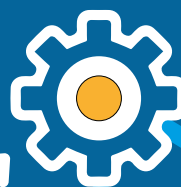


Gestion et cadre institutionnel des politiques sociales pour l'égalité en Amérique latine et dans les Caraïbes



Simone Cecchini, Raúl Holz
et Humberto Soto de la Rosa
Coordinateurs



NATIONS UNIES

CEPALC

Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.

 www.cepal.org/en/publications

 www.cepal.org/apps

BOÎTE À OUTILS



Gestion et cadre institutionnel des politiques sociales pour l'égalité en Amérique latine et dans les Caraïbes

Simone Cecchini, Raúl Holz
et Humberto Soto de la Rosa

Coordinateurs



NATIONS UNIES

CEPALC

Ce document a été coordonné par Simone Cecchini, Spécialiste principal des affaires sociales de la Division de développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Raúl Holz, consultant de la même division, et Humberto Soto de la Rosa, responsable des affaires sociales du bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique. Le document est une contribution aux activités menées dans le cadre du projet « Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals », financé par la onzième tranche du Compte de l'ONU pour le développement. Les auteurs tiennent à remercier Carlos Maldonado, Rodrigo Martínez, Fabián Repetto et Luis Hernán Vargas pour leurs précieux commentaires sur certains chapitres du document, ainsi que Daniela Huneeus pour son soutien dans la préparation du document.

Les opinions exprimées dans ce document, qui n'a pas fait l'objet d'une révision éditoriale, relèvent de la seule responsabilité des auteurs et peuvent ne pas coïncider avec celles de l'Organisation ou des pays qu'elle représente.

Publication des Nations Unies
LC/TS.2021/157
Distribution : L
Copyright © Nations Unies, 2022
Tous droits réservés
Imprimé aux Nations Unies, Santiago
S.21-00409

Cette publication doit être citée comme suit : S. Cecchini, R. Holz et H. Soto de la Rosa (coords.), *Boîte à outils. Gestion et cadre institutionnel des politiques sociales pour l'égalité en Amérique latine et dans les Caraïbes* (LC/TS.2021/157), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2022.

L'autorisation de reproduire totalement ou partiellement cet ouvrage doit être demandée à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Division des documents et des publications, publicaciones.cepal@un.org. Cet ouvrage peut être reproduit par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et leurs institutions gouvernementales sans autorisation préalable. Ceux-ci sont seulement priés de mentionner la source et d'informer la CEPALC d'une telle reproduction.

Table des matières

Prologue	5
Présentation	7
I Objectifs de la boîte à outils	9
II Le cadre institutionnel des politiques sociales	15
III Mécanismes de cohérence et coordination des politiques sociales	33
IV Coordination avec les acteurs non étatiques et participation citoyenne	57
V Les politiques sociales au niveau local : le gouvernement de proximité	87
VI Systèmes d'information de la protection sociale et registres de bénéficiaires potentiels	109
VII Suivi et évaluation des politiques et des programmes sociaux	137
VIII Les systèmes de protection sociale contre les catastrophes	159
IX Stratégies pour surmonter la pauvreté	187
X Défis de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales intégrales	221

Prologue

Avec l'adoption en 2015 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les 193 États Membres des Nations Unies se sont engagés en faveur des 17 Objectifs de développement durable (ODD), fondés sur une vision transformationnelle centrée sur la réduction des inégalités dans toutes leurs dimensions. Cette volonté est incarnée par l'ODD 10 : « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre » ainsi que par les appels à « ne pas faire de laissés-pour-compte » sur la voie du développement et à faire en sorte que « les plus défavorisés [soient] les premiers que nous nous efforcerons d'aider ».

Le Programme 2030 met l'accent sur le fait que des institutions solides, efficaces, transparentes et inclusives sont essentielles à la réalisation du développement durable. C'est ce qu'indique l'ODD 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives », dont les cibles lancent un appel explicite à « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » (cible 16.6) et à « Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions » (cible 16.7). Dans une région comme l'Amérique latine et les Caraïbes, qui se caractérise par de profondes inégalités sociales et asymétries de pouvoir entre différents groupes de population, ces appels sont particulièrement pertinents afin qu'une gestion plus efficace et un cadre institutionnel plus performants orientent les politiques sociales nécessaires pour obtenir la transformation et davantage d'égalité.

La crise engendrée par la pandémie de maladie à coronavirus (Covid-19) a notamment montré à quel point il est important d'avancer vers une gestion et un cadre institutionnel des politiques sociales intégrales, placés au cœur de toute réponse politique coordonnée visant à protéger l'ensemble de la population de ses effets, et en particulier les groupes sociaux les plus pauvres et marginalisés. En particulier dans les situations de crise et d'urgence, un cadre institutionnel des politiques sociales intégrales contribue à renforcer la résilience et à freiner l'augmentation de la pauvreté et des inégalités. Ainsi, il est essentiel de consolider la capacité de gestion et le cadre institutionnel pour mener à bien une relance durable, inclusive et résiliente.

La mise en œuvre de politiques sociales pour l'égalité requiert des capacités de gestion et des arrangements institutionnels spécifiques dans les différents domaines de droits affectés par les inégalités, comme les revenus, le travail décent, la protection sociale et l'accès aux soins, l'éducation, la santé, la nutrition et les services de base, entre autres. De même, la gestion et le cadre institutionnel des politiques sociales devraient disposer de capacités dans les domaines suivants : i) créer des synergies entre les actions de différents acteurs ayant une incidence sur les politiques et programmes ; ii) améliorer la gestion de données et l'information sociale afin de permettre aux personnes et aux foyers de recevoir les prestations sociales ; iii) contribuer à l'intégralité de la politique sociale depuis le gouvernement local ; iv) progresser vers des réponses systémiques en matière de risques de catastrophe, et v) faciliter la mise en œuvre de stratégies efficaces d'éradication de la pauvreté.

Cette « boîte à outils » fournit des conseils quant à la gestion et au cadre institutionnel des politiques sociales en vue d'une plus grande égalité sociale, élaborés à partir d'expériences réussies en Amérique latine et dans les Caraïbes. Elle comporte notamment des expériences de gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales affichant des caractéristiques positives en termes d'intégralité, de coordination entre acteurs et d'approche fondée sur les droits ainsi que des effets de réduction de certaines des dimensions multiples des inégalités.

Nous espérons que cette « boîte à outils » contribue de manière significative à la diffusion de connaissances et au renforcement des capacités en matière de gestion et de cadre institutionnel des politiques sociales, dans le but de soutenir la conception et l'application de politiques publiques cohérentes et coordonnées qui aident à réduire les inégalités entrecroisées, à promouvoir l'inclusion sociale et professionnelle, à éradiquer la pauvreté, la faim et la malnutrition et à encourager l'universalisation de la santé et de l'éducation.

Alicia Bárcena
Secrétaire exécutive
Commission économique
pour l'Amérique latine et
les Caraïbes (CEPALC)

Présentation

Ce document a pour but de fournir des outils et des orientations concernant la gestion et le cadre institutionnel des politiques sociales pour l'obtention d'une plus grande égalité sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes. Son cadre conceptuel intégral relatif aux politiques sociales ainsi que les expériences ayant contribué à l'inclusion, à diminuer les inégalités et à réduire la pauvreté et les vulnérabilités socio-économiques dans différents pays de la région visent à faire connaître la gestion et la coordination de politiques sociales de qualité supérieure œuvrant à la réalisation progressive des droits et à une plus grande égalité sociale.

Le Programme 2030 met l'accent sur le fait que des institutions solides, efficaces, transparentes et inclusives sont essentielles comme une fin en soi et comme une condition transversale à la réalisation du développement durable. C'est ce qu'indique l'Objectif de développement durable 16 (ODD 16) : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives », dont la cible 16.6 lance un appel explicite à « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » et la cible 16.7 à « Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions », éléments nécessaires à la transformation et l'égalité des politiques sociales.

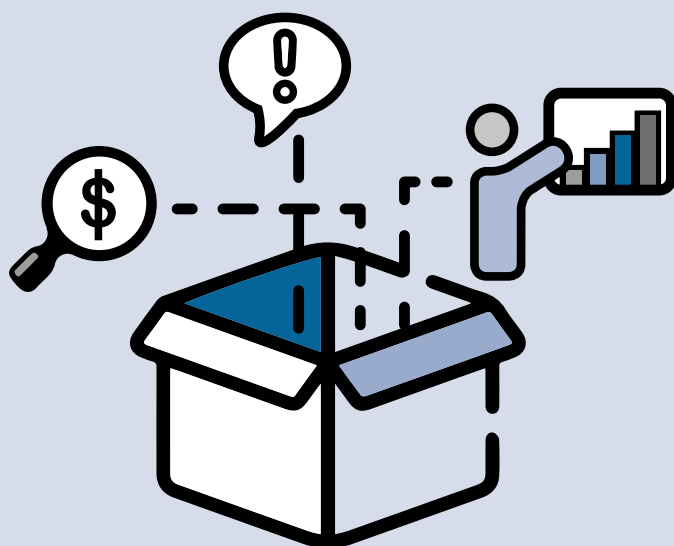
La quête d'une plus grande égalité, exprimée de façon explicite dans l'ODD 10, ainsi que la nature indivisible et intégrale des 17 ODD souligne la nécessité de réaliser des progrès conjoints vers la réalisation des cibles tracées. Par exemple, la cible 10.4 visant à : « Adopter des politiques, notamment sur les plans budgétaire, salarial et dans le domaine de la protection sociale, et parvenir progressivement à une plus grande égalité » se renforce et s'alimente des progrès réalisés par des institutions plus inclusives et efficaces.

Le présent document fournit des outils pour lutter contre un défi clé dans la mise en œuvre de politiques sociales pour l'égalité dans la région¹ – la fragmentation de l'architecture institutionnelle – qui se traduit par des politiques et programmes diffus, fractionnés par des dynamiques sectorielles ou entre différents niveaux de gouvernement.

La conception et la mise en œuvre de politiques sociales en faveur de l'égalité rencontreront davantage de succès si leur mise en œuvre se déroule dans le cadre d'un fonctionnement coordonné et intégral des institutions sociales. Pour obtenir de meilleurs résultats en matière de réduction des inégalités et d'éradication de la pauvreté, le cadre institutionnel des politiques sociales doit être en mesure d'encourager l'intégration horizontale (entre secteurs) et verticale (entre niveaux de gouvernement) des politiques sociales. Il convient également de disposer d'instruments de gestion permettant de répondre aux besoins de la population et qui soient capables de garantir leurs droits, assurant ainsi son inclusion et sa participation aux programmes et politiques suivies et évaluées de façon transparente et qui soient suffisamment flexibles pour relever de nouveaux défis comme la pandémie de Covid-19 et les catastrophes naturelles.

Grâce à l'identification d'instruments pour une gestion et un cadre institutionnel de politiques sociales plus efficaces, cette boîte à outils vise à contribuer à l'objectif consistant à « ne pas faire de laissés-pour-compte » sur le chemin du développement durable.

¹ Cette boîte à outils s'accompagne du document « Boîte à outils. Promouvoir l'égalité : la contribution des politiques sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes » disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/fr/publicaciones/47384-boite-outils-promouvoir-egalite-la-contribution-des-politiques-sociales>.

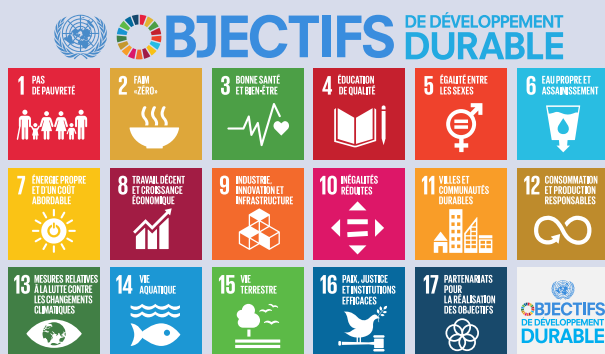


Objectifs de la boîte à outils¹

Le Programme 2030 et le défi de la gestion et de l'intégralité des politiques sociales

Le cadre institutionnel des politiques sociales est un moyen clé de mettre en œuvre des politiques permettant de progresser vers la réalisation

des Objectifs de développement durable et le Programme 2030. Des institutions solides, efficaces, transparentes et inclusives sont essentielles pour la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, telle qu'elle est établie dans l'Objectif de développement durable 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives ». Cela a été illustré dans l'appel du Programme 2030 à « Mettre en place d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » (cible 16.6) et à « Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions » (cible 16.7).



¹ Ce chapitre a été élaboré par Simone Cecchini, Spécialiste principal des affaires sociales de la Division du Développement Social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Raúl Holz, consultant de la même division, et Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales du Groupe du développement social du bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique.

De même, le Programme régional pour un développement social inclusif approuvé en 2019 dans le cadre de la Conférence régionale sur le développement social de l'Amérique latine et des Caraïbes prévoit parmi ses quatre axes le renforcement d'un cadre institutionnel des politiques sociales pour mettre en œuvre des politiques sociales de qualité. Pour cela, il établit 13 domaines articulés autour de l'établissement, la formalisation et le renforcement du cadre institutionnel des politiques sociales ainsi que la protection et la consolidation du financement de la politique sociale (CEPALC, 2020). Cela conforte l'idée selon laquelle la construction d'un cadre institutionnel des politiques sociales adéquat est essentielle pour que l'action publique puisse contribuer de façon efficace à la promotion, la protection et la garantie de la pleine jouissance de l'ensemble des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux (DESCE).

La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a souligné l'importance de la mise en place d'un cadre institutionnel solide qui serve de fondement à la réalisation progressive des droits et qui permette la mise en œuvre de politiques sociales de qualité, c'est-à-dire efficaces, efficientes, durables et transparentes. En ce sens, il a été suggéré que « les politiques et les programmes sociaux soient soumis à des règles et à des normes explicites, transparentes et reconnues par les autres acteurs, dans le but d'optimiser leur contribution à la réalisation d'objectifs et à l'exercice effectif des droits et, autant que possible, de minimiser leur utilisation selon des critères particuliers, qu'ils soient politiques ou simplement inefficaces » (Martínez, 2019, p. 25).

Bien que les modèles institutionnels de politiques sociales ainsi que leur portée dans chaque pays en termes de lois, normes, politiques, programmes, pratiques et mécanismes de reddition de comptes et de participation soient hétérogènes, il convient de souligner que la région présente des avancées notables dans les quatre dimensions du cadre institutionnel des politiques sociales, essentielles pour la réalisation du bien-être social : juridique et réglementaire, organisationnelle, technique et opérationnelle et financière (CEPALC, 2015 et 2017 ; Martínez, 2019).

Un diagnostic préliminaire du cadre institutionnel des politiques sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes indique qu'un consolidé pour le développement durable et inclusif doit être en mesure d'articuler les politiques sociales se trouvant : i) fractionnées par une dynamique sectorielle ; ii) fragmentées entre différents niveaux de gouvernement ; et iii) subordonnées aux autorités économiques (Martínez, 2019). Seul un cadre institutionnel social articulé depuis une approche intégrale et fondée sur les droits sera capable de concevoir et de mettre en œuvre un processus dynamique regroupant des politiques contribuant à réduire les inégalités entrecroisées (CEPALC, 2016), à promouvoir l'inclusion sociale et professionnelle, à éradiquer la pauvreté, la faim et la malnutrition et encourager l'universalisation de la santé et de l'éducation. Cela survient notamment lorsque les pays disposent de stratégies intégrales pour aborder les problèmes sociaux, comme l'éradication de la pauvreté.

De la même manière, les politiques sociales doivent avancer vers davantage d'universalité tout en étant capables de répondre aux besoins spécifiques de ceux qui en ont le plus besoin et courent le plus de risques. Un cadre institutionnel de politiques sociales robustes devrait donc prévoir les besoins de l'ensemble de la population aussi bien que les demandes particulières des différents groupes de population composant les sociétés d'Amérique latine et des Caraïbes. C'est-à-dire qu'il convient d'avancer vers un « universalisme sensible aux différences » en encourageant la conception de politiques sociales dotées d'une approche fondée sur les droits et d'une vision globale qui accordent la priorité aux personnes touchées par les inégalités et l'exclusion en termes d'accès aux services sociaux et au bien-être (CEPALC, 2016).

Enfin, il faut souligner que le cadre institutionnel des politiques sociales est flexible et dynamique et qu'il exprime de façon synthétique la corrélation des forces et des intérêts à l'œuvre au sein de la société. Le cadre institutionnel doit être capable, d'une part, d'associer la continuité au changement et, d'autre part, d'intégrer l'innovation en tant que processus suffisamment flexible pour répondre aux nouveaux défis et revendications sociales.

Les politiques sociales et la crise découlant de la pandémie de coronavirus (Covid-19)

La crise engendrée par la pandémie de Covid-19 a révélé l'importance de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales dans la région. Depuis le début de la pandémie, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, principalement à travers les Ministères du développement social ainsi que d'autres instances gouvernementales à vocation sociale, ont appliqué différentes mesures d'urgence destinées à atténuer l'effet de la contraction de l'activité économique sur les revenus des foyers. Ces mesures comprennent notamment les programmes de

protection sociale non contributive (principalement les aides financières et en espèces) ainsi que les programmes de protection de l'emploi, qui répondent au besoin de venir en aide aux foyers dont les membres ont perdu leur travail, ne peuvent pas travailler ou travaillent moins qu'avant (CEPALC, 2021 ; Filgueira *et al.*, 2020).

Même les pays dotés de systèmes de protection sociale plus avancés et de systèmes d'information robustes alimentant les processus de prise de décision ont rencontré des difficultés à répondre de façon opportune et efficace aux besoins des populations, notamment celles traditionnellement exclues de ces systèmes, comme la population travaillant dans l'économie informelle. La conception des programmes sociaux d'urgence a cherché à satisfaire les besoins de la population, y compris – non seulement – les foyers les plus pauvres, mais également des groupes de population plus larges ayant connu une forte réduction de leurs revenus. Des innovations au sens large ont été mises en œuvre en conséquence, depuis des modifications réglementaires jusqu'à de nouvelles approches dans le processus opérationnel des programmes, dans des aspects comme les systèmes d'information, l'inscription et la sélection des bénéficiaires ainsi que les méthodes de livraison des prestations. Dans plusieurs cas, les innovations sont des adaptations des processus, protocoles ou règles établis avant la pandémie.

