à l'information, il convient d'examiner avec précaution les principaux aspects des régimes de pension non contributive tels que: a) les mécanismes de ciblage, b) les critères d'admissibilité, c) le montant des prestations et d) l'existence de mécanismes de plainte et de réparation. Les individus et les organisations devraient avoir le droit de solliciter, de recevoir et de diffuser les informations de façon claire et transparente.

78. Une plus grande transparence dans le fonctionnement général des pensions sociales augmentera le soutien public en faveur de l'investissement dans ces politiques. La moindre impression que les pensions ne parviennent pas à leurs bénéficiaires légitimes ou la moindre méfiance quant à leur pérennité peuvent être utilisées pour limiter le financement des pensions non contributives.

#### **E. Garantir la responsabilisation**

79. Selon les normes relatives aux droits de l'homme, tout individu a droit à un recours si ses droits ont été violés. Les décideurs politiques et tous ceux dont l'action peut influencer sur le régime des pensions sociales doivent rendre des comptes lorsque leurs décisions et actes ont des répercussions défavorables sur le droit à la sécurité sociale des personnes âgées. Outre renforcer la protection des bénéficiaires, les mécanismes de responsabilisation efficaces améliorent l'efficacité des politiques sociales.

80. Un régime de pension sociale dépourvu de mécanismes de responsabilisation et de réparation est plus susceptible d'être considéré comme un instrument caritatif manipulable par les acteurs politiques que comme un véritable droit de la personne.

81. Faire en sorte que chacun puisse présenter une réclamation permet de ne pas perpétuer les rapports de force fréquents au niveau local. Pour être efficace, un mécanisme de recours doit répondre à certaines normes techniques telles que: garantir l'anonymat, autoriser les recours individuels et collectifs, disposer de ressources suffisantes et tenir compte des spécificités culturelles. De plus, il faut des mécanismes judiciaires et quasi judiciaires (un médiateur, par exemple) indépendants et efficaces pour contrôler la formulation générale et la mise en œuvre des politiques sociales.

82. Pour être efficace, un régime de pension sociale doit réexaminer périodiquement les décisions prises, sur trois points au moins: a) les procédures employées pour inclure les bénéficiaires (ne serait-ce que pour détecter les erreurs d'exclusion), b) la mise en œuvre du programme (pour contrôler toutes les sortes d'abus possibles au niveau local, comme le harcèlement sexuel) et c) les procédures de paiement (pour éviter les détournements de ressources financières à toutes les étapes de la mise en œuvre).

## **F. Respecter le principe de participation**

83. La participation d'un large public éclairé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques sociales est une caractéristique essentielle des politiques respectueuses des droits de l'homme. La participation des bénéficiaires visés n'est pas simplement souhaitable en termes d'appropriation et de durabilité: elle fait partie de leur droit à participer à la vie publique, principe fondamental des instruments relatifs aux droits de l'homme. Du fait du partage asymétrique du pouvoir entre les bénéficiaires et les autorités qui administrent les programmes, les bénéficiaires sont souvent incapables de défendre leurs droits. Promouvoir la participation du public doit donc être un aspect essentiel de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des pensions sociales. Une attention particulière doit être prêtée à la participation effective des femmes âgées et autres groupes risquant d'être marginalisés.

84. Tout indique que les stratégies participatives sont souvent peu utiles car la participation est fréquemment réduite à une simple consultation, ce qui ne permet pas véritablement aux participants d'influer sur la prise de décisions. Il est fréquent que des processus participatifs soient inclus dans les programmes sociaux sans que l'on ait sérieusement réfléchi aux facteurs qui limitent la participation des personnes âgées à la vie publique et aux décisions qui les concernent directement, dont le handicap physique et les troubles sensoriels, les structures de pouvoir locales et les relations familiales. Se fier totalement aux membres de la famille ou aux dirigeants communautaires pour communiquer avec les personnes âgées limite la capacité de celles-ci à exprimer leur opinion personnelle et risque d'aggraver leur dépendance à l'égard des autres.

85. Dans de nombreuses sociétés, la priorité est souvent donnée aux jeunes générations: les programmes de protection sociale seront donc axés sur elles si l'on ne veille pas à considérer les problèmes des personnes âgées lorsque l'on définit les priorités collectives.