Pour répondre de façon adéquate aux effets économiques et sociaux de la pandémie ainsi qu'aux situations d'urgence engendrées par d'autres désastres, il est évident que les pays doivent avancer vers une gestion et un cadre institutionnel des politiques sociales intégrale, en tant qu'élément central de toute réponse politique coordonnée. En particulier dans les situations de crise et d'urgence, un cadre institutionnel des politiques sociales intégrale renforce la résilience et constitue un stabilisateur économique et social puissant qui contribue à freiner la pauvreté, les inégalités et le chômage. Dans le contexte actuel, la relance implique de reconstruire et d'agir à court terme, mais avec la vision à moyen et long terme nécessaire. La relance et le développement doivent être axés sur un État-providence inclusif et vers une transformation productive qui consolide l'égalité (CEPALC, 2021).

Les objectifs de la boîte à outils

Cette boîte à outils fournit des orientations quant à la gestion et au cadre institutionnel des politiques sociales pour parvenir à une plus grande égalité sociale à partir d'expériences réussies et de faits probants en Amérique latine et dans les Caraïbes. Elle met notamment l'accent sur les expériences de gestion et de cadre institutionnel des politiques sociales ayant obtenu des résultats positifs en matière d'intégralité et d'impacts sur la réduction de certaines des multiples dimensions des inégalités, comme les revenus et l'insertion socioprofessionnelle, l'éducation, la santé, le logement ou les soins. Elle souligne également des aspects clés des politiques efficaces et dotées d'une approche fondée sur les droits, basées sur une coordination adéquate entre acteurs qui permet de dépasser la fragmentation institutionnelle.

Compte tenu de la vaste portée des questions traitées, les chapitres constituent également une porte d'entrée vers des informations plus détaillées grâce aux sources et aux liens spécifiques relatifs à de multiples sujets concernant la gestion et le cadre institutionnel des politiques sociales.

Quel est le public cible de cette boîte à outils ?

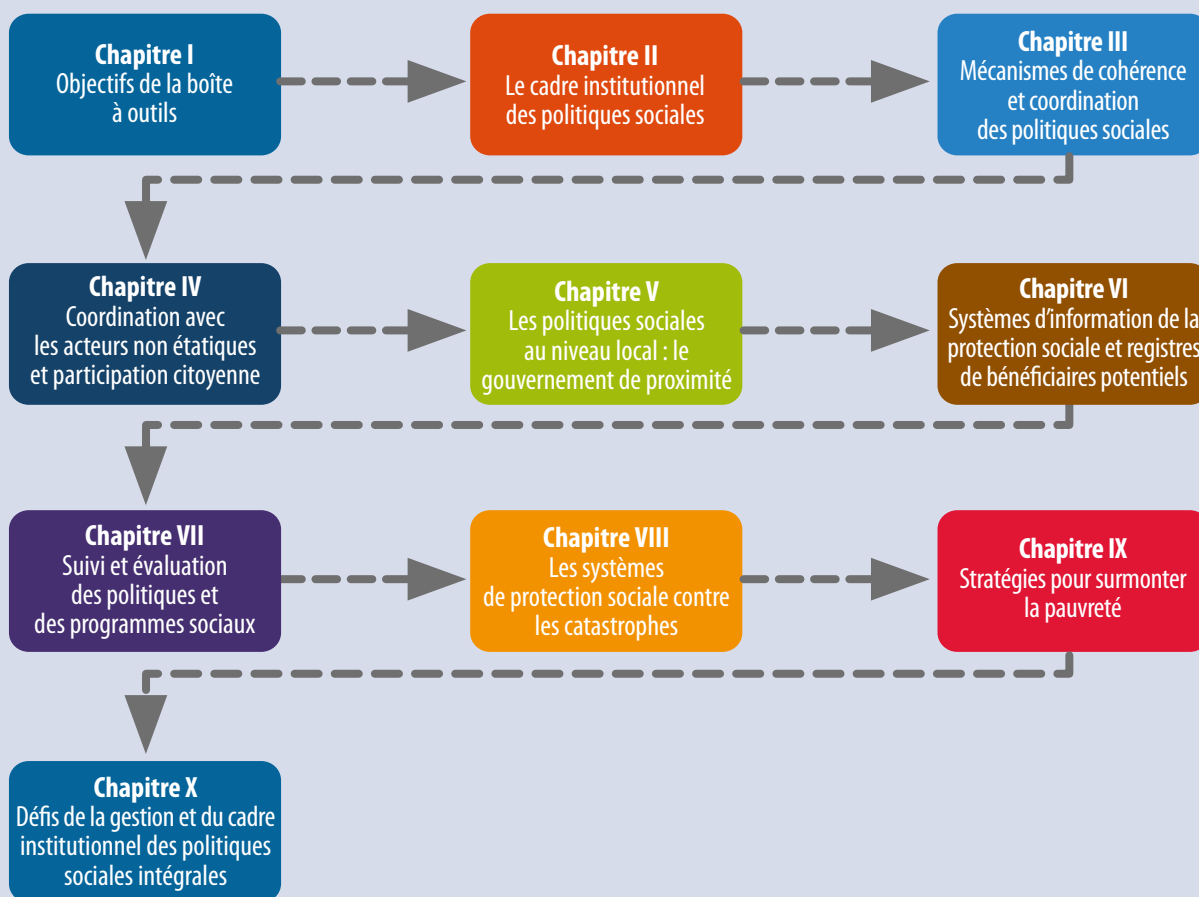
La boîte à outils est conçue pour les personnes responsables des politiques sociales. Bien que le public cible principal soit les fonctionnaires qui élaborent, mettent en œuvre et évaluent les politiques sociales, les auteurs espèrent que les organisations de la société civile et les agences de coopération puissent également bénéficier des concepts et des expériences permettant une gestion et un cadre institutionnel sociaux plus efficaces en termes d'égalité. De même, ce document peut être utile aux étudiants effectuant des recherches sur les questions sociales et économiques du développement en Amérique latine et dans les Caraïbes.

La coordination et la cohérence institutionnelles, les systèmes d'information et les registres de bénéficiaires potentiels, la gestion des politiques sociales à l'échelle locale, les processus de suivi et d'évaluation, la participation et la coordination entre acteurs, les systèmes de protection sociale face aux catastrophes et les stratégies de lutte contre la pauvreté sont les principaux éléments à prendre en compte afin de ne laisser personne de côté sur le chemin du développement.

Contenu des chapitres

Après la présentation des objectifs de la boîte à outils (chapitre I) et du cadre institutionnel des politiques sociales (chapitre II), cette boîte à outils passe aux questions liées à la dimension organisationnelle du cadre institutionnel des politiques sociales, et particulièrement à la coordination et l'articulation de l'ensemble des acteurs participant à la conception et à la mise en œuvre des politiques sociales, qu'il s'agisse de gouvernements nationaux, locaux ou d'acteurs de la société civile (chapitres III à V). Le document aborde ensuite les systèmes d'information sociale et les registres de bénéficiaires potentiels, qui constituent un élément technique et opérationnel clé pour la gestion des actions en matière de protection sociale (chapitre VI). Ils constituent en outre un apport important pour un autre outil de gestion essentiel : le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes sociaux (chapitre VII). Les deux chapitres suivants sur la protection sociale en cas de catastrophes naturelles et les stratégies de lutte contre la pauvreté traitent des éléments d'analyse organisationnels, techniques et opérationnels appliqués aux aspects stratégiques des politiques sociales actuelles en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le chapitre X conclut le document par quelques réflexions sur les défis de l'intégralité de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales (voir le diagramme I.1).

Diagramme I.1
Contenu de la boîte à outils



Structure des chapitres

Les chapitres abordant les différents aspects de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales (chapitres II à IX) sont structurés de façon homogène, mais pas nécessairement identique. Une première section expose la pertinence du sujet et une seconde section explique les concepts clés et le schéma de pensée. S'en suit l'exposition des expériences liées à différents aspects favorisant une meilleure gestion et une plus grande intégralité du cadre institutionnel des politiques sociales en faveur de l'égalité. Enfin, le chapitre se conclut par un encadré indiquant les lectures essentielles et un ensemble de questions pouvant faciliter la réflexion et le débat entre les participants à des ateliers de formation pour parvenir à une meilleure compréhension de la boîte à outils.

Bibliographie

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf.

_____ (2020), *Programme régional pour un développement social inclusif* (LC/CDS.3/5), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45324/1/S2000095_es.pdf.

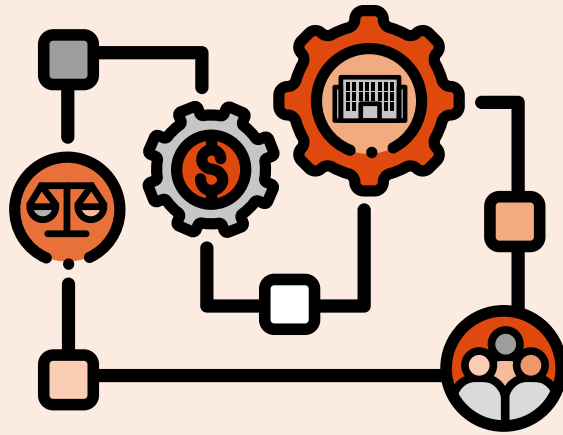
_____ (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

_____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

_____ (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conférence régionale sur le Développement Social de l'Amérique latine et des Caraïbes. Lima, du 2 au 4 novembre 2015, Santiago, Chili : CEPALC [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.

Filgueira, F. *et al.* (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", *Série Politiques Sociales* N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46484/1/S2000718_es.pdf.

Martínez, R. (2019) (éd.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Livres de la CEPALC, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf.



Le cadre institutionnel des politiques sociales^{1, 2}

- La qualité du cadre institutionnel des politiques sociales est essentielle à la réalisation du bien-être social.
- En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'autorité sociale ne relève pas nécessairement d'une seule entité, et il peut exister des autorités collégiales ou des autorités réparties entre différents organes de l'État, tels que les ministères, les cabinets sociaux ou les conseils économiques et sociaux.
- Il peut y avoir des autorités sectorielles (travail, santé ou éducation, par exemple) et des autorités sociales par groupe de population (comme un conseil national pour les enfants ou les affaires autochtones).
- La région a fait des progrès significatifs dans l'institutionnalisation de la politique sociale dans toutes ses dimensions : juridique et réglementaire, structure organisationnelle, outils de gestion et fiscalité et ressources.
- Les modèles de cadre institutionnel en matière sociale et leur portée dans chaque pays sont hétérogènes.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Simone Cecchini, Spécialiste principal des affaires sociales de la Division du Développement Social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et Raúl Holz, consultant de la même division.

² Ce chapitre est basé sur le chapitre III « Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe », du document Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, CEPALC (2015). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf et Martínez (2019), et les chapitres I et II du document Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe, Livres de la CEPALC N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf.

A. Introduction

La qualité du cadre institutionnel des politiques sociales est essentielle pour atteindre l'égalité et le bien-être social. La conception et la mise en œuvre des politiques sociales ont plus de chances d'avoir un impact positif si elles sont encadrées par des institutions qui fonctionnent de manière appropriée. Comprendre le fonctionnement des institutions permet de mieux comprendre pourquoi certains pays ont mieux réussi à réduire la pauvreté et les inégalités que d'autres. Afin de clarifier son origine et de comprendre ses caractéristiques, il est essentiel d'identifier le contexte spécifique dans lequel se situe le cadre institutionnel.

La conception du cadre institutionnel de l'action des politiques sociales est confrontée à un défi permanent en ce qui concerne son modèle organisationnel et la portée de l'autorité sociale. Cela concerne deux éléments. Premièrement, la nécessité de comptabiliser les fonctions sociales ayant une logique sectorielle marquée, liées aux secteurs traditionnels de la politique sociale, comme l'éducation, la santé, la sécurité sociale et le travail, entre autres. Deuxièmement, elle est liée à la nécessité de mener des actions spécifiques pour garantir les droits et combler les inégalités de bien-être de certains groupes de population : les femmes, les enfants et les adolescents, les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine, entre autres. L'un des principaux défis institutionnels est donc d'atteindre des niveaux plus élevés d'intégration et de coordination intersectorielle, et d'éviter une fragmentation de l'architecture institutionnelle reflétée par des politiques et des programmes diffus³.

La première section du chapitre présente les concepts et dimensions analytiques clés permettant de comprendre le cadre institutionnel et l'autorité sociale dans la région, tandis que la deuxième section présente quatre dimensions permettant d'examiner le cadre institutionnel des politiques sociales. Bien que chaque expérience nationale soit unique, il est possible d'identifier **quatre dimensions** qui révèlent l'état actuel des institutions sociales dans les pays : i) le cadre juridique et réglementaire ; ii) les caractéristiques organisationnelles ; iii) les éléments techniques et opérationnels liés à la mise en œuvre des politiques ; et iv) le financement des politiques sociales (CEPALC, 2015 ; Martínez, 2019). Enfin, dans une troisième section, nous décrivons quelques conditions supplémentaires à prendre en compte pour progresser dans le cadre institutionnel des politiques sociales, qui sont liées à des facteurs structurels et au rôle des acteurs qui contribuent à rendre visibles les conditions politiques, sociales, économiques et culturelles qui sous-tendent le cadre institutionnel des politiques sociales.

B. Concepts clés et dimensions critiques du cadre institutionnel des politiques sociales

1. Que sont le cadre institutionnel et l'autorité sociale ?

a) Cadre institutionnel des politiques sociales

Le cadre institutionnel des politiques sociales fait référence à « l'ensemble des règles du jeu formelles et informelles (y compris les routines et habitudes organisationnelles) mises en place pour traiter et hiérarchiser les problèmes sociaux, ainsi que pour encadrer le contenu et la dynamique administrative et politique des politiques sociales » (Repetto, 2004, p. 2). Le diagnostic, la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et la hiérarchisation des politiques sociales sont structurés par, et structurent à leur tour, le cadre institutionnel continuellement. Ce cadre institutionnel est à son tour constitué de règles et de règlements qui orientent les procédures et déterminent les limites et le champ d'action (CEPALC, 2015). En d'autres termes, « le cadre institutionnel des politiques sociales est défini par l'ensemble des règles, des ressources et des structures organisationnelles sur lesquelles et avec lesquelles la politique sociale est gérée, depuis le diagnostic et la hiérarchisation des objectifs jusqu'à la mise en œuvre et l'évaluation de ses résultats » (Martínez, 2019, p. 29)⁴.

³ D'autres défis ne sont pas moins importants, comme le poids relatif de l'autorité sociale et économique (Machinea et Cruces, 2010), et la minimisation de l'utilisation et de la captation par des intérêts privés ou politiques (Martínez, 2019).

⁴ Bien que cette boîte à outils porte sur le cadre institutionnel des politiques sociales, le lecteur doit être conscient du fait que, dans le langage courant, les termes « institutions » et « institutions sociales » sont utilisés pour désigner un ensemble de formes sociales, notamment des conventions, des règles, des organisations et des systèmes d'organisations. En outre, il existe une variété d'explications théoriques des institutions, y compris des définitions sociologiques et économiques, chacune étant à son tour caractérisée par ses propres débats. Pour cette raison, de nombreuses conceptions de ce que l'on appelle les « institutions » ne sont pas des descriptions des mêmes phénomènes et sont au mieux des descriptions de champs de phénomènes sociaux qui se chevauchent.

La qualité du cadre institutionnel détermine la portée et la durabilité de la politique. Cela peut être compris comme le processus par lequel les politiques sont discutées, approuvées et mises en œuvre (Stein et Tommasi, 2008). La qualité institutionnelle fait également référence à la capacité de combler le fossé entre ce qui est établi *de jure* ou *de facto*. En d'autres termes, à la capacité à traduire les cadres réglementaires et institutionnels en politiques concrètes, un aspect fondamental pour le fonctionnement du cadre institutionnel⁵.

b) Autorité sociale

Le principal centre d'intérêt de l'analyse du cadre institutionnel des politiques sociales est l'autorité sociale. Il s'agit des organes gouvernementaux dont le mandat principal est de concevoir et de mettre en œuvre les stratégies de développement social, de protection sociale et de réduction de la pauvreté des pays. Il s'agit notamment des ministères, des secrétariats et des cabinets de coordination. Plus précisément, l'autorité sociale fait référence à l'organe ou aux organes de l'État en charge de la politique sociale, ceux qui détiennent le pouvoir et le mandat de diriger et de coordonner le cadre institutionnel de l'action sociale et comprennent : « i) la définition et la hiérarchisation des objectifs et des buts ; ii) la conception des plans d'intervention, des stratégies et des méthodologies ; iii) l'attribution des responsabilités et des fonctions ; iv) la coordination des acteurs ; v) la répartition des ressources ; vi) le suivi de l'exécution physique et financière ; vii) la direction et la régulation des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ; et viii) la systématisation des informations et l'évaluation des résultats » (CEPALC, 2015, p. 90).

Dans la région, très souvent, l'autorité sociale ne relève pas nécessairement d'une seule entité, et il peut exister des autorités collégiales ou des autorités réparties entre différents organes de l'État, comme les ministères, les cabinets sociaux ou les conseils économiques et sociaux. Il peut y avoir en plus des autorités sectorielles (travail, santé ou éducation, par exemple) et des autorités sociales dédiées à des groupes de population spécifiques (comme un conseil national pour les enfants ou les affaires autochtones). À cet égard, il est important de déterminer qui dispose d'une capacité formelle et réelle.

Nous faisons ici référence à l'autorité sociale dans une définition plus étroite, liée aux entités qui ont la charge d'un domaine spécifique de la politique sociale. En particulier celles liées à la protection des groupes de population considérés comme prioritaires en raison de leur condition de pauvreté, de vulnérabilité, d'exclusion sociale ou de discrimination (CEPALC, 2015).

2. Les quatre dimensions du cadre institutionnel de l'action sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes

Le cadre institutionnel de l'action sociale comprend quatre dimensions : i) le cadre juridique et réglementaire ; ii) les caractéristiques organisationnelles ; iii) les éléments techniques et opérationnels liés à la mise en œuvre des politiques ; et enfin, iv) le financement des politiques sociales⁶.

a) Cadre juridique et réglementaire

La connaissance de la structure juridique et réglementaire des politiques sociales permet une première approche du cadre institutionnel de l'action sociale. Cela permet d'identifier les engagements pris par le pays, tant au niveau national que dans la communauté internationale. Ce cadre indique également le support juridique des actions sociales que les gouvernements entreprennent en différenciant l'origine juridique des mandats tels que ceux qui découlent d'engagements internationaux ou de la constitution nationale, établis dans des lois organiques ou simples, ou établis dans des décrets ou des dispositions administratives.

Du point de vue de l'approche fondée sur les droits, la formalisation des engagements à garantir les droits sociaux est généralement considérée comme une caractéristique nécessaire, mais non suffisante, du

⁵ Il convient de noter que le cadre institutionnel, bien qu'il fixe un cadre d'une certaine stabilité en structurant l'action des acteurs des politiques sociales, tant en termes de limites que d'opportunités de négociation et d'action, n'élimine pas les possibilités de transformation (Martinez, 2019).

⁶ La CEPALC dispose d'une base de données contenant des informations officielles sur les quatre dimensions pour tous les pays de la région. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/>.

cadre institutionnel des politiques sociales. Cette garantie concrète dépend également de la disponibilité des ressources et de la volonté politique de les mettre progressivement en œuvre et d'établir les politiques, mécanismes et programmes permettant de les rendre efficaces (Sepúlveda, 2014).

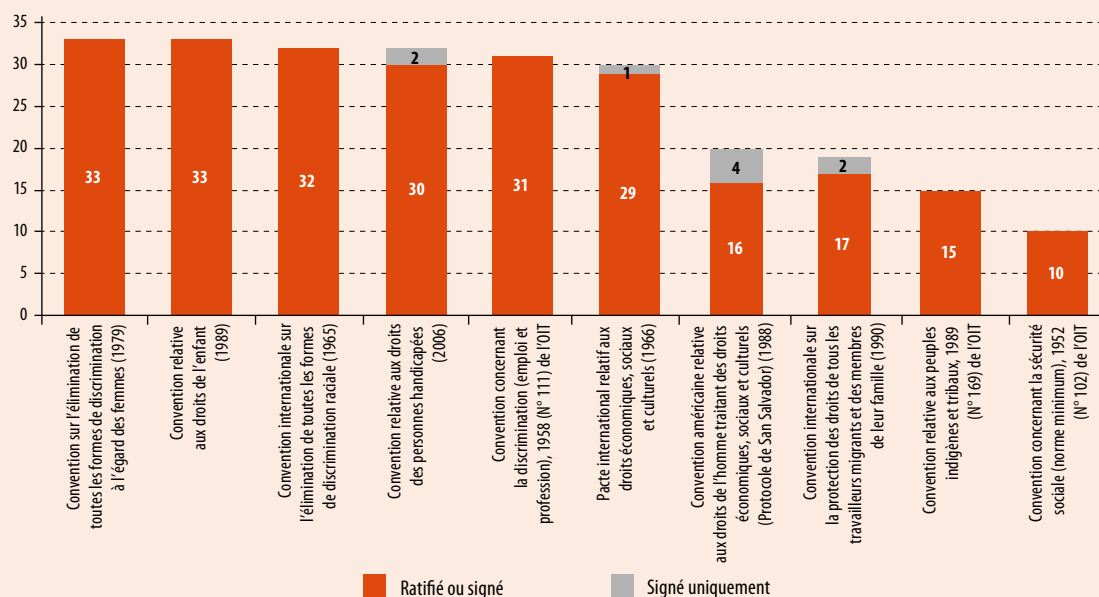
En d'autres termes, la ratification des traités internationaux et l'adoption de normes nationales faciliteraient en principe la formulation et la mise en œuvre de politiques conformes aux instruments relatifs aux droits de l'homme. Dans la pratique, cependant, cela n'est pas toujours le cas, car les politiques nécessaires à la mise en œuvre des engagements juridiques ne sont souvent pas mises en place. Et lorsque des politiques existent, elles n'ont souvent pas le niveau de mise en œuvre et de réalisation nécessaire pour se conformer aux réglementations nationales et internationales fondées sur des traités. Il est donc nécessaire de consolider une base légale et réglementaire qui serve de principe organisateur pour l'adoption de lois et de politiques étatiques ancrées dans un large consensus qui puisse transcender les cycles politiques des gouvernements (Martínez, 2019).

Cadre international

Les pays de la région affichent un degré élevé d'adhésion, de signature ou de ratification des traités ou conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme. Sur les 33 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, 29 ont adhéré (explicitement ou implicitement) au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Cependant, cet instrument n'a été signé et ratifié par le pouvoir législatif que dans 14 d'entre eux seulement. Entre-temps, seuls 16 pays ont adhéré au Protocole de San Salvador sur les droits économiques, sociaux et culturels (voir le graphique II.1).

Graphique II.1

Amérique latine et Caraïbes (33 pays) : adhésion, signature et ratification de pactes, conventions et accords relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles des pays respectifs, « Base de datos sobre institucionalidad social ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultée en janvier 2021.

Réglementations nationales

Il est important que les garanties d'accès et de qualité des services soient explicitées dans les normes nationales, car, d'une part, elles facilitent l'applicabilité des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux (DESCA) et, d'autre part, elles permettent de fixer un horizon pour la politique sociale visant à réduire l'écart entre les engagements et mandats formels et la mise en œuvre et la portée effectives des politiques et programmes sociaux.

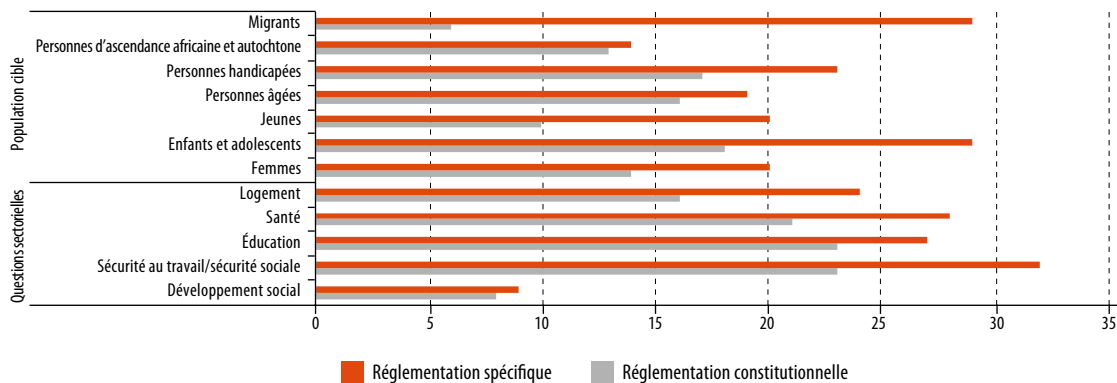
Les réglementations nationales qui régissent le cadre institutionnel des politiques sociales peuvent prendre forme à différents niveaux juridiques, en commençant par le niveau le plus élevé, qui détermine d'abord si les DESCAs sont inscrits dans la Constitution et ensuite s'ils sont incorporés dans des réglementations plus petites telles que des lois, codes et règlements organiques, généraux ou sectoriels.

Il existe également des fondements juridiques qui guident ou définissent d'autres dimensions du cadre institutionnel, comme les mandats des autorités responsables ou des acteurs désignés pour la mise en œuvre de la politique sociale. Parallèlement, il existe des règlements qui définissent les procédures de gestion et des lois qui déterminent le budget alloué aux politiques.

Depuis les années 1990, les réglementations nationales ont évolué d'une dynamique sectorielle vers des problématiques incluant le développement social, les droits et le bien-être de la population tout au long du cycle de vie (enfance et adolescence, jeunesse et personnes âgées) et de manière transversale (femmes, personnes handicapées, populations afro-descendantes, peuples autochtones et migrants).

En ce qui concerne l'existence de normes constitutionnelles qui se réfèrent à des questions sectorielles et à des groupes de population spécifiques, il est possible de souligner tout d'abord qu'il y a une prédominance à séparer les secteurs selon les groupes de population. Deuxièmement, en identifiant les lois générales sectorielles ou par groupe, les lois organiques ou les codes, la plupart des pays ont des lois relatives à l'éducation et à la protection sociale du travail et de la sécurité sociale. Troisièmement, les migrants et les enfants et adolescents sont le segment de population, au niveau régional, le plus représenté dans les réglementations nationales spécifiques (voir le graphique II.2).

Graphique II.2
Amérique latine et Caraïbes (33 pays) : réglementations constitutionnelles et spécifiques aux questions sociales^a
(En nombre de pays)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles des pays respectifs, « Base de datos sobre institucionalidad social ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultée en janvier 2021.

^a Les normes constitutionnelles comprennent des références indirectes.

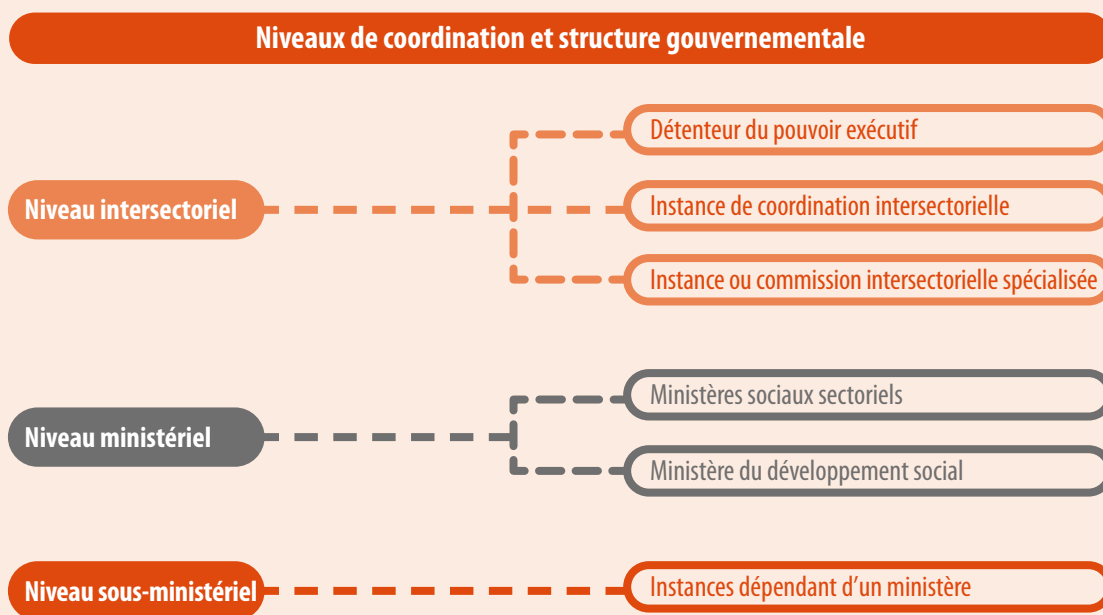
b) Caractéristiques organisationnelles⁷

La dimension organisationnelle concerne la structure formelle et se réfère aux organes qui détiennent l'autorité et sont chargés des fonctions de coordination, ainsi qu'à la manière dont les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques prennent des décisions, communiquent et se coordonnent. Cette analyse peut être réalisée du niveau supranational au niveau local, en prenant également en compte les organisations de la société civile, le secteur privé et la population cible.

La dimension organisationnelle prend également en compte les aspects liés à la création d'organismes dotés de mandats spécifiques tels que la lutte contre la pauvreté, la promotion de politiques de protection sociale ou de mécanismes de promotion du développement social. Ces informations offrent une approche de la structure et des fonctions de la politique sociale dans un pays donné (voir le diagramme II.1).

Diagramme II.1

Composantes de la dimension organisationnelle
au niveau du gouvernement central et niveaux de coordination



Source: Martínez (2019), d'après F. Repetto et F. Potenza, « Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe: abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social. », 2015, inédit.

⁷ Cette section se concentre sur les principales caractéristiques de la structure organisationnelle de la politique sociale plutôt que sur les mandats et les forums régionaux et intergouvernementaux dédiés au développement social constitués en tant qu'espaces délibératifs où les objectifs sont élaborés et les mandats émergent. Pour plus d'informations sur ce deuxième sujet, voir [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf pages 61-69.

Un élément central de l'analyse de la dimension organisationnelle consiste à déterminer quels organes remplissent les fonctions d'autorité sociale et si cette autorité est concentrée en un seul organe ou si elle est partagée. Il peut également arriver qu'une autorité sectorielle ait un mandat général pour coordonner d'autres ministères dans le domaine social.

Il est possible de classer les différentes modalités de l'autorité sociale selon des types idéaux, qui ne sont pas nécessairement présents à l'état pur dans les pays. En outre, deux ou plusieurs formes d'autorité sociale peuvent coexister simultanément. Ainsi, il est possible dans un même pays d'avoir à la fois un Ministère de coordination du développement social et un cabinet social (voir le tableau II.1). Le scénario de la prolifération des mandats rend impératif une coordination et une répartition appropriées des responsabilités.

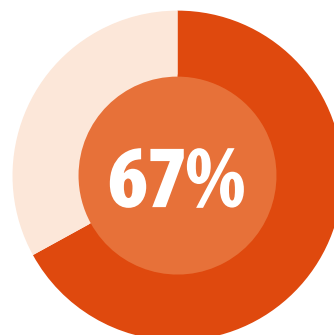
Tableau II.1
Modalités idéales d'autorité sociale

Modalités de l'autorité sociale	Caractéristiques
Désignation de la présidence ou de la vice-présidence	Organisme technique spécialisé au niveau central de l'exécutif. Son autorité tend à être formalisée par un décret exécutif.
Premières dames	Elles ont tendance à jouer un rôle de coordinatrice de programme d'assistance sociale.
Agences nationales de planification	Leurs fonctions de planification et de budget permettent en théorie de coordonner les relations intersectorielles.
Ministère du Développement ou de l'Inclusion sociale	Ministère ou secrétariat spécialisé chargé de fournir et de coordonner les programmes de développement et d'inclusion sociale. Il tend à se concentrer sur les politiques de réduction de la pauvreté et de protection sociale.
Ministère coordinateur	Organisme qui assure la médiation et la direction de tous les organismes concernés dans les domaines sociaux. Institutionnalise la coordination intersectorielle au niveau central.
Organismes collégiaux intersectoriels	Constitués de cabinets sociaux ou de conseils économiques et sociaux, composé des ministres sociaux et des directions des services spécialisés, présidé par le président ou le vice-président ou un ministre désigné comme coordinateur. Ils tendent à disposer d'un secrétariat technique collégial dans la zone de planification.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après Martínez (2019).

Au moins 22 des 33 pays de la région disposent d'un organe qui coordonne les principaux organismes publics dans le domaine de la politique sociale, qui sont dans la plupart des cas présidés par la présidence ou la vice-présidence (voir le tableau II.2).

La **reconnaissance** croissante du caractère multidimensionnel de la **pauvreté** et de **l'inégalité** a renforcé l'idée d'une **entité chargée** de vaincre la pauvreté et d'assurer la **protection sociale** de **populations spécifiques**.



Au moins 22 des 33 pays de la région disposent d'un organe qui coordonne les principaux organismes publics dans le domaine de la politique sociale.

Tableau II.2
Modalités d'autorité sociale^a

Pays	Présidence, vice-présidence ou délégué présidentiel	Ministère du Développement ou de l'Inclusion sociale	Environnement familial ou conjugal de l'exécutif	Ministère d'un autre portefeuille	Ministère coordinateur des affaires sociales
Antigua-et-Barbuda	X				
Argentine		X			
Belize	X				
Bolivie (État plurinational de)	X				
Brésil		X			
Chili		X			
Colombie	X				
Costa Rica	X				
Équateur				X	
El Salvador				X	
Guatemala	X				
Haïti		X			
Honduras	X				
Mexique	X				
Nicaragua	X				
Panama		X			
Paraguay ^b	X				
Pérou	X				
République dominicaine	X				
Trinité-et-Tobago		X			
Uruguay		X			
Venezuela (République bolivarienne du)	X				
Total	13	7	0	2	0

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles des pays, « Base de datos sobre Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe » <https://dds.cepal.org/bdips/dim22b.php>. Base consultée en janvier 2021.

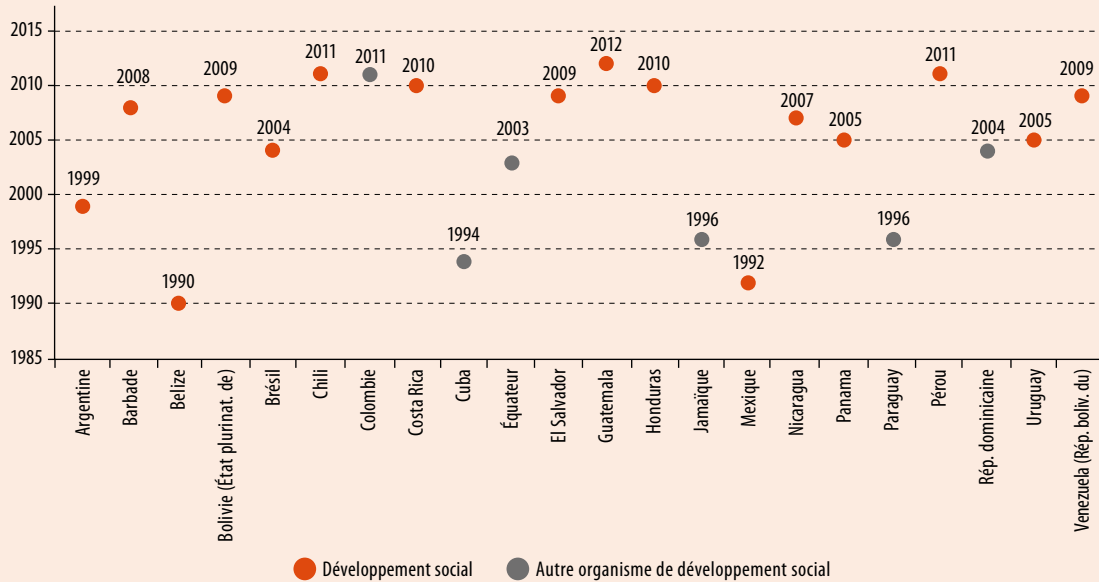
^a Les modalités décrites sont des types idéaux, qui ne se présentent pas nécessairement sous une forme pure dans chaque pays, et ne s'excluent pas mutuellement. Par exemple, dans un même pays, peuvent coexister une modalité centrée sur la présidence de la République ou un Ministère du Développement social avec des capacités de coordination et en même temps un cabinet social. La prolifération de mandats faisant double emploi ou la création successive de nouveaux organismes peuvent entraîner la coexistence de plusieurs modalités.

^b Le Cabinet social est présidé par le président de la République, mais est coordonné par le secrétaire exécutif de l'Unité de gestion de la présidence de la République, ayant rang de ministre.

La reconnaissance croissante du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'inégalité a renforcé l'idée d'une entité chargée de vaincre la pauvreté et d'assurer la protection sociale de populations spécifiques. Alors que les Ministères (ou secrétariats) du développement et de l'inclusion sociale ne sont apparus qu'à la fin du XX^e siècle et, surtout, au cours du XXI^e siècle, les organes de niveau ministériel dans les domaines de l'éducation, de la santé et du travail ont une longue histoire dans les pays de la région (voir le graphique II.3).