86. La participation devrait être prise au sens large. Outre les bénéficiaires, elle devrait inclure les organisations de la société civile pouvant jouer un rôle dans la défense des droits des personnes âgées. En effet, les processus de participation sont importants pour que le public comprenne et soutienne la mise en place d'un régime de pension sociale fondé sur la reconnaissance du droit universel à la sécurité sociale. En particulier, la participation du public à la gestion budgétaire peut garantir que les ressources publiques soient employées à étendre la sécurité sociale, en particulier aux plus vulnérables.

## G. Garantir des prestations suffisantes

87. Les moyens financiers, et leur pérennité, nécessaires pour élargir les programmes de pension sociale ont des répercussions immédiates sur le montant des prestations. Si les États doivent garder à l'esprit la nécessité d'étendre la couverture des programmes existants, ils ne doivent pas oublier non plus que le niveau des prestations doit rester suffisant pour les bénéficiaires. Dans ce contexte, les prestations doivent être assez élevées pour que les personnes âgées puissent jouir d'un niveau de vie suffisant et se procurer les biens et services nécessaires pour réaliser, à tout le moins, les éléments essentiels de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Si le coût des programmes peut être réduit en relevant l'âge requis ou en diminuant le montant des prestations, il faut trouver un juste milieu entre atteindre tous les personnes dans le besoin et servir des prestations procurant aux personnes âgées un revenu minimum vital.

88. Compte tenu des ressources fiscales limitées dans certains pays, il est possible de commencer par une pension universelle destinée aux plus âgés (d'un montant suffisant), puis d'étendre progressivement le programme pour y inclure des personnes moins âgées. Mais cette possibilité doit être étudiée avec le plus grand soin. Si un critère d'âge élevé peut réduire les coûts et aider à mettre immédiatement le programme en œuvre, pour l'étendre ultérieurement, lorsqu'il est trop élevé il peut être régressif puisqu'il risque de bénéficier surtout aux plus nantis de la société.

89. Les programmes de protection sociale ne se résument pas à un soutien financier. Comme nous l'avons vu plus haut, les pensions sociales ne peuvent être menées isolément mais doivent être complétées par divers services. Les personnes âgées sont des ayants droit qui ont besoin du soutien de la sécurité sociale mais également d'une multitude de services sociaux pour avoir un niveau de vie suffisant, en particulier l'accès aux soins de santé.

## H. Garantir l'accès aux soins de santé

90. Pour les personnes âgées, sécurité financière et santé sont étroitement liées: les dépenses de soins de santé et de médicaments représentent les trois quarts des revenus des groupes les plus pauvres<sup>37</sup>. Dans ces circonstances, l'impact positif des initiatives de protection sociale sur le niveau de vie des personnes âgées risque d'être neutralisé par le fardeau des coûts liés aux soins de santé.

91. Les pensions sociales devraient être planifiées et mises en œuvre en étroite coordination avec d'autres initiatives visant au plein exercice du droit des personnes âgées au meilleur état de santé possible. En fait, verser une pension offre clairement l'opportunité d'intégrer les services de santé dans l'assistance sociale. Au Mexique, par exemple, les bénéficiaires de transferts monétaires ont pu participer à des ateliers sur la santé préventive et la nutrition, ainsi qu'à d'autres activités sociales.

92. Conformément à l'interprétation donnée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le droit à la santé doit être entendu comme le droit de jouir d'une diversité d'installations, de biens, de services et de conditions nécessaires à la réalisation du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint<sup>38</sup>. Cela inclut l'obligation incombant à l'État de garantir la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi

<sup>37</sup> J. Randel *et al.* (eds.), «Rapport sur le vieillissement et le développement: pauvreté, indépendance et les personnes âgées dans le monde» (HelpAge International, 1999).

<sup>38</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14.

les «facteurs fondamentaux déterminants de la santé» tels que l'accès à l'eau salubre et potable, et l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains.

93. Les conditions de vie des personnes vivant dans l'extrême pauvreté se répercutent sur leur état de santé tout au long de leur vie. Dans toutes les régions du monde, une plus forte incidence des maladies et de la mortalité prématurée est liée à des facteurs socioéconomiques. Le vieillissement augmente les risques de maladie et d'invalidité, un phénomène aggravé par la pauvreté puisque les personnes âgées n'ont alors pas les moyens de se faire soigner et ont un régime alimentaire insuffisant sur le plan nutritionnel. Par ailleurs, elles sont davantage susceptibles d'avoir exercé un travail physiquement pénible pour gagner leur vie. C'est pourquoi les politiques doivent prendre en compte que les personnes âgées vivant dans la pauvreté ont généralement de plus grands besoins en matière de soins de santé.

94. Dans ces circonstances, percevoir une pension sociale peut renforcer l'accès aux soins de santé, surtout à long terme puisque c'est une source de revenu stable et prévisible. Cela dit, les pensions sociales ne peuvent avoir un effet positif sur l'exercice du droit à la santé des personnes âgées que si elles s'accompagnent de services de santé appropriés. Des études montrent que les politiques publiques en matière de santé se concentrent souvent sur les jeunes femmes et les enfants, et négligent les besoins spécifiques des personnes âgées<sup>39</sup>. C'est pourquoi les services de santé ne tendent pas à répondre à ces besoins et leur fourniture présente d'importantes lacunes. Cela est particulièrement vrai pour les soins de longue durée, pour lesquels les ressources et les capacités sont partout limitées.

## I. Garantir l'égalité entre les sexes

95. Les pensions non contributives sont le moyen le plus efficace pour garantir le droit à la sécurité sociale des femmes âgées et leur fournir une compensation pour les années où elles ont effectué un travail non rémunéré ou insuffisamment payé. Cependant, pour garantir l'égalité d'accès des femmes à une pension sociale, il convient de prendre des mesures spéciales pour surmonter les obstacles dus à la discrimination structurelle tels que l'absence de documents ou de pièces d'identité, les difficultés pour s'adresser aux administrations ou la pénurie de services sociaux soucieux de l'égalité des sexes.

96. Dans certains pays, la discrimination structurelle à l'égard des femmes et la concurrence accrue de la part des membres plus jeunes pour les ressources familiales induisent souvent que les femmes âgées perdent le contrôle des biens ayant appartenu à leur mari et n'ont plus de source de revenus. Dans des cas extrêmes, elles sont accusées de sorcellerie. Le contexte de telles accusations est complexe et résulte de croyances culturelles profondément enracinées et du besoin de trouver un coupable et d'obtenir réparation en cas de malheur, comme un décès dans la famille, de mauvaises récoltes ou la pauvreté. Quoi qu'il en soit, la condition inférieure de la femme et son incapacité à se défendre en font une cible de choix pour ce type de violence.

97. Dans de telles conditions, la sécurité du revenu et l'autonomisation que procure une pension sociale sont vitales. Cependant, l'importance que revêt la pension sociale pour les femmes ne dispense pas les États de l'obligation de prendre d'autres mesures pour garantir l'égalité entre les sexes et protéger les femmes contre la violence sexiste. Dans la plupart des pays, la pension sociale ne suffira pas à elle seule à réduire la vulnérabilité des femmes à la pauvreté. Des mesures leur assurant l'accès à la terre et aux ressources économiques,

<sup>39</sup> Di McIntyre, «Health Police and Older People in Africa» in Peter Lloyd-Sherlock (ed.), *Living Longer* (UNRISD, 2004).

des droits successoraux équitables et la pleine capacité juridique sont essentielles pour améliorer leur niveau de vie.

## VI. Le rôle de l'assistance et de la coopération internationales

98. Lorsqu'il y a une véritable volonté politique, les pays à faibles et moyens revenus peuvent eux aussi mettre en œuvre des programmes de pension sociale. Sans pour autant dispenser les États en développement de leurs obligations, l'assistance internationale doit les aider à réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale. Dans les pays où le déficit de protection est le plus grand, instaurer ou renforcer les pensions non contributives nécessite de surmonter des contraintes financières, institutionnelles et techniques considérables. L'assistance internationale peut jouer un rôle majeur à cet égard.

99. Les États ont pris publiquement un certain nombre d'engagements politiques soulignant leur responsabilité collective pour réduire la pauvreté et la nécessité d'un partenariat entre pays développés et en développement pour lutter contre l'extrême pauvreté<sup>40</sup>. L'engagement à agir par le biais de la coopération internationale figure également dans des traités relatifs aux droits de l'homme tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 2.1 et 11) et la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne en outre «qu'il incombe tout particulièrement aux États parties et aux autres intervenants en mesure d'apporter leur concours de fournir "l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique", nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer leurs obligations fondamentales»<sup>41</sup>. Cette affirmation se fonde sur l'idée sous-jacente que certains pays ne pourront pas atteindre la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels si les pays en mesure de leur fournir une assistance ne le font pas.