Graphique II.3

Amérique latine et les Caraïbes (22 pays) : année de création des ministères ou autres organismes dédiés au développement social^a

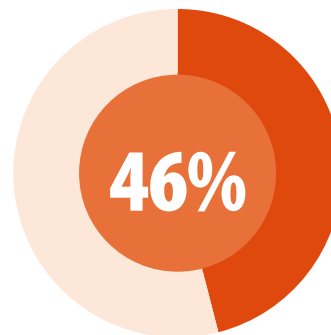


Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles des pays, « Base de datos sobre Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/dim22b.php>. Base consultée en janvier 2021.

^a Les pays pour lesquels la date de création du Ministère du développement social n'est pas connue ne sont pas inclus dans le graphique (Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Dominique, Haïti et Trinité-et-Tobago). Dans le cas de l'Uruguay, il convient de mentionner que le Ministère du logement et de la promotion sociale de l'Uruguay existait auparavant, mais qu'il a été dissous en 1977. Le Ministère du travail et de la sécurité sociale de Cuba a été créé en 1994 par le décret-loi n° 147 sur la réorganisation des organes de l'administration centrale de l'État ; en 2001, l'Institut national de la sécurité sociale a été créé, ce qui a rendu le travail du ministère plus complexe, et en 2012, par l'accord n° 7335 du Conseil des ministres, il a reçu la mission de proposer, diriger et contrôler la politique de l'État et du gouvernement en matière de travail, de protection, de sécurité et de santé au travail, de sécurité sociale et de prévention, d'assistance et d'action sociale.

Remarque : Les années enregistrées représentent la création de l'organisme explicitement mandaté.

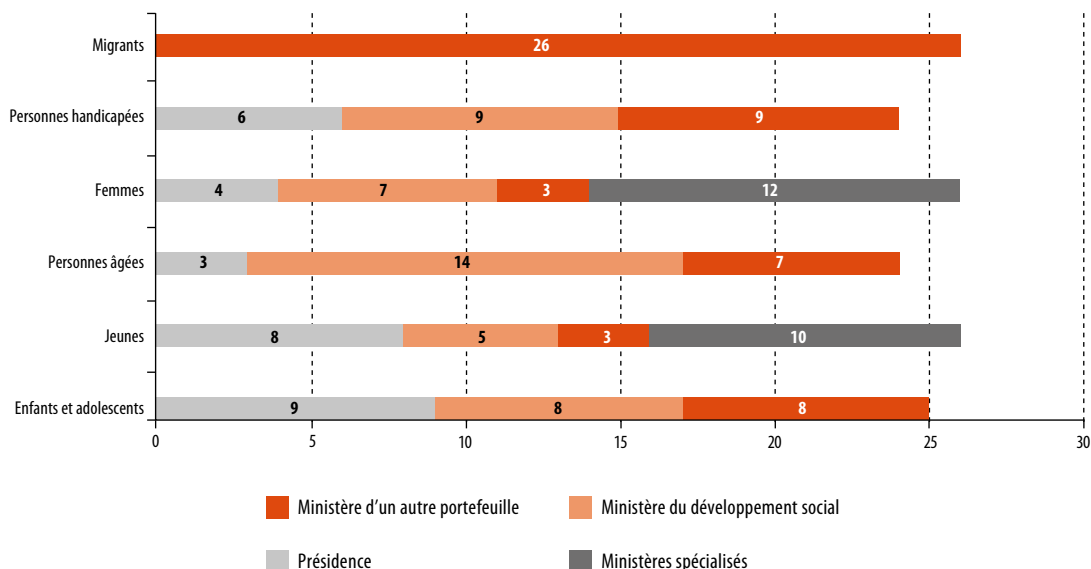
D'autre part, il existe un nombre croissant d'organismes dédiés au bien-être et à la garantie des droits de populations spécifiques comme les enfants et les adolescents, les personnes âgées, les personnes handicapées, les peuples autochtones et les populations d'ascendance africaine, entre autres. À cet égard, au moins quatre organes gouvernementaux peuvent être reconnus comme étant formellement responsables de la coordination de l'attention portée aux différents segments de la population : Présidence (commissions intersectorielles composées de divers ministères et autres entités, le plus souvent coordonnées par la présidence ou la vice-présidence), ministères du développement ou de l'inclusion sociale, ministères d'autres portefeuilles et ministères spécialisés (voir la figure II.4).



Il existe un nombre croissant d'organismes dédiés au bien-être et à la garantie des droits de populations spécifiques. Dans la région, 12 pays disposent, par exemple, de ministères spécifiques pour les femmes.

Graphique II.4

Amérique latine et Caraïbes (26 pays) : principales agences gouvernementales officiellement responsables de la coordination des soins pour divers groupes de populationa
(En nombre d'institutions)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles des pays, « Base de datos sobre Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/dim24.php>. Base de données consultée en janvier 2021.

^a Ministère dédié à la protection d'un groupe de population spécifique (par exemple, le Ministère des femmes, le Ministère de l'enfance, etc.). Dans certains cas, il existe des ministères qui ont plusieurs mandats simultanés.

c) Dimension technico-opérationnelle

La capacité d'intervention de la politique sociale s'explique en grande partie par l'existence d'outils de gestion et d'éléments technico-opérationnels. Cette capacité se traduit, entre autres, par diverses ressources physiques, humaines et financières. Cela se reflète par des plans ou des stratégies de développement explicites, des systèmes d'information pour le diagnostic, le suivi et l'évaluation, des outils de gestion liés à l'articulation des programmes sociaux, et des rapports permettant de contrôler et vérifier le fonctionnement des politiques et programmes sociaux en place (CEPALC, 2016).

Une tendance reconnaissable dans la région est la recherche d'amélioration des outils de gestion et de la dimension technico-opérationnelle aux niveaux infranationaux et dans les endroits plus éloignés du gouvernement central. Un autre défi consiste à améliorer la formalisation des procédures, de la définition des plans à l'évaluation des résultats. Il est également essentiel de progresser dans la mise à disposition fiable et en temps voulu d'informations de qualité pour faciliter la prise de décision (Martínez, 2019).

L'analyse de la dimension technico-opérationnelle s'articule autour de trois catégories : i) instruments et processus de planification stratégique ; ii) systèmes d'information pour le diagnostic, le suivi et l'évaluation ; et iii) outils liés à la transparence et à la responsabilité (voir le tableau II.3).

Tableau II. 3
Trois catégories d'analyse de la dimension
technico-opérationnelle

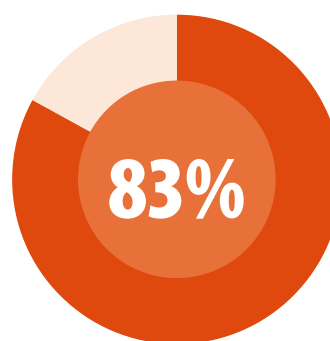
Catégories d'analyse	Définition	Caractéristique
Outils et processus de planification stratégique	Il s'agit de mettre à disposition des outils permettant d'identifier les priorités et de faciliter la mise en œuvre des politiques pour atteindre les objectifs institutionnels de manière efficace et efficiente.	Existence de procédures formelles liées à la planification stratégique, aux plans opérationnels, à des objectifs, des processus et des budgets clairs.
Systèmes d'information pour le diagnostic, le suivi et l'évaluation	Cela repose sur la capacité à collecter et à analyser des données, à enregistrer les participants et à suivre l'exécution physique et budgétaire.	Les procédures peuvent être limitées à la gestion de programmes ou de projets spécifiques, ou couvrir l'ensemble d'une politique. Déterminer l'existence d'évaluations ex ante et ex post et la possibilité de procédures externes ou complètes et périodiques.
Transparence et responsabilité	Elle relie l'autorité sociale à l'autorité économique et au pouvoir législatif par la gestion interne de la politique, de l'utilisation des ressources et de l'allocation budgétaire.	Existence de mécanismes de transparence et de contrôle. D'une part, vis-à-vis des différents acteurs sociaux, et d'autre part, vis-à-vis des autres entités publiques qui ont un mandat légal et formel de surveillance.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après Martínez (2019).

Un examen de 24 pays de la région montre que 22 d'entre eux disposent d'un plan ou d'une stratégie de développement social (voir le graphique II.5). Toutefois, ces plans ont tendance à être soumis à des cycles politiques et ne constituent donc pas une politique d'État pérenne. Ceci est encore plus valable pour les stratégies plus récentes de réduction de la pauvreté et de développement social inclusif dans la région.

Une autre question critique concerne l'évaluation des programmes sociaux. Les évaluations ex ante des programmes sociaux se sont multipliées depuis les années 1990, notamment avec l'expansion des programmes de transferts conditionnels (PTC). Ceci s'ajoute à l'expansion des évaluations d'impact des programmes sociaux (voir le chapitre VII). En outre, dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les outils de gestion liés à l'administration de l'information et à la gestion et l'articulation des programmes sociaux ont été consolidés. Les systèmes de suivi et d'évaluation des programmes de développement social et les listes d'inscription des participants en sont des exemples⁸. Bien que la plupart des pays disposent de systèmes de registres des destinataires de programmes sociaux, ils sont peu souvent intégrés ou mis à jour (voir le chapitre VI).

En termes de transparence, bien que 20 des 24 pays analysés aient accès aux informations publiques de l'État (voir la figure II.5), il manque encore des règles et des procédures formelles de responsabilité pour contrôler, vérifier et rendre transparent le fonctionnement des politiques et programmes sociaux. Une analyse complète des systèmes de suivi et d'évaluation et de l'enregistrement des participants devrait également inclure les mécanismes de suivi et d'audit, ainsi que le rôle des acteurs non étatiques.

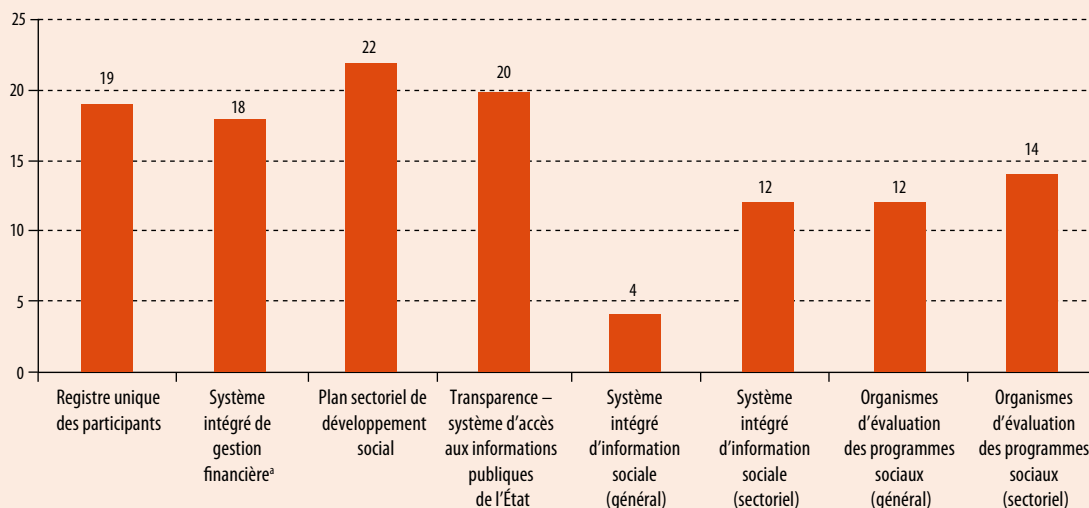


En termes de transparence, bien que 20 des 24 pays analysés aient accès aux informations publiques de l'État, il manque encore des règles et des procédures formelles de responsabilité.

⁸ Les modèles d'évaluation se sont orientés vers une évaluation ex post avec des plans expérimentaux et quasi expérimentaux. Parmi les limites les plus récurrentes figurent la déconnexion entre les indicateurs calculés et l'évaluation des processus, ainsi que l'approche isolée du programme sans considérer sa contribution à la politique dans son ensemble (Martínez, 2015).

Graphique II.5

Amérique latine et Caraïbes (24 pays) : synthèse de quelques outils pour la gestion, la planification, l'évaluation et la transparence des programmes sociaux
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles des pays, « Base de datos sobre institucionalidad social ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultée en janvier 2021.

Remarque : En ce qui concerne les systèmes d'accès à l'information, les cas présentés tant pour les présidences que pour les ministères indiquent qu'il existe au moins deux instances qui rendent compte et permettent l'accès à l'information.

^a Les systèmes intégrés de gestion financière sont des systèmes informatisés qui automatisent les procédures financières nécessaires pour enregistrer les ressources publiques collectées et les appliquer à la réalisation des objectifs du secteur public.

d) Le financement de la politique sociale

L'analyse du financement de la politique sociale est essentielle pour comprendre le fonctionnement des institutions sociales, puisque l'accès à l'éducation, aux systèmes de santé ou de protection sociale et la prestation de services de base dépendent du financement de la politique sociale. L'identification de la proportion des ressources publiques allouées à chaque niveau de gouvernement permet de reconnaître certaines priorités politiques et économiques. À son tour, l'absence de volatilité de l'investissement social face aux cycles économiques reflète le degré de solidité temporaire des institutions sociales. En d'autres termes, tant la part des ressources allouées aux politiques sociales par rapport au produit intérieur brut (PIB) que leur stabilité sont des indicateurs clés pour comprendre la durabilité et le renforcement institutionnel (CEPALC, 2016). Vu sous cet angle, l'investissement social peut être compris comme l'une des dimensions les plus importantes pour la réalisation des objectifs de développement durable (ODD).

Pour l'analyse du financement, trois indicateurs se distinguent : i) la source de financement ; ii) l'adéquation des ressources ; et iii) la capacité de mise en œuvre (voir le tableau II.4).

Un examen de l'adéquation des ressources montre que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont obtenu une croissance soutenue des ressources allouées aux questions sociales au cours des deux dernières décennies. Les dépenses sociales moyennes du gouvernement central⁹ en Amérique latine restent relativement stables en termes de croissance, accumulant 35 pour cent du PIB depuis 2000, pour atteindre 11,5 pour cent du PIB en 2019 (voir le graphique II.6). Cela traduit une institutionnalisation progressive de la politique sociale et, en particulier, une priorité accordée à la réduction de la pauvreté et à l'extension de la protection sociale (CEPALC, 2021).

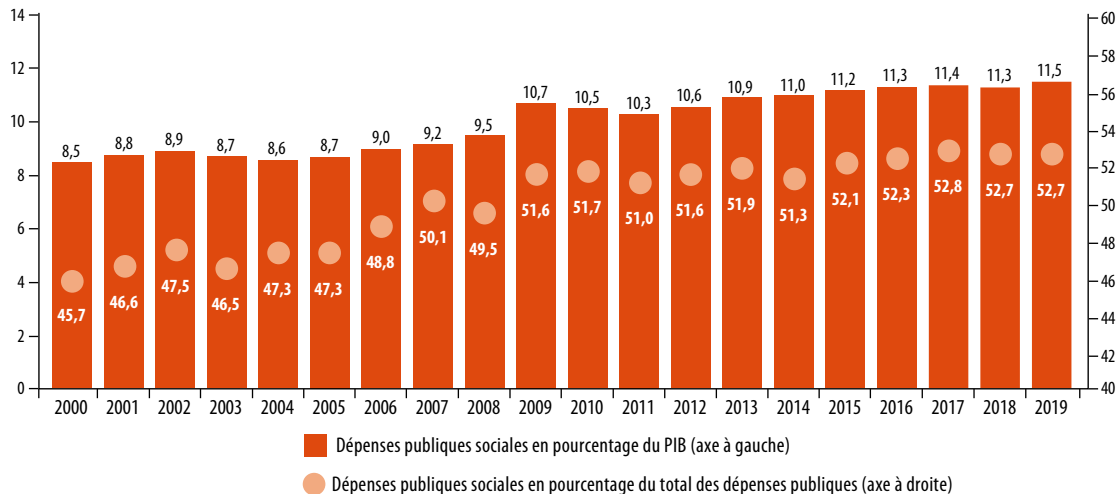
⁹ Cette définition ne comprend qu'une partie des dépenses sociales, mais c'est la seule pour laquelle des données sont systématiquement disponibles pour tous les pays de la région.

Tableau II.4
Indicateurs pour l'analyse
du financement de l'investissement social

Indicateurs	Cible	Caractéristiques
Source de financement	Il détermine si l'autonomie ou la liberté d'appréciation avec laquelle les agences peuvent utiliser les ressources est facilitée ou limitée.	Elle se différencie par l'origine des ressources, via une loi spécifique, un budget national, des prêts, des dons extérieurs ou des contributions privées, par exemple.
Adéquation des ressources	Permet d'analyser la disponibilité des ressources dans le temps.	Il est défini comme le montant par habitant et le taux de croissance, proportionnellement aux dépenses totales ou du produit intérieur brut (PIB). Il existe deux indicateurs importants: i) le montant relatif des dépenses sociales examinées par les fonctions sociales (par exemple, la protection sociale, l'éducation et la santé) et, ii) le montant et la proportion des ressources fiscales gérées par des organismes gouvernementaux clés tels que les Ministères du développement social.
Capacité de mise en œuvre	Elle permet de déterminer la capacité de mise en œuvre des agences en charge de la politique sociale et la différence entre les ressources allouées et celles effectivement utilisées.	Ces ressources sont généralement liées à des éléments de la dimension technico-opérationnelle, notamment le profil de l'équipe en charge de la politique ou du programme.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après Martínez (2019).

Graphique II.6
Amérique latine (17 pays) : dépenses
sociales du gouvernement central, 2000-2019^a
(En pourcentages du PIB et des dépenses publiques totales)



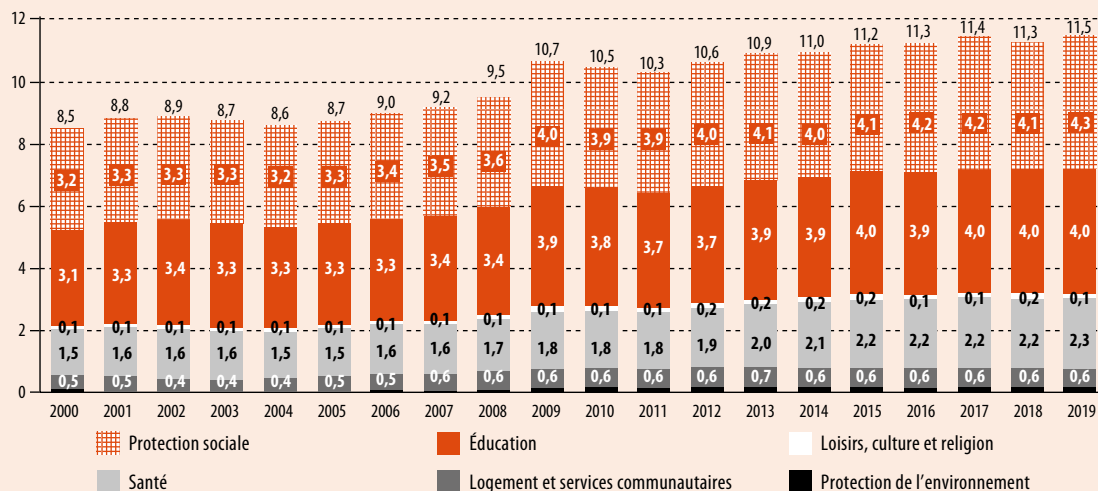
Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles.

^a Les moyennes correspondent à la moyenne arithmétique des valeurs de 17 pays d'Amérique latine : Argentine, État plurinational de Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou et Uruguay. La couverture de l'État plurinational de Bolivie correspond à l'administration centrale et celle du Pérou aux administrations publiques. Les données de l'État plurinational de Bolivie, la Colombie et le Nicaragua sont celles de 2018. Les données pour le Panama sont celles de 2017.

Entre 2000 et 2019, l'allocation des dépenses de l'administration centrale par fonctions sociales présente une répartition similaire. Les fonctions pour lesquelles les allocations de ressources sont les plus élevées sont la protection sociale, l'éducation et la santé, respectivement (voir le graphique II.7). De même, pour la même période, ces fonctions ont affiché les plus hauts niveaux de croissance des dépenses en termes de pourcentage du PIB : la protection sociale a augmenté de 1,1 point de pourcentage du PIB, l'éducation de 0,9 point de pourcentage et la santé de 0,8 point de pourcentage (CEPALC, 2021).

Graphique II.7

Amérique latine et Caraïbes (17 pays) : dépenses sociales de l'administration centrale par fonction, 2000-2019^a
(En pourcentages du PIB)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après les données officielles.

^a Les moyennes d'Amérique latine correspondent à la moyenne arithmétique des valeurs de 17 pays.

L'analyse présentée ici se concentre sur les données de couverture du gouvernement central. Si ces indicateurs éclairent certains aspects financiers du cadre institutionnel en matière d'action sociale, ces montants peuvent varier de manière significative si l'on considère une couverture plus large, comme les administrations publiques ou le secteur public non financier. Cela s'ajoute à la prise en compte des contributions privées, tant par le biais du cofinancement que des contributions des fondations et des organisations non gouvernementales ou d'autres entités.

Une autre analyse comptable consiste à s'orienter vers une évaluation des dépenses financières en tant que partie intégrante de la gestion et de la prise de décision des politiques publiques. En outre, l'analyse financière permet d'éclairer la relation entre l'autorité sociale et le pouvoir économique, qui doit inclure des aspects qualitatifs plus difficiles à systématiser et qui ont trait aux aspects du cadre institutionnel formel et informel.

3. Prérequis supplémentaires du cadre institutionnel de l'action sociale

Le contenu et la dynamique administrative et politique de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales ne se réduisent pas aux quatre dimensions examinées ci-dessus. Un aspect essentiel consiste à examiner l'interaction entre le cadre institutionnel en matière sociale, les facteurs structurels et les acteurs. Cela permet de mettre en lumière les conditions politiques, sociales, économiques et culturelles qui sous-tendent les institutions sociales, qui varient d'un pays à l'autre et qui, en définitive, influencent les caractéristiques spécifiques du cadre institutionnel des politiques sociales. Cette analyse permet également d'identifier les dynamiques formelles et informelles de coopération ou les différends politiques et sociaux qui peuvent être spécifiques à un pays et qui sous-tendent également le cadre institutionnel en matière sociale, tant au niveau national qu'infranational.

Les facteurs structurels qui influent sur le cadre institutionnel de l'action sociale sont considérés comme les caractéristiques les plus durables de l'environnement qui évoluent plus lentement. Ceux-ci peuvent être subdivisés en facteurs structurels ayant une influence directe et mesurée sur le cadre institutionnel des politiques sociales. Les exemples de la première catégorie sont la capacité fiscale, le degré de centralisation de l'État, le progrès et la capacité technologique, tandis que les exemples de la seconde catégorie sont la

dotation en ressources naturelles, la structure productive, les changements démographiques et les facteurs socioculturels, entre autres. Les acteurs, quant à eux, peuvent être des individus ou des organisations, qu'ils soient publics, privés ou issus de la société civile.

Le cadre institutionnel de l'action sociale doit donc être conçu comme une construction sociale et politique façonnée par des acteurs et des organisations (groupes d'intérêts) à travers des processus politiques (Acuña et Repetto, 2006 ; Maldonado et Palma, 2013). Il n'est pas possible, par exemple, de comprendre les réalisations en matière d'exercice institutionnel des droits en Amérique latine et dans les Caraïbes sans tenir compte du rôle moteur des organisations de la société civile. Les progrès du cadre institutionnel en matière d'action sociale en faveur de l'égalité des sexes, par exemple, auraient été impossibles sans l'impulsion des organisations de femmes. Il existe également des facteurs plus structurels qui influencent les conditions qui rendent la politique sociale possible, comme le degré de décentralisation de l'État et la présence ou l'absence de capacités locales (ressources financières ou humaines, entre autres). Cela peut s'expliquer par le fait que le manque de capacité technique à utiliser un logiciel de gestion de base de données spécifique peut entraver l'exhaustivité d'un système d'information sociale.

Enfin, il est important de souligner l'importance de l'histoire pour expliquer le fonctionnement actuel des institutions sociales. Les caractéristiques du cadre institutionnel des politiques sociales ne sont pas seulement basées sur les conditions actuelles, mais ont été façonnées par une séquence d'actions passées. En d'autres termes, le développement futur du cadre institutionnel des politiques sociales est influencé par la voie qu'il a empruntée dans le passé. Par conséquent, sans tomber dans le déterminisme historique, l'analyse du cadre institutionnel des politiques sociales doit envisager les trajectoires spécifiques de développement et de consolidation.

C. Dernières réflexions sur les caractéristiques souhaitables du cadre institutionnel de l'action sociale

Le cadre institutionnel de l'action sociale présente plusieurs caractéristiques souhaitables. La plupart d'entre elles en soulignent deux aspects centraux. D'une part, l'importance de règles et de réglementations claires et transparentes pour parvenir à un cadre institutionnel efficace qui minimise l'utilisation et la captation par des intérêts privés ou politiques. D'autre part, l'accent est mis sur la structure organisationnelle à partir de laquelle la politique sociale est gérée. En résumé, certains des attributs souhaitables du cadre institutionnel des politiques sociales font référence à l'existence des éléments suivants (Martínez, 2019) :

- Une stratégie à long terme ou cohérente et soutenue qui transcende, entre autres, les cycles politiques.
- Une approche fondée sur les droits et l'intégration de la dimension de genre comme principes directeurs normatifs et pratiques pour la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes sociaux.
- Des règles claires, connues de tous les acteurs, qui rendent le fonctionnement transparent et facilitent la participation.
- Espaces de coordination entre les acteurs de différents niveaux de gouvernement (central, provincial ou régional, municipal ou de la mairie) ou de différents secteurs.
- Renforcement et mise à jour des capacités techniques des professionnels.
- Mécanismes de collecte et d'analyse d'informations fiables pour évaluer et améliorer les stratégies, politiques et programmes sociaux.
- Mécanismes de contrôle et de surveillance qui permettent de rendre des comptes et de contrôler le respect des réglementations existantes.
- La participation des acteurs sociaux qui permet une plus grande légitimité et pertinence et facilite la durabilité de la politique sociale.

De manière complémentaire, Szekely (2015, p. 20) propose un règlement de paramètres qui permettent d'indiquer le degré d'institutionnalisation de la protection sociale. Cela comprend :

- Existence d'un Ministère du développement social dont le mandat principal est de lutter contre la pauvreté.
- Définition d'objectifs concrets dans un plan ou un programme national.
- Définition et adoption d'indicateurs pour évaluer la réalisation des objectifs et l'existence de systèmes formels pour leur suivi et leur mesure.
- Cadre juridique définissant les responsabilités, les pouvoirs et les attributions par acteur.
- Budget nécessaire à l'exercice des pouvoirs.
- Mécanismes de coordination explicites au sein et entre les niveaux de gouvernement.
- Audit social et instances de participation et d'aide aux citoyens.
- Existence de règles de fonctionnement pour les programmes et les actions.
- Existence de listes/registres de bénéficiaires potentiels.
- Cadre juridique pour encadrer le comportement et la conduite des fonctionnaires.

D. Références bibliographiques suggérées



Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), base de données des institutions sociales. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>.



Base de données sur l'investissement social en Amérique latine et dans les Caraïbes. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.



Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2015), chapitre III "Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe", document *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conférence Régionale sur le Développement Social de l'Amérique latine et des Caraïbes. Lima, du 2 au 4 novembre 2015, Santiago, Chili : CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.



Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2015), encadré III.1 du document *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conférence Régionale sur le Développement Social de l'Amérique latine et des Caraïbes. Lima, du 2 au 4 novembre 2015, Santiago, Chili : CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.



Martínez, R. (éd.) (2019), chapitres I et II du document *Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe*, Livres de la CEPALC, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2019. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf.

E. Questions

- Dans votre pays/région/territoire, de qui relève l'autorité sociale ? À votre avis, est-ce la meilleure façon d'organiser la politique sociale en faveur de l'égalité ? Quels problèmes identifiez-vous et que proposez-vous pour améliorer le fonctionnement de l'autorité sociale ?
- Les programmes sociaux de votre pays/région/territoire ont-ils été évalués de quelque manière que ce soit ? Pourquoi les considérez-vous comme nécessaires ou non ? Quels problèmes les évaluations ont-elles rencontrés ? Les évaluations ont-elles eu un impact sur la réforme ou le retrait de certains programmes ?
- Selon les quatre dimensions du cadre institutionnel de l'action sociale analysées dans ce chapitre, quel est le principal problème ? Qu'est-ce qui fonctionne ? Proposez des changements pour améliorer ce cadre institutionnel.
- Identifiez une loi ou un règlement dans votre pays/région/territoire qui a eu un impact positif sur la politique sociale. Quelles sont les raisons pour lesquelles cette loi ou ce règlement a eu un impact positif ? Si vous n'avez pas d'exemple, pourquoi pensez-vous que certaines lois ou réglementations n'ont pas d'impact positif en aval ? Proposez des solutions pour la mise en œuvre des engagements juridiques.
- Selon vous, existe-t-il des règles et des normes claires et transparentes permettant de mettre en place un cadre institutionnel efficace ? Argumentez.

Bibliographie

Acuña, C. et F. Repetto (2006), *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Banque Interaméricaine de Développement. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-institucionalidad-de-las-pol%C3%ADticas-y-los-programas-de-reducci%C3%B3n-de-pobreza-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf.

_____ (2016), (2016), *Horizons 2030 : l'égalité au cœur du développement durable* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40119/4/S1600754_fr.pdf.

_____ (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conférence Régionale sur le Développement Social de l'Amérique latine et des Caraïbes Lima, du 2 au 4 novembre 2015, Santiago, Chili : CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.

Machinea, J.L. y G. Cruces (2010), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos", dans R. Franco et M. Székely (coords.), *Institucionalidad social en América Latina*, Documents de projet (LC/W.312), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3767/LCW312_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Maldonado Valera, C. et A. Palma Roco (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *Série Politiques Sociales* N° 179, CEPALC, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6196>.

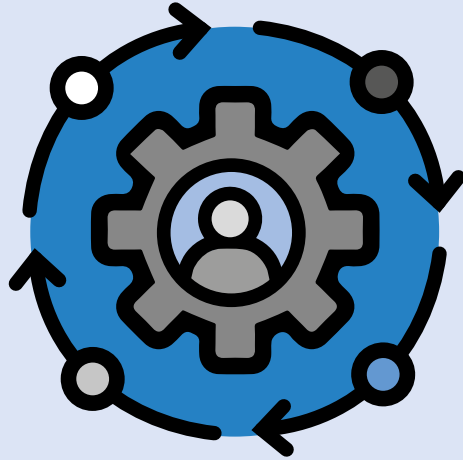
Martínez, R. (2015), « *Suivi et évaluation des politiques et programmes de protection sociale* », dans S. Cecchini et al. (Eds.) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Livres de la CEPALC, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Repetto, F. (2004), "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", *INDES Working paper series* ; 1-52. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *Série Politiques Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf.

Stein, E. et M. Tommasi (Eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, Banque interaméricaine de développement (BID). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Policymaking-in-Latin-America-How-Politics-Shapes-Policies.pdf>.

Székely, M. (2015), "Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos", Note technique, n° 810, Washington, Banque interaméricaine de développement (BID). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cambios-en-la-institucionalidad-de-la-pol%C3%ADtica-de-protecci%C3%B3n-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Avances-y-nuevos-desaf%C3%ADos.pdf>.



Mécanismes de cohérence et coordination des politiques sociales¹

- La **cohérence** est le degré de correspondance logique entre différents niveaux d'intervention de la politique sociale. Elle peut s'articuler autour de trois dimensions différentes :
 - *Cohérence externe*, qui implique une relation logique entre les politiques et programmes sociaux et le projet de Nation établi dans la planification et l'analyse prévisionnelle nationales.
 - *Cohérence interne*, qui implique la relation logique entre les composantes d'une politique ou d'un programme social.
 - *Cohérence entre politiques*, qui implique la relation logique entre politiques et programmes d'un même sous-secteur social ou de différents secteurs, sous-secteurs ou niveaux de gouvernement ayant des objectifs similaires ou reliés.
- La **coordination** est la capacité de deux institutions ou plus d'entreprendre des tâches conjointes et articulées en vue d'atteindre un même objectif (par exemple, réduire les inégalités sociales).
- La *cohérence et la coordination* sont des caractéristiques essentielles des politiques publiques, et la réalisation de ces deux dernières est une condition indispensable pour achever l'intégralité de la politique sociale.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Teresita Escotto Quesada, consultante du bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique.

A. Introduction

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 pose la question de la pertinence de la lutte contre différentes problématiques sociales, notamment celles associées aux inégalités dans une perspective intégrale. Il vise des solutions à des problèmes complexes et étroitement liés entre eux grâce à des politiques et des programmes sociaux articulés au-delà des politiques sectorielles, qui sont insuffisantes seules. Cela pose la nécessité de compter sur des politiques et programmes sociaux plus intégraux, efficaces et efficients, ce qui requiert qu'ils soient renforcés dans deux domaines : la cohérence et la coordination.

Encadré III.1

La cohérence et la coordination

- **Cohérence:** « Il s'agit du degré de correspondance logique entre différents niveaux d'intervention, de la justification de la politique jusqu'aux multiples unités d'intervention mettant ces principes et fondements en œuvre ».
- **Coordination:** « Il s'agit de la capacité de deux institutions ou plus d'entreprendre des tâches conjointes et articulées en vue d'atteindre un même objectif ».

Source : Élaboré par les auteurs d'après Mideplan (2000) et Cejudo et Michel (2016).

Ce chapitre vise à exposer deux objectifs. D'une part, conceptualiser la cohérence et la coordination des politiques et des programmes sociaux ainsi que le lien existant entre les deux concepts. D'autre part, mettre ces concepts en pratique afin d'approfondir les connaissances et les capacités des décideurs ainsi que des gérants et des exécutants dans le domaine de la politique sociale et ainsi améliorer les politiques et les programmes sociaux grâce à davantage de cohérence et de coordination institutionnelles.

Il convient de tenir compte du fait que la cohérence et la coordination s'entrecroisent à différentes étapes de la politique publique. Par conséquent, elles ne doivent pas être considérées comme mutuellement exclusives, mais bien au contraire, comme complémentaires. La cohérence des politiques et programmes sociaux est l'une des premières caractéristiques devant être recherchées comme une fin en soi. La coordination entre politiques et programmes, quant à elle, est complémentaire : elle est un moyen d'accroître leur efficacité et non une fin en soi. Dans certains cas, la présence des deux est une condition indispensable pour développer l'intégralité de la politique ou du programme social. Il est important de souligner, cependant, que la réalisation de la cohérence n'est pas nécessaire pour que la coordination advienne, puisque cette dernière peut exister sans qu'il y ait de cohérence dans les politiques. Il s'agit là d'un scénario qu'il convient d'éviter.

Le but ultime de ce document est de transmettre, à partir de preuves empiriques, la viabilité, la cohérence et la coordination entre les politiques et programmes sociaux par le biais d'exemples réels démontrant leur faisabilité.

B. La cohérence des politiques et des programmes sociaux

En général, la cohérence fait référence à la relation logique entre les parties d'un tout, afin d'éviter les contradictions entre elles. La définition précédente du concept de cohérence peut être adaptée au contexte des politiques et programmes sociaux et représenter la correspondance logique entre² :

² Cette section repose sur l'analyse effectuée par Guillermo M. Cejudo et Cynthia L. Michel, intitulée *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*, *Gestión y política pública*, vol. 25 No 1, Mexico, janvier-juin 2016. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001.

- Les politiques et programmes sociaux et le projet de Nation établi dans la planification et l'analyse prévisionnelle nationales (cohérence externe).
- Les composantes d'une politique ou d'un programme social (cohérence interne).
- Les politiques et les programmes d'un même sous-secteur social ou de différents secteurs, sous-secteurs ou niveaux de gouvernement visant des objectifs similaires ou reliés (cohérence entre politiques).

Les trois niveaux de cohérence indiqués ci-dessus doivent être présents au sein et entre les politiques et programmes sociaux, aussi bien pour éviter les contradictions et les redondances que pour produire des synergies entre leurs composantes et celles des autres politiques (ou celles de leurs dérivés), c'est-à-dire les programmes et les projets³. Chacun des niveaux est étudié en détail ci-dessous.

1. La cohérence externe des politiques et programmes sociaux

L'identification des principaux problèmes sociaux à l'échelle nationale ainsi que les propositions stratégiques pour les résoudre sont généralement établies dans les instruments de planification (plans nationaux et sectoriels) à court et moyen terme ainsi que dans l'analyse prévisionnelle (plans ou visions à long terme), qui permettent de définir les principaux objectifs et priorités de la Nation. De manière générale, des priorités stratégiques sont définies en lien avec les questions/problématiques, les zones géographiques et les groupes de population devant être pris en charge à court, moyen et long terme.

La cohérence externe implique la correspondance logique entre le socle des objectifs et des actions d'une politique ou d'un programme social et les différents instruments de planification et d'analyse prévisionnelle existants dans le pays. Elle exige d'évaluer si la définition du problème auquel répond la politique ou le programme social présente un lien logique avec le projet national et, par conséquent, avec les objectifs et les priorités à l'échelle nationale. Les accords ou engagements pris par le pays qui orientent certaines priorités nationales (par exemple, les ODD), peuvent également servir de référence en matière de cohérence externe.

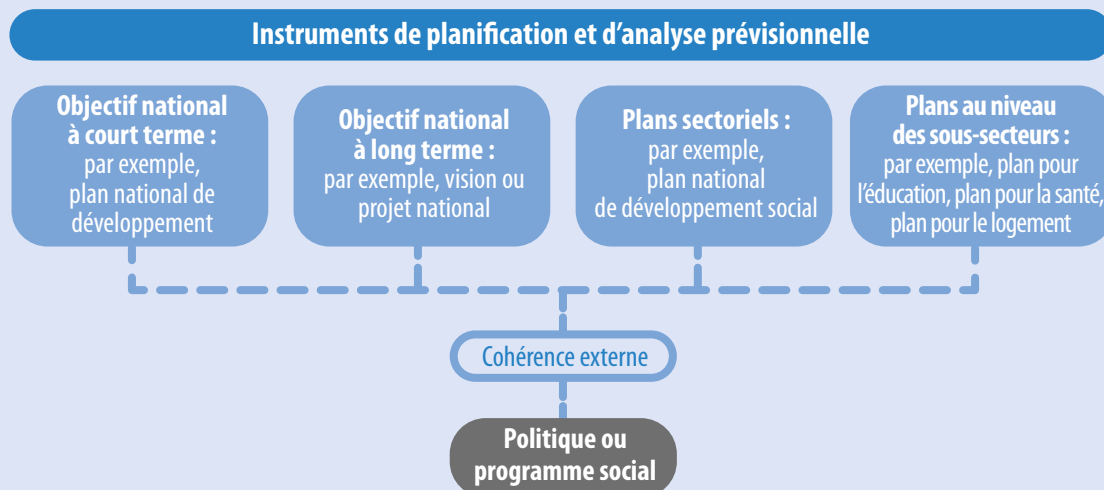
Par exemple, si un plan national fixe l'objectif stratégique de parvenir à un système de soins de santé universel, un programme spécifique de vaccination doit établir comme population cible toute personne en âge de recevoir la totalité des vaccins du schéma vaccinal officiel. Si le programme de vaccination était conçu comme une stratégie ciblée visant à ne concerner qu'une partie de la population, il ne présenterait pas la cohérence externe nécessaire vis-à-vis du caractère universel établi dans le plan national.

Un exemple pratique permet d'analyser le Plan de prévention et de réduction des grossesses non désirées chez les adolescentes en Argentine⁴ et d'observer qu'il est fondé sur les principes consacrés dans la Constitution nationale ainsi que dans le Programme national de santé sexuelle et dans d'autres lois nationales et internationales. On peut observer la cohérence entre la politique spécifique et le cadre réglementaire dont elle est issue.

Il convient de noter que, dans certains contextes, les instruments de planification et d'analyse prévisionnelle ne peuvent offrir qu'une vision stratégique (générale) de la définition des problèmes publics et des réponses potentielles. Dans ces cas, la cohérence externe des politiques et programmes sociaux doit être construite sur la base de la définition opérationnelle de la question stratégique prévue dans les instruments de planification. Cela peut être facilité par un diagnostic permettant d'identifier l'ampleur et l'intensité de la problématique à résoudre, ainsi que le temps nécessaire pour y parvenir.

³ Comme l'affirme Ruiz Sánchez (s.d., p. 12-13) : « le niveau minimum de cohérence est la compatibilité, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de contradiction entre les différentes propositions. Mais il existe à des niveaux plus profonds : a) la convergence (coïncidence entre les objectifs de deux politiques ou plus) ; b) la synergie (convergence qui permet aux objectifs de deux politiques ou plus d'être complémentaires) ; c) le renforcement (convergence de deux politiques ou plus qui permet d'atteindre un objectif plus grand que prévu). »

⁴ Pour plus de détails, consulter [en ligne] : https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1179.pdf.

Diagramme III.1**La cohérence externe des politiques et programmes sociaux**

Source : Élaboré par les auteurs.

Actions devant être réalisées pour assurer la cohérence externe :

- Concevoir, mettre en œuvre, voire évaluer les politiques ou programmes sociaux en tenant compte des objectifs stratégiques des outils de planification et d'analyse prévisionnelle pertinents, qu'il s'agisse du Plan national de développement ou son équivalent contenant la vision d'avenir ou le projet de Nation en vigueur dans le pays.
- Vérifier les questionnements inclus dans les plans nationaux (à court ou à long terme), les plans sectoriels ou sous-sectoriels afin de reprendre leurs diagnostics et d'articuler des solutions spécifiques dans les politiques et programmes sociaux.

2. La cohérence interne des politiques et programmes sociaux

La cohérence interne porte sur la correspondance logique entre les objectifs et les actions établis dans la politique ou le programme social et les problèmes qui les sous-tendent (lien de causalité). Cela implique que les interventions de l'État soient alignées sur la définition du problème public à résoudre (Cejudo et Michel, 2016) et se traduisent par la présence d'une connexion logique et d'une articulation de type causal entre :

- La définition du problème public de nature sociale.
- Les objectifs, stratégies, orientations et instruments de politique prévus pour le résoudre.
- La solution ou le résultat espéré.

Par exemple, si un programme prétend résoudre le problème du manque d'accès universel à l'eau potable, son objectif devra prévoir d'assurer l'accès à l'eau de l'ensemble de la population, mais indiquer clairement que l'eau doit être potable. Si l'instrument de politique consistait uniquement en l'installation d'infrastructure de distribution de l'eau sans assurer qu'elle soit potable, il y aurait un problème de cohérence interne.

Un exemple pratique de cohérence interne peut être observé dans les programmes d'aides financières conditionnées mis en œuvre dans plusieurs pays de la région et qui visent à résoudre simultanément les

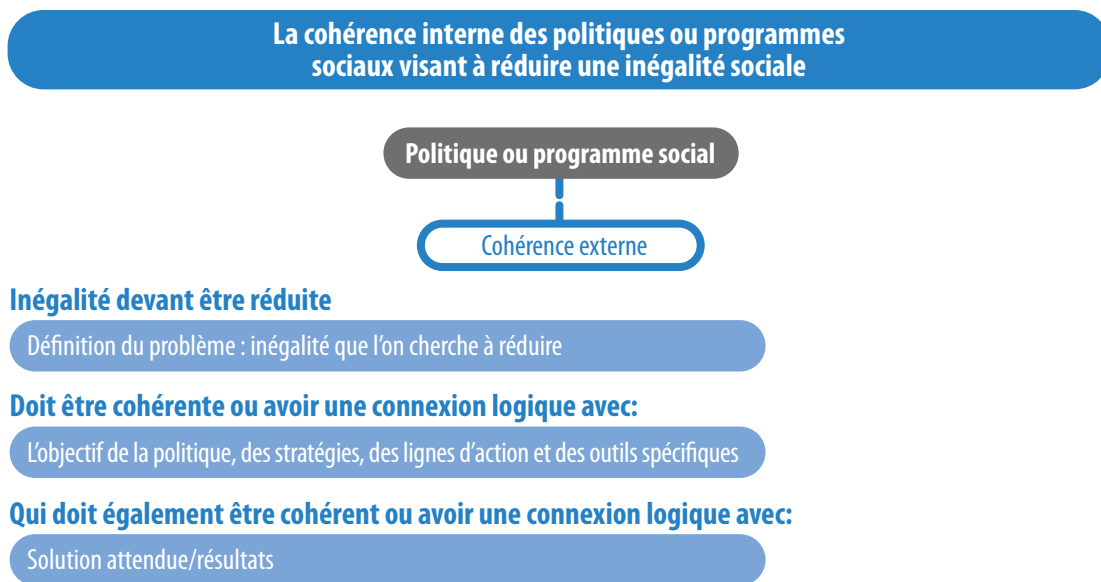
problématiques de malnutrition par manque de ressources, le manque d'accès à des programmes de santé préventive et l'assiduité scolaire. Dans ce cas, il existe bien une cohérence interne entre les instruments (aides, bourses et soins de santé primaires) et la problématique (manque de ressources et d'accès).

Actions devant être réalisées pour assurer la cohérence interne :

- Définir de la façon la plus claire et concise possible le problème (l'inégalité devant être réduite).
- Énoncer les objectifs de façon alignée sur la problématique à résoudre.
- Vérifier que les instruments proposés et leurs résultats espérés sont effectivement axés sur la recherche des fins et des objectifs fixés.

Diagramme III.2

La cohérence interne des politiques ou programmes sociaux visant à réduire une inégalité sociale



Source : Élaboré par les auteurs.

Il est essentiel de vérifier la cohérence interne à chaque étape du cycle de la politique publique. Pour ce faire, il est possible d'utiliser des instruments basés sur la méthode du cadre logique ou la théorie du changement. Ces outils peuvent contribuer à « identifier les problèmes à la composante technique d'une politique, c'est-à-dire à sa théorie du changement » (Cejudo et Michel, 2016, p. 20).

3. La cohérence entre les politiques et programmes sociaux

La coexistence de politiques ou programmes sociaux aux objectifs, à la population cible ou aux outils de mise en œuvre semblables, y compris lorsque chacun d'entre eux est cohérent au niveau externe et interne, peut entraîner le chevauchement des efforts entrepris. Dans les situations les moins favorables, ils peuvent même

s'entraver l'un l'autre. Cela représente donc un manque de cohérence qu'il convient d'éviter. D'après Cejudo et Michel (2016), deux politiques ou programmes sociaux peuvent se renforcer l'un l'autre et améliorer leurs résultats s'ils sont cohérents entre eux.

De nombreuses politiques et programmes coexistent au sein de la politique sociale. Et bien qu'ils appartiennent tous au domaine social, ils sont axés sur différents sous-secteurs, comme l'éducation, la santé, l'emploi digne, le logement ou la protection sociale, entre autres. En outre, ils peuvent être mis en œuvre à différents niveaux de gouvernement : national, infranational ou local. Par exemple, une politique d'amélioration de l'infrastructure de logement visant à fournir de l'eau potable peut coexister avec un programme de santé orienté sur la prévention des maladies gastro-intestinales.

De plus, des politiques provenant de différents secteurs peuvent être axées sur des objectifs similaires ou liés, comme dans le cas d'une politique de développement de l'emploi productif issue du secteur économique et dont les objectifs convergent vers une politique en faveur de l'emploi décent provenant du secteur social.

Il est également possible que deux politiques ou programmes sociaux visant à résoudre un même problème soient conçus depuis deux niveaux de gouvernement distincts. Par exemple, un programme national de bourses d'études peut également être mis en place par une institution infranationale œuvrant pour la jeunesse, et ces programmes peuvent avoir des objectifs (réussite scolaire) et sans doute aussi une population cible et des mécanismes de portabilité des subventions en commun.

Ainsi, la cohérence entre politiques ou programmes sociaux peut être analysée de deux points de vue :

- i) D'un point de vue **horizontal**, qui établit la correspondance logique entre objectifs, instruments ou populations cibles des politiques et programmes de deux secteurs (économique et social, par exemple) ou de sous-secteurs différents (logement et protection sociale, par exemple), ou encore d'un même sous-secteur partageant des objectifs similaires ou reliés.
- ii) D'un point de vue **vertical**, qui implique une relation logique entre objectifs, instruments et/ou populations cibles de deux politiques et programmes d'un même domaine, mais de niveaux de gouvernement distincts (national et infranational, par exemple).

Dans les deux cas de figure, horizontal ou vertical, la cohérence entre deux politiques ou programmes sociaux porte sur la correspondance logique entre les objectifs, instrument et population cible de deux politiques distinctes, en s'attendant à ce qu'elles concordent les unes avec les autres ou, du moins, à ce que la réalisation des objectifs de l'une n'affecte pas la réalisation des objectifs de l'autre (Cejudo et Michel, 2016).

Diagramme III.3

Exemple de cohérence horizontale
entre secteurs et sous-secteurs

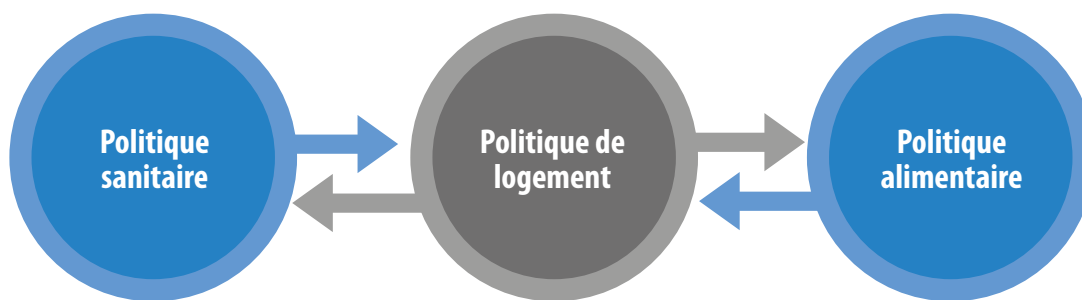
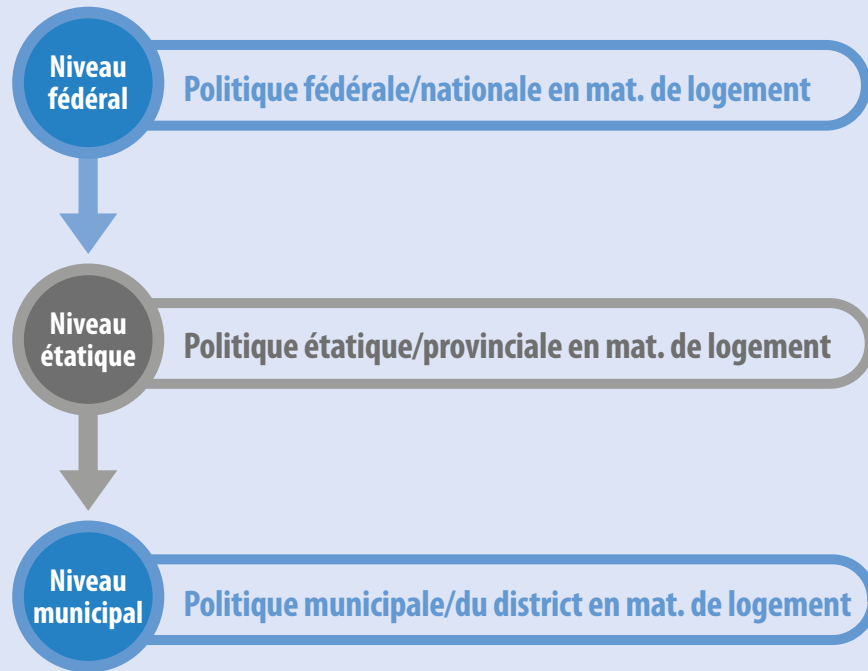


Diagramme III.4

Exemple de cohérence verticale entre niveaux de gouvernement



Source : Élaboré par les auteurs.

Comme on peut l'observer dans la définition précédente, trois niveaux pour lesquels il convient d'assurer la cohérence entre politiques ou programmes sociaux se démarquent (Cejudo et Michel, 2016) :

- La cohérence entre leurs objectifs.
- La cohérence entre leurs instruments.
- La cohérence entre leurs populations cibles.

La **cohérence entre les objectifs de politiques ou programmes sociaux** se réfère à la correspondance logique entre leurs intentions individuelles, qui permette de travailler conjointement à la réalisation d'un objectif stratégique déterminé, tout en évitant de créer des chevauchements. Par exemple, une politique de santé publique peut comprendre un programme axé sur la prévention en matière d'hygiène et un autre centré sur la promotion de l'activité physique, qui partagent l'objectif d'une vie saine exempte de maladies évitables. Il convient de souligner que, même si l'on réussit à ce que chaque politique contribue à la réalisation d'une partie de l'objectif stratégique du sous-secteur déterminé, il peut arriver qu'au moment de les agréger, l'ensemble des politiques ne soit pas suffisant pour atteindre cet objectif stratégique. Il faudra alors concevoir les politiques et programmes cohérents qui permettent de combler ces lacunes.

Pour sa part, la **cohérence entre les instruments de politiques ou programmes sociaux** vise à s'assurer que lorsque deux politiques ou programmes sont centrés sur la résolution d'un même problème social, ils le fassent au moyen d'instruments ou de formes d'appui différentes ou complémentaires (subventions, lois, impôts, mesures d'incitation, réglementations, entre autres) afin d'obtenir une vision conjointe de la solution à

une même problématique (Cejudo et Michel, 2016). Par exemple, un programme d'alimentation peut prévoir des aides financières pour l'achat d'aliments ainsi qu'un programme de mesures d'incitation à leur production (subventions au producteur ou achats gouvernementaux), garantissant ainsi que les produits puissent être acquis et soient disponibles.

Enfin, concernant la **cohérence entre les populations cibles des politiques**, il convient d'« identifier si les destinataires des politiques sur un même territoire conformément l'ensemble de la population cible du territoire », en vérifiant si la portée est suffisante (Cejudo et Michel, 2016) et si les efforts de prise en charge d'un même groupe de personnes sur une même problématique ne se chevauchent pas. Il peut s'agir de vérifier que la prise en charge de différentes régions ou populations s'effectue en vertu des principes d'égalité prenant en compte les différences. Par exemple, s'il existe deux programmes de bourses, l'un provenant d'une institution spécialisée dans la jeunesse et l'autre d'une institution axée sur le genre, il convient de s'assurer que les populations cibles ne se chevauchent pas. Cela peut être fait en vérifiant que le programme axé sur le genre ne s'applique qu'aux femmes adultes, ou qu'un programme se charge de la population urbaine tandis que l'autre sert la population rurale. En ce sens, la cohérence entre les populations cibles signifie qu'une même personne n'appartient pas à la population cible de deux politiques ayant la même finalité. Idéalement, on peut espérer que l'agrégation des populations cibles de deux politiques ou plus soit suffisante en termes de niveau de couverture ou, du moins, permette d'arriver à certaines complémentarités.

Parmi les actions devant être réalisées pour assurer la cohérence entre politiques ou programmes figurent les suivantes :

- Analyser les objectifs de politiques semblables afin d'éviter que leur portée soit insuffisante, que des chevauchements se produisent ou qu'elles soient mutuellement incompatibles.
- Mettre en évidence la façon dont les objectifs d'une politique contribuent à réaliser l'objectif stratégique dans un sous-secteur, un secteur ou même à l'échelle nationale.
- Tenir compte des instruments utilisés par d'autres politiques sur le même territoire dans le but d'atteindre des résultats similaires, et analyser les complémentarités qu'elles présentent entre elles.
- Vérifier que les instruments ont suffisamment d'incidence sur la problématique tout en assurant que les actions de politique axées sur un même objectif stratégique (solution au même problème social) permettent de répondre aux besoins de l'ensemble de la population cible.
- Contrôler que l'ensemble des instruments des politiques visant le même objectif stratégique d'un sous-secteur couvre la totalité de la population touchée par le problème (à l'aide des registres de destinataires de politiques similaires, par exemple)⁵.
- Analyser la relation entre objectifs, instruments et population cible des politiques et programmes sociaux à l'échelle nationale par rapport à ceux du niveau infranational.

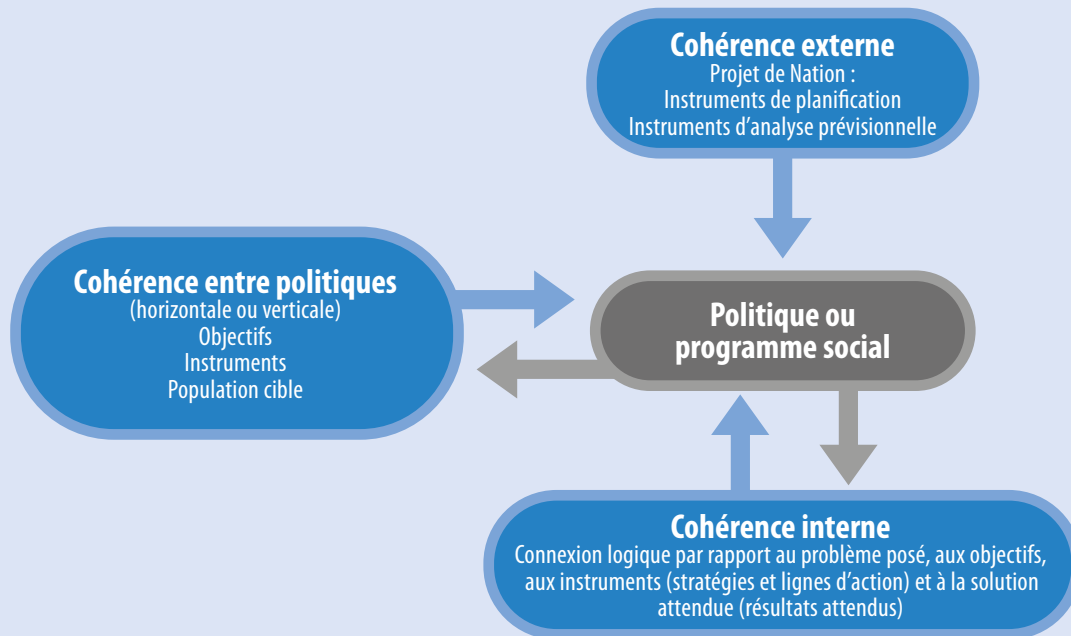
Le caractère multidimensionnel de plusieurs problématiques sociales actuelles exige la conception de politiques publiques offrant des solutions intégrales, articulées, efficaces et efficientes. Les politiques purement sectorielles ne suffisent plus à aborder la complexité des défis contemporains, notamment ceux établis par le Programme 2030.

La cohérence, qui constitue l'une des caractéristiques des politiques publiques, se révèle particulièrement importante pour relever ces défis : une plus grande cohérence, des politiques sociales notamment, permet d'éviter les contradictions, les chevauchements et les lacunes, et facilite même la création de complémentarités et de synergies pouvant avoir un impact majeur sur la réalisation des objectifs fixés. Le diagramme suivant synthétise les différents types de cohérence abordés.

L'intégralité visée à travers le renforcement de la cohérence peut être stimulée par une meilleure coordination, qui constitue la seconde caractéristique des politiques et programmes sociaux présentée dans ce chapitre.

⁵ Pour plus d'informations sur la question de la « population cible » des politiques sociales, nous recommandons la lecture du chapitre intitulé « Systèmes d'information de protection sociale et registres de bénéficiaires potentiels » du présent ouvrage.

Diagramme III.5
La cohérence des politiques
ou programmes sociaux



Source : Élaboré par les auteurs.

C. La coordination des politiques ou programmes sociaux

En général, la coordination peut être définie comme le processus de création ou d'utilisation de règles pour la prise de décisions par lequel deux acteurs ou plus gèrent un environnement de travail partagé (Martínez Nogueira, 2010)⁶. Dans le contexte des politiques ou programmes sociaux, le concept de coordination ci-dessus représente la capacité de deux institutions ou plus d'entreprendre des tâches conjointes et articulées en vue d'atteindre un même objectif – par exemple, réduire les inégalités sociales (Cejudo et Michel, 2016).

La coordination devient nécessaire au moment d'établir des compétences spécifiques de différentes institutions du secteur social qui, ensemble, visent à réduire une inégalité sociale de façon intégrale. Ce besoin augmente si ces institutions appartiennent à différents niveaux et/ou domaines (secteurs) du gouvernement (et pas seulement à un même sous-secteur social), ainsi qu'en cas d'intervention d'acteurs non étatiques (Martínez Nogueira, 2010). Ce dernier cas est abordé dans le chapitre IV du présent document.

Par exemple, dans le cas du Plan ABRE (« Programa de Intervención Integral en Barrios », Programme d'intervention intégrale dans les quartiers de la province de Santa Fe en Argentine), les causes multidimensionnelles et interdépendantes de la problématique sociale dans les grands centres urbains ont soulevé la nécessité d'une approche intégrée basée sur la coordination entre différentes instances gouvernementales et entre niveaux juridictionnels⁷.

⁶ Veuillez noter que ce chapitre abordera uniquement la coordination entre acteurs étatiques ou gouvernementaux. La collaboration avec des acteurs non étatiques ou non gouvernementaux fait l'objet du chapitre IV du présent document.

⁷ Le programme est décrit plus largement dans la section D du présent chapitre. Pour plus de détails, consulter [en ligne] : https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf.

La coordination est donc un moyen pratique de renforcer l'articulation des politiques sociales formulées de façon cohérente. Cependant, cela ne signifie pas qu'il faut qu'il y ait cohérence pour qu'il y ait coordination. Les institutions peuvent se coordonner sans que leurs politiques soient cohérentes. La cohérence facilite la coordination. Lorsque les deux se réalisent dans la pratique, l'une renforce l'autre. Par conséquent, comme indiqué dans la section précédente, la réduction des inégalités sociales requiert en règle générale un ensemble de politiques et programmes relevant d'un même sous-secteur social, de sous-secteurs différents, mais reliés, voire de secteurs différents ou à différents niveaux de gouvernement qui, s'ils sont cohérents entre eux, peuvent être complémentaires et suffisants pour atteindre leur objectif. Si en plus, les actions sont coordonnées, cela introduit un facteur d'efficacité qui pourrait réduire les coûts ou accélérer les impacts espérés.

Pour atteindre un certain niveau d'efficacité, la coordination de politiques doit reposer sur une série de facteurs. Certains facteurs peuvent être d'ordre stratégique, et d'autres d'ordre opérationnel. Voici une liste de ces facteurs :

Tableau III.1
Facteurs facilitant la coordination
entre politiques et programmes sociaux

Stratégiques	Opérationnels
Établir la nécessité d'une coordination. La nature de la problématique devant être abordée par l'intermédiaire d'une politique ou d'un programme social conduira à définir le type de coordination nécessaire (avec quelles instances ou quels acteurs, à quels niveaux, sur quelles questions spécifiques, entre autres).	Parvenir au rapport pertinent entre autorité politique et solidité technique ; réunir des fonctionnaires formés, motivés et dotés de ressources cognitives et technologiques suffisantes, tant dans leurs domaines de compétence qu'en relation au concept et aux alternatives de coordination (Repetto, 2010, p. 77).
Disposer d'objectifs clairs et précis qui donnent un sens concret aux efforts de coordination (Repetto, 2010, p. 77).	Compter sur le soutien de l'autorité économique, étant donné que sa responsabilité dans la répartition du budget constitue un facteur pertinent pour la promotion de l'action collective entre organismes ayant des intérêts divergents (Repetto, 2010, p. 78).
Définir des normes formelles, des règles précises et des processus clairs : Des normes qui assurent la coordination non seulement entre organismes d'un même niveau de gouvernement, mais entre niveaux juridictionnels. Des règles délimitées, claires, précises et sans ambiguïtés pour le développement coordonné des acteurs. Des processus « qui établissent de façon claire l'ensemble des activités nécessaires pour la réalisation d'objectifs communs, ainsi que leurs responsables » (Cejudo, Lugo et Michel, 2018, p. 17). Et également des tâches et des activités clairement attribuées à des acteurs, ainsi que des responsabilités définies et différenciées de façon explicite (Cejudo, Lugo et Michel, p. 23).	Disposer d'espaces permettant de faciliter l'échange politique, par exemple, des parlements qui fonctionnent, des législatures dotées d'une solide capacité d'élaboration de politiques ou des systèmes de partis institutionnalisés et ayant défini des axes programmatiques à l'échelle nationale. Dans la mesure où des espaces de ce type existent, il sera plus aisé de résoudre les conflits, de mener des négociations et de parvenir à des accords.
Clarté de « l'objet de la coordination » : i) le flux d'informations, ii) les instruments et mécanismes de gestion, iii) le budget, et iv) l'autorité pour prendre les décisions fondamentales (ou une combinaison de ces éléments) (Repetto, 2010).	Disposer d'informations opportunes et de qualité pour tous les participants au processus de coordination (Cejudo, Lugo et Michel, 2018, p. 24).
Délimiter l'exclusivité dans la coordination : avancer vers des domaines de coordination « dont la mission principale est justement de coordonner, en évitant de céder à la tentation de combiner des fonctions de coordination amples de la politique sociale en un même organisme et en mettant en œuvre des programmes concrets et délimités » (Repetto, 2010, p. 77).	Concevoir une coordination dont la portée soit cohérente avec les conditions (et les restrictions) fiscales, organisationnelles, politiques et institutionnelles propres à chaque réalité nationale à une période donnée.
	Effectuer la cartographie des acteurs qui interviendront, en identifiant leurs intérêts, horizons temporels, limitations cognitives, conflits et/ou alliances, entre autres. De même, faire en sorte que les acteurs ne se considèrent pas comme des parties isolées, mais reliées à d'autres par un certain niveau d'interdépendance autour d'une question ou problématique commune (Repetto, 2010).

Source : Élaboré par les auteurs.

Au sujet de ce dernier point, il est important d'établir une sorte de sentiment d'appartenance des acteurs participant à un processus de coordination à une structure plus grande dotée d'un objectif supérieur. C'est essentiel, car les acteurs répondent souvent à des logiques et des inerties institutionnelles et organisationnelles (différentes) (Martínez Nogueira, 2010). Il convient également de s'assurer de la diversité des acteurs. Peuvent intervenir dans les politiques publiques : le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, le Ministère des finances et les ministères sectoriels, les partis politiques, les *think tanks*, les agences de coopération internationale, le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les universités, les médias, les groupes représentant les intérêts des bénéficiaires, les syndicats et d'autres associations professionnelles, entre autres.

Tous ces facteurs s'associent pour conduire à différents scénarios de coordination pouvant être classés en niveaux (voir l'encadré III.2). Cependant, dans un contexte d'incertitude et de phénomènes hors de contrôle, il est ardu de parvenir à un alignement stratégique (le plus avancé) qui garantisse un niveau de coordination approprié en faveur de la coordination. Idéalement, l'instance qui gère et met en œuvre la politique ou le programme social devra définir le niveau de coordination espéré et disposer des instruments pour ce faire.

Tableau III.2
Niveaux de coordination

Niveau	Type d'action	Résultats
I Basique	- Communication entre acteurs et entités - Consultation des acteurs	Délimitation et clarification des rôles et fonctions
II Intermédiaire basique	- Négociations pour éviter les divergences entre acteurs et entités	Négociation
III Intermédiaire avancé	- Construction de consensus entre organisations - Arbitrage du gouvernement central afin de résoudre les différends entre organisations	Concertation entre acteurs et secteurs
IV Avancé	- Mise en place de paramètres organisationnels - Définition de priorités gouvernementales - Stratégie générale du gouvernement	Alignement stratégique

Source : Élaboré par les auteurs d'après Repetto (2010).

Parmi les actions devant être réalisées pour assurer la coordination de la politique sociale figurent :

- Analyser si la politique ou le programme social requiert de renforcer ou de créer de nouveaux mécanismes de coordination, à quels niveaux et avec quels instruments.
- Effectuer une cartographie des acteurs qui interviendront dans la politique ou le programme social, en identifiant leurs intérêts, horizons temporels, limitations cognitives et conflits et/ou alliances entre eux.
- S'assurer que la politique ou le programme social est doté d'objectifs clairs et précis ainsi que de normes, règles et processus formels, précis et effectivement respectés.

L'instance qui gère et met en œuvre la **politique** ou le **programme** social devra définir le niveau de **coordination** attendu et disposer des **instruments** pour ce **faire**.

D. Expériences de promotion de la cohérence et la coordination dans la politique sociale

Maintenant que la cohérence et la coordination dans les politiques sociales sont plus claires, passons aux pratiques concrètes pouvant servir d'exemple ou de leçons afin d'améliorer ces politiques, notamment dans le contexte du Programme 2030.

Pour illustrer les façons de promouvoir la cohérence dans une politique ou un programme social, nous analyserons le cas de la Politique d'État pour le développement de la petite enfance « De cero a siempre » en Colombie⁸. Nous verrons les facteurs à prendre en compte en analysant la cohérence des différentes modalités de cette politique.

En 2016, la stratégie « De cero a siempre » a été approuvée et consignée dans la loi n° 1804. Elle est dirigée par la présidence de la République (CNC, s.d.) et prévoit de réunir les politiques, programmes, projets et services axés sur la petite enfance afin d'assurer une prise en charge intégrale qui donne effet aux droits des enfants âgés de 0 à 6 ans.

La stratégie consiste en un ensemble d'actions articulées à l'échelle nationale et territoriale qui visent à promouvoir et à garantir le développement des jeunes enfants grâce à un travail unifié et intersectoriel (« De cero a siempre », 2012). Il s'agit d'unifier les différentes modalités de prise en charge institutionnelle offertes dans le pays et de les réguler autour des mêmes standards de qualité pour la modalité de prise en charge des Centres de développement de l'enfance (« Centros de Desarrollo Infantil », CDI) établis par la Commission intersectorielle (CNC, s.d.).

La Commission intersectorielle pour la prise en charge intégrale de la petite enfance (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, CIPI)⁹ ainsi que la Commission spéciale de suivi de la prise en charge intégrale de la petite enfance (Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia) ont été créées pour faciliter sa mise en œuvre. La première est devenue une instance de coordination stratégique (concertation) entre les différents secteurs impliqués (public et privé, organisations de la société civile et de coopération internationale, entre autres). La stratégie vise également à harmoniser les conseils de politique sociale aux différents niveaux du gouvernement (Conseils de la politique sociale à l'échelle municipale ou de district), afin de contribuer à l'ensemble des actions permettant de faire avancer la stratégie de façon coordonnée depuis le niveau infranational (De cero a siempre, 2012).

Quant à la cohérence externe, les documents disponibles de la politique « De cero a siempre » permettent d'identifier qu'il existe une correspondance logique de ses objectifs et instruments par rapport à la réglementation nationale, comme le montrent :

- La Constitution politique de la Colombie
- La loi n° 12 de 1991 (Adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant)
- La loi n° 1098 de 2006 (Code de l'enfance et de l'adolescence)
- La loi n° 1878 de 2018 (Réglementation des ressources destinées à la prise en charge de la petite enfance dans le système général de transferts de la Nation aux entités territoriales)
- Le Plan national de développement 2018-2022 (loi n° 1995 de 2019)
- Le document CONPES 109 de 2007 portant sur la Politique relative à la petite enfance
- Le document CONPES 113 de 2007 portant sur la Politique relative à la sécurité alimentaire

⁸ Développement intégral de la petite enfance « De cero a siempre » du Ministère de l'éducation nationale de Colombie (2016). Voir [en ligne] : <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-357763.html>.

⁹ Créée par le Décret No 4875 de 2011 (amendée par la suite par le Décret 1416 de 2018). Pour plus de détails, voir [en ligne] : <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/191/cero-siempre-atencion-integral-primera-infancia>.

La correspondance logique peut également être identifiée par rapport aux directives énoncées à l'échelle internationale, comme :

- La Déclaration universelle des droits de l'homme
- La Convention relative aux droits de l'enfant
- Le plan d'action « Educación para Todos » (Éducation pour tous)
- Les ODD (éradication de la pauvreté, réduction de la mortalité infantile, amélioration de la santé maternelle)

Par ailleurs, il est également possible d'identifier, en matière de cohérence interne, que la politique en question parvient à une connexion logique ou une articulation de type causal entre la définition du problème qu'elle vise à aborder et son objectif, visant la réduction des inégalités en termes d'inclusion de la petite enfance, ses instruments (diagnostics, analyse de l'offre de programmes, conformation d'équipes de prise en charge et de suivi pour la réduction des inégalités) et son résultat espéré (prise en charge intégrale des enfants auparavant exclus). Le diagramme suivant met en lumière cette connexion.

Diagramme III.6

Cohérence interne de la politique d'État pour le développement de l'enfance en matière de petite enfance

« De cero a siempre »



Source : Élaboré par les auteurs d'après la Commission intersectorielle pour la petite enfance (2012) et « De cero a siempre » (2012).

Quant à la cohérence vis-à-vis d'autres politiques, l'information disponible montre que « De cero a siempre » prévoit d'articuler des politiques, programmes, projets, actions et services axés sur la petite enfance afin d'assurer une prise en charge intégrale qui donne effet aux droits des enfants âgés de 0 à 6 ans et des femmes enceintes. D'ailleurs, la politique affirme que l'ensemble de l'offre axée sur la petite enfance doit être examinée, adaptée et alignée de façon conforme aux fondements de la prise en charge intégrale (Alarcón Parraga, 2015).

Cette diversité d'interventions provient de multiples sous-secteurs du domaine social (éducation, santé, protection sociale, culture, planification, bien-être familial et autres) et est présente à différents niveaux de gouvernement (national, départemental et municipal). Elle doit donc être coordonnée et harmonisée afin de parvenir à une prise en charge intégrale des femmes enceintes et de l'enfance en Colombie.

Certaines des interventions prévues dans l'offre « De cero a siempre » sont : a) le Programme de prévention et de réduction de l'anémie, b) la prise en charge par Mille premiers jours (Mil Primeros Días). Au niveau ministériel : i) le Système de garantie de la qualité des centres de développement de la petite enfance (Ministère de l'éducation nationale), ii) les Centres de développement de l'enfance (ICBF). Il existe également des interventions d'agents du Système national du bien-être familial (Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF), qui comprennent les Conseils de la politique sociale à l'échelle nationale, départementale, de district et municipale ainsi que des juridictions spéciales des groupes ethniques. Dans ce contexte, la politique « De cero a siempre » réussit à être cohérente vis-à-vis de ces autres formes d'intervention, notamment en ce qui concerne ses objectifs, ses instruments et sa population cible.

Concernant la question de la coordination, nous analyserons six cas d'institutions, politiques ou programmes illustrant certains des facteurs présentés ci-dessus comme indispensables pour rendre la coordination effective. Cet exercice est basé sur une analyse de Repetto (2010) dans laquelle il a étudié l'expérience de plusieurs pays de la région en ce qui concerne leurs tentatives de coordination en faveur de l'intégralité. Cet examen l'a amené à identifier « des aspects témoignant des progrès effectués », mais également « des raisons qui empêchent d'aller plus loin et plus vite en termes de coordination de la politique sociale » (Repetto, 2010, p. 78). La connaissance de ces facteurs positifs peut être utile pour promouvoir des mesures permettant de consolider ces tentatives ou pour les créer lorsqu'elles n'existent pas.

Les cas analysés ci-dessous sont présentés par ordre alphabétique des pays¹⁰. Il convient de préciser que, bien qu'elles représentent des expériences de « coordination », elles constituent aussi des types de cas distincts, puisqu'il s'agit d'expériences diverses en matière de plans, sous-systèmes et organismes de coordination. L'information est résumée à la fin dans un diagramme mettant en lumière six facteurs principaux (stratégiques et opérationnels) permettant de parvenir à une certaine coordination, ainsi que des exemples de cas analysés où ces facteurs peuvent être appréciés. Ces derniers font partie de la liste présentée dans la section précédente, à savoir : a) des objectifs clairs et précis, b) des normes formelles, des règles précises et des processus clairs, c) la clarté de ce qui fera l'objet de la coordination, d) l'exclusivité de la coordination (c'est-à-dire que l'objectif principal de la politique ou du programme consiste à coordonner et non à mettre en œuvre des projets ou programmes), e) la confluence entre autorité politique et solidité technique, et f) le soutien de l'autorité économique.

Cet exercice permet d'observer certains des mécanismes et instruments les plus courants en matière de promotion de la coordination : accord entre partenaires, coparticipation à la conception, à l'exécution et à l'évaluation de la politique, désignation de « référents » de chaque partenaire de la politique ou du programme chargés de participer aux instances opérationnelles, conformation d'équipes locales comprenant des représentants d'instances supérieures (provinciales ou nationales) et création de « cabinets » assurant l'engagement politique de tous les acteurs impliqués, entre autres.

1. Plan de prévention et de réduction des grossesses non désirées chez les adolescentes ou plan « ENIA » (Argentine)

Le plan ENIA a été créé en 2017¹¹ en réponse à la problématique des grossesses non désirées chez les adolescentes et de leurs conséquences sociales. La nécessité de mettre en œuvre un programme intégral coordonné entre les Ministères de l'éducation, de la santé et du développement social a donc été identifiée¹². Son principal objectif est de promouvoir les droits en matière de santé sexuelle et reproductive afin de prévenir et de réduire

¹⁰ Le cas de la stratégie de prise en charge intégrale de la petite enfance « De cero a siempre » en Colombie a été présenté dans la partie concernant la cohérence de la section présente.

¹¹ Pour plus de détails, voir [en ligne] : https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1179.pdf.

¹² Au départ, le programme relevait de la responsabilité de la SENAF (Secrétariat de l'enfance, l'adolescence et la famille, dépendant du Ministère du développement social), puis sa direction a été reprise par la Direction nationale de santé sexuelle et reproductive dépendant du Secrétariat d'accès à la santé.

les grossesses non désirées chez les adolescentes. Parmi ses objectifs spécifiques, le programme souligne qu'il est pertinent de coordonner les actions et propose de sensibiliser et d'encourager les décisions informées des adolescents et adolescentes tout en améliorant l'offre de services dans ce domaine et en consolidant les politiques de prévention des violences sexuelles et en faveur de l'accès à l'interruption légale de grossesse d'après le cadre réglementaire en vigueur (Plan ENIA, 2018).

Le Plan ENIA établit des normes formelles, des règles précises et des processus clairs en matière de coordination, tant entre les ministères du même niveau qu'entre différents niveaux juridictionnels (national et infranational). Il prévoit différents domaines de coordination à différents niveaux. Au niveau stratégique, il existe une table ronde (Mesa Política, MP) conformée par les secteurs du développement social, de l'éducation et de la santé. Elle est chargée de convenir de façon coordonnée des objectifs stratégiques et spécifiques, des orientations, des cibles, du budget et du Plan opérationnel national, au niveau fédéral comme provincial¹³.

Au niveau opérationnel, il existe plusieurs instances : l'Unité nationale d'exécution (Unidad Ejecutora Nacional, UEN) composée de différents programmes nationaux axés sur la santé et l'éducation sexuelle et qui a pour fonctions, entre autres, de coordonner les équipes territoriales provinciales ; la Coordination générale (Coordinación General, CG) composée de trois niveaux de coordinations – technique, opérationnelle et administrative – responsable de l'exécution du plan à tous les niveaux ; les Équipes territoriales intersectorielles (Equipos Focales Territoriales Intersectoriales, EFTI) – une par province – chargées de transférer la fonction de coordination du niveau national vers les municipalités ou les agents territoriaux, et qui sont responsables de l'élaboration du Plan opérationnel et de la coordination des actions dans les provinces¹⁴. Ces niveaux de coordination disposent de mécanismes institutionnels spécifiques. Par exemple, des référents de chaque programme sont désignés au niveau national et dans la hiérarchie opérationnelle, participent à l'UEN et constituent l'interface entre ces différents niveaux et le plan.

2. Plan d'intervention intégrale dans les quartiers ou « Plan ABRE » de la province de Santa Fe (Argentine)¹⁵

Le Plan ABRE illustre la réponse nécessaire pour aborder les causes multidimensionnelles de la problématique sociale existante dans les grands centres urbains (au niveau infranational) et qui implique normalement de mettre en œuvre des actions coordonnées afin d'inverser de façon intégrale des questions comme : l'insécurité dans les quartiers, la diminution de la participation, le manque d'espaces publics pour le vivre ensemble, l'affaiblissement des liens sociaux et les problèmes d'infrastructure et les difficultés d'accès aux services publics¹⁶. Le plan a été lancé en 2013, et fin 2015 des interventions étaient déjà lancées dans 43 quartiers de plusieurs villes de la province de Santa Fe¹⁷.

Il propose une stratégie intégrale basée sur la coordination entre différents services du Cabinet social de la province et des gouvernements locaux. Ses objectifs associent la réalisation de travaux d'infrastructure stratégiques (assainissement, électricité et eau), le renforcement des réseaux sociaux et de participation citoyenne (cohabitation dans l'espace public et dialogue avec les autorités) et la promotion de l'inclusion sociale des enfants et des jeunes.

¹³ En outre, il existe une Équipe de soutien technique (Equipo de Apoyo Técnico, EAT) conformée par des représentants d'organisations impliquées dans la conception du Plan de soutien à la MP à l'aide d'informations techniques et de données comparées concernant les aspects fondamentaux du plan. Il s'agit d'une équipe multidisciplinaire comprenant des médecins, psychologues, sociologues et spécialistes de la communication sociale, entre autres.

¹⁴ Le plan compte également un Groupe de travail en matière de communication (Grupo de Trabajo en Comunicación, GTC) au sein duquel les chargés de communication de différentes instances fédérales coordonnent leurs efforts pour concevoir la stratégie de communication du plan, ainsi qu'un Conseil consultatif (Consejo Consultivo, CC) qui contribue à identifier et articuler les actions avec des organisations et des référents du domaine social en matière de grossesses précoces au niveau provincial.

¹⁵ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] : <https://www.cippe.org/publicacion/la-integracion-social-a-partir-de-la-intervencion-articulada-en-el-territorio-el-caso-del-plan-abre-en-la-provincia-de-santa-fe/>; <https://diputadossantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>; <https://politicasantafe.com/avanza-el-proyecto-de-llevar-el-plan-abre-a-todas-las-ciudades-de-la-provincia/>; <http://www.psocialista.org/politica-aprobada-plan-abre-los-resultados-se-comienzan-ver/>.

¹⁶ Pour plus de détails, consulter [en ligne] : https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf.

¹⁷ Fin 2019, le plan a été transformé en loi et élargi à toutes les municipalités de première et de seconde catégorie de la province à partir de 2020. Voir [en ligne] : <https://diputadossantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>.

Le schéma institutionnel pour la coordination du plan établit clairement la distribution des fonctions et des responsabilités selon quatre axes de travail simultanés : i) Cabinet social (Table ronde ministérielle, espace de définition des priorités, budgets et actions, coordination politique ; ii) Table exécutive (Table ronde des secrétaires, instance de coordination, planification et gestion, avec la participation des sous-secrétaires et des directeurs provinciaux ; iii) Secrétariat technique (consacré au suivi du programme et à l'élaboration des outils techniques nécessaires pour assurer le travail intersectoriel) ; iv) Équipes territoriales (lien entre différentes instances, notamment entre le territoire et les niveaux politiques centraux) (Salvia, Tinoboras et Van Raap, 2019, p. 281). Ce schéma définit précisément la coordination à différents niveaux hiérarchiques, du stratégique à l'opérationnel, et met en évidence l'important travail de coordination interministérielle et entre équipes territoriales mettant en œuvre les actions dans chaque quartier. Cela a exigé un effort permanent de leadership et d'engagement politique qu'a assumé le Ministère du développement social (Salvia, Tinoboras et Van Raap, 2019, p. 282). Le Secrétariat technique, qui dépend également de ce ministère, « dont les fonctions font exclusivement référence à la coordination » (Aulicino et Díaz, 2016, p. 4) revêt un rôle central, ainsi que le soutien politique robuste « exprimé depuis la plus haute autorité provinciale, qui a permis la sensibilisation et la formation des échelons hiérarchiques moyens et des équipes territoriales, ce qui a constitué un facteur nécessaire pour que le Plan ABRE acquière, au fil du temps, une position éminente au sein des agendas ministériels » (Aulicino et Díaz, 2016, p. 3).

3. Réseau national de soins et de développement de l'enfance (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, REDCUDI) (Costa Rica)

La loi n° 9220 a créé la REDCUDI en 2014 afin d'établir un système de soins et de développement de l'enfance assurant un accès public, universel et de financement solidaire qui réponde au besoin d'articuler de façon coordonnée les différentes modalités de l'offre publique et privée de services en matière de soins et de développement de l'enfance ainsi que de renforcer et d'élargir les alternatives de prise en charge intégrale des enfants âgés de moins de 7 ans.

Les institutions conformant le Réseau sont : les Ministères de l'éducation publique, du travail et de la sécurité sociale et de la santé, le Comité national pour l'enfance (Patronato Nacional de la Infancia, PANI) et l'Institut mixte d'assistance sociale (Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS), qui coordonne le réseau.

La loi définit clairement les objectifs de la REDCUDI : i) garantir le droit de tous les enfants, notamment ceux âgés de 0 à 6 ans à participer à des programmes de soins axés sur leur développement intégral, selon les différents besoins et conformément aux modalités multiples de prise en charge requises ; ii) promouvoir la coresponsabilité sociale en matière de soins grâce à la participation des différents secteurs sociaux ; iii) articuler les acteurs, alternatives et services de soins et de développement de l'enfance, et iv) faire en sorte que les services de soins et de développement de l'enfance permettent l'insertion éducative et sur le marché du travail des pères et des mères¹⁸.

En ce qui concerne les instances chargées de mettre en œuvre de façon coordonnée les objectifs de la REDCUDI dans les domaines stratégique et opérationnel : pour le premier domaine, la Commission consultative (Comisión Consultiva, CC) a été créée en tant qu'organe de coordination supérieur responsable de coordonner les compétences interinstitutionnelles et celles relatives aux différentes modalités de prestations de services du réseau de soins. Cette commission a bénéficié d'un soutien politique au plus haut niveau.

Pour le domaine opérationnel, la Commission technique interinstitutionnelle (Comisión Técnica Interinstitucional, CTI) a été établie pour coordonner les actions techniques et opérationnelles interinstitutionnelles, élaborer des plans d'action interinstitutionnels, assurer le suivi des actions institutionnelles et interinstitutionnelles et proposer des politiques, programmes et actions en faveur de l'enfance. Il existe également un Secrétariat technique (Secretaría Técnica, ST), chargé de la promotion de l'articulation entre les différents acteurs publics et privés et entre les différentes activités menées au niveau infranational dans le pays en matière de soins et de développement de l'enfance, dont les municipalités sont les principales responsables. En outre, la Commission technique met en lumière

¹⁸ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] : <https://www.imas.go.cr/es/general/secretaria-tecnica-de-la-red-nacional-de-cuido-y-desarrollo-infantil> ; <https://redcuidoinfantil.go.cr>.

les fonctions de chaque institution, ce qui permet d'attribuer les responsabilités de façon conforme à la vision et la mission de chaque institution. En fin de compte, les municipalités sont les véritables « gestionnaires du projet » (Guzmán León, 2014, p. 25).

4. Sous-système de protection intégrale de l'enfance « Chile crece contigo » (Chili)¹⁹

Le sous-système de protection intégrale de l'enfance fait partie du Système intersectoriel de protection sociale Le Chili grandit avec toi (Chile crece contigo). Il a été lancé en 2007 dans la moitié des municipalités du Chili et a été élargi à l'ensemble des municipalités en 2008. En 2009, la loi n° 20.379 a formellement établi le Système intersectoriel « Chile crece contigo », et le Sous-système de protection intégrale de l'enfance est devenu politique d'État, « permettant ainsi la continuité de la mise en œuvre de la politique au fil des ans, indépendamment des gouvernements en place » (Leguas Vásquez, 2019).

La mission de « Chile crece contigo » est d'« accompagner le processus de développement des enfants pris en charge par le système public de santé, du premier suivi de grossesse jusqu'à leur entrée dans le système scolaire, en grande section ou son équivalent » (article 19 du Titre II de la loi N° 20379). Cela implique de façon évidente un besoin de coordination entre les ministères, qui se traduit par un système intégré des interventions le conformant et qui réunit des programmes, prestations et services coordonnés par le Ministère du développement social et mis en œuvre également depuis les Ministères de la santé et de l'éducation.

Le schéma institutionnel du sous-système prévoit trois ministères clés : santé, éducation et développement social. Chaque ministère doit définir et octroyer les prestations destinées à l'enfance, tandis que le Ministère du développement social se charge de coordonner l'offre globale, tout en parvenant à des accords pour le transfert de ressources aux autres ministères (éducation et santé) qui, à leur tour, les transmettent aux municipalités par le biais de conventions. Le Ministère du développement social a donc pour fonction d'assurer le suivi des prestations fiscales et des indicateurs des politiques mises en œuvre par les Ministères de la santé et de l'éducation (Leguas Vásquez, 2019).

En matière de coordination verticale entre les niveaux de gouvernement, le Ministère du développement social coordonne, gère et effectue le suivi des différents programmes et prestations du sous-système au niveau national, tandis qu'au niveau régional, les Secrétariats régionaux ministériels du développement social, de la santé et de l'éducation sont chargés de l'assistance technique et du suivi de la mise en œuvre du sous-système. Enfin, au niveau municipal, le Réseau municipal « Chile crece contigo » (conformé du Responsable communal « Chile crece contigo » et des partenaires des secteurs de l'éducation et de la santé) est chargé de la coordination et du fonctionnement du sous-système.

Il convient de souligner que, d'après une étude récente, l'une des raisons les plus importantes pour lesquelles le sous-système « Chile crece contigo » a réussi à s'étendre et à perdurer a été le soutien politique et l'engagement financier de la part du gouvernement (Torres, López *et al.*, 2017). De même, l'UNICEF considère que, parmi les « conditions clés pour le processus, la conception et la mise en œuvre du programme « Chile crece contigo » au fil des ans, figure l'élan apporté par la présidence et l'alliance stratégique avec le Ministère des finances » (Núñez, 2019).

5. Ministère de la coordination du développement social (Équateur)²⁰

Grâce au Décret exécutif n° 117-A de 2007, l'Équateur a établi plusieurs Ministères de la coordination, dont celui du développement social (MCDS) afin de « connecter et de coordonner l'élaboration et l'exécution des politiques et des mesures prises par les institutions dans leurs domaines de travail et d'effectuer le suivi, l'évaluation et le contrôle du respect des décisions des conseils sectoriels et de surveiller la gestion institutionnelle des entités et de leurs projets et processus » (Décret exécutif n° 117-A, 2007).

L'article 17-3 du Décret n° 726 de 2011 établit les fonctions de ces ministères, notamment : i) diriger le processus de construction participative de son Agenda sectoriel respectif ; ii) articuler et coordonner l'élaboration

¹⁹ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] : https://www.senadis.gob.cl/sala_prensa/d/noticias/290/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-crea-sistema-chile-crece-contigo ; <https://www.gob.cl/noticias/chile-crece-contigo-cumple-10-anos-acompanando-en-su-desarrollo-a-ninos-y-ninas-para-lograr-un-pais-mas-equitativo/>.

²⁰ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] : <https://socialprotection.org/> et <https://ecuadorec.com/ministerio-coordinador-de-desarrollo-social-www-desarrollosocial-gob-ec/>.

et l'exécution de la politique intersectorielle ; iii) coordonner les politiques et les mesures sociales prises par les entités membres, soit les Ministères de la santé, de l'éducation, du développement urbain et du logement, de l'inclusion économique et sociale, des finances et de l'agriculture, l'élevage, l'aquaculture et la pêche ainsi que le Secrétariat national du migrant et le Secrétariat national de la planification et du développement ; iv) proposer des politiques sectorielles et intersectorielles ; v) assurer le suivi, soutenir et faciliter la gestion