100. Malgré ces obligations et ces engagements, la plupart des gouvernements n'ont toujours pas respecté leur engagement pris de longue date de consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide officielle au développement. De plus, ils commencent à peine à examiner l'assistance internationale appliquée à la sécurité sociale. Les pays donateurs doivent modifier cette approche. Leurs responsabilités en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme leur imposent de soutenir et de renforcer les régimes de sécurité sociale, dont les pensions sociales dans le monde entier. Cela contribuera considérablement à réduire la pauvreté et à garantir le respect des normes relatives aux droits de l'homme à longue échéance.

101. La communauté internationale peut jouer un rôle de premier plan pour appuyer la mise en place de régimes de pension sociale, en particulier dans les pays à faibles revenus, en fournissant, par exemple, une assistance technique et/ou matérielle pour concevoir les programmes, ainsi que pour identifier et enregistrer les bénéficiaires possibles. Un certain nombre de principes communs fondamentaux peuvent fournir aux donateurs des indications sur la meilleure façon d'assurer et de soutenir la pérennité des systèmes de sécurité sociale, dont les pensions sociales, dans les États bénéficiaires.

102. Une gestion efficace des pensions sociales requiert une vision à long terme de la pérennité de ces initiatives. Les États donateurs doivent assurer la prévisibilité de l'assistance qu'ils fournissent dans une perspective à long terme. La coordination au sein de

<sup>40</sup> Ces engagements sont, notamment, la Déclaration du Millénaire et l'objectif 8 des objectifs du Millénaire pour le développement, la Déclaration de Doha et le Consensus de Monterrey de la Conférence internationale sur le financement du développement.

<sup>41</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, par. 45.

la communauté internationale des donateurs est également cruciale. Lorsqu'ils apportent leur aide à différents régimes de protection sociale, les donateurs doivent veiller à ce que leurs initiatives soient bien coordonnées. Une approche à courte échéance, fragmentée et mal coordonnée peut conduire à une prolifération de projets qui, à terme, risquent d'empêcher l'établissement d'un régime de sécurité sociale durable à longue échéance et d'une couverture étendue.

103. Garantir la pérennité nécessite par ailleurs de renforcer les capacités de l'État bénéficiaire à mettre en œuvre le programme de pension sociale sans assistance. Un vaste éventail de mesures peuvent bénéficier de l'appui des États donateurs, comme fournir un appui technique aux autorités locales et nationales, renforcer les capacités de la société civile à assurer le suivi du système de pension sociale et à demander des comptes au gouvernement, et aider à mettre en place un système fiscal efficace.

## VII. Conclusions et recommandations

104. **Le rapide vieillissement de la population mondiale, en particulier dans les pays en développement, nécessite d'évaluer d'urgence les politiques existantes sur la protection des personnes âgées. L'extrême pauvreté chez les personnes âgées est une réalité dans presque toutes les régions du monde d'aujourd'hui: accès limité à l'emploi et aux revenus, besoin accru de soins de santé et dépendance au sein du foyer sont quelques-uns des facteurs les exposant à la pauvreté. Si rien n'est fait, la situation va encore s'aggraver.**

105. **Le fait que de nombreux États privilégient traditionnellement les régimes de pension contributive comme principale source de sécurité sociale pour les personnes âgées laisse un grand nombre d'entre elles sans protection. Les femmes sont particulièrement touchées puisque la plupart d'entre elles ne sont pas couvertes par un régime contributif alors qu'elles vivent généralement plus longtemps. Investir dans les pensions non contributives peut aider considérablement à autonomiser les personnes âgées et à réaliser leurs droits fondamentaux, en particulier leurs droits économiques, sociaux et culturels.**

106. **Les pensions non contributives sont le seul moyen de parvenir à une couverture universelle et de corriger l'inégalité entre les sexes. Cependant, les pensions sociales ne peuvent être considérées comme la seule réponse possible à la pauvreté des personnes âgées. Pour promouvoir efficacement un niveau de vie suffisant, les pensions sociales ne sont qu'un élément d'une stratégie de protection sociale globale visant à traiter le problème de l'extrême pauvreté tout au long de la vie et comprenant des mesures permettant aux personnes âgées d'accéder à des services sociaux appropriés, en particulier aux soins de santé.**

107. **S'inspirant des enseignements tirés des pays en développement et développés qui investissent dans des régimes de sécurité sociale non contributifs, les recommandations ci-après tentent de résumer les principaux aspects des droits de l'homme que les États doivent considérer lorsqu'ils établissent ou étendent un système de pension sociale.**

a) **Reconnaître la sécurité sociale comme un droit fondamental et élaborer les cadres juridiques appropriés**

108. **Les États doivent reconnaître le droit à la sécurité sociale dans leur droit national. Les régimes de pension non contributive et contributive doivent respecter les normes internationales des droits de l'homme pour le droit à la sécurité sociale.**

b) **Garantir l'accès universel à la sécurité sociale**

109. Les États doivent concevoir des régimes de pension sociale garantissant progressivement l'accès de tous à la sécurité sociale. À tout le moins, ils doivent protéger toutes les personnes âgées qui, lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite prévu par la législation nationale, n'ont pas versé de cotisations pendant les périodes minimales exigées ou n'ont pas droit au versement d'une pension de vieillesse et n'ont pas d'autres sources de revenus.

c) **Intégrer les principes et normes relatifs aux droits de l'homme au cours de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des pensions sociales**

i) *Égalité et non-discrimination*

110. Dans les régimes de sécurité sociale, les États doivent privilégier la protection des individus et des groupes les plus défavorisés et marginalisés. La pension sociale universelle est conforme aux normes relatives aux droits de l'homme puisqu'elle réduit les risques d'exclusion injustifiée de bénéficiaires potentiels. Lorsqu'ils adoptent un régime de pension ciblé sur la pauvreté, les États doivent veiller à ce qu'il soit juste, efficace et transparent, qu'il prévoise une protection contre la discrimination et qu'il constitue un réel pas vers la couverture universelle.

111. Les États doivent adopter des mesures spécifiques pour garantir l'accès des plus vulnérables aux pensions sociales, par exemple en éliminant les obstacles administratifs qui l'entravent, comme l'absence de documents officiels. D'autres mesures spécifiques sont nécessaires pour faire en sorte que les prestations soient distribuées dans un endroit dont l'accès est sûr et situé à une distance raisonnable, en tenant notamment compte des incapacités physiques et mentales des personnes âgées.

ii) *Transparence, accès à l'information et responsabilisation*

112. Les États doivent veiller à ce que les informations sur la pension sociale soient largement disponibles et accessibles, en particulier pour les couches les plus pauvres de la société. Les informations sur les critères d'admissibilité, le montant des prestations et les mécanismes de recours doivent être accessibles à tous les bénéficiaires potentiels. Le cadre juridique et institutionnel régissant les régimes de pension doit prévoir des mécanismes de responsabilisation accessibles.

iii) *Participation utile et effective*

113. Les États doivent faire en sorte que les personnes âgées participent utilement et effectivement à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des pensions sociales. Compte tenu des besoins spécifiques des personnes âgées, les mécanismes de participation doivent prendre en compte les structures de pouvoir existant au sein des communautés et éliminer les obstacles entravant la participation des personnes âgées aux processus décisionnels.

iv) *Assurer une coordination étroite entre les politiques de sécurité sociale et de soins de santé*

114. Les États doivent faire en sorte que d'autres politiques sociales viennent compléter les régimes de sécurité sociale, notamment la fourniture de soins de santé. Ils doivent garantir l'accès à des services de santé appropriés mais considérer aussi d'autres facteurs déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et aux aliments sains.

v) *Prêter une attention particulière aux femmes âgées*

115. Les pensions non contributives sont le moyen le plus efficace pour garantir la protection des femmes âgées et leur fournir une compensation pour les années où elles ont effectué un travail non rémunéré ou insuffisamment payé. Les États doivent examiner les problèmes spécifiques des femmes âgées souhaitant bénéficier des services sociaux existants. Ils doivent par ailleurs prendre d'autres mesures pour compléter celles de la sécurité sociale en garantissant l'égalité d'accès des femmes à la terre et aux ressources.

d) **Renforcer la coopération internationale**

116. Les États doivent renforcer leurs efforts de coopération internationale concernant la sécurité sociale. Ils doivent accorder une attention particulière à la pérennité et à la coordination des différentes initiatives soutenues par la coopération internationale et à leur intégration dans les systèmes nationaux de sécurité sociale.

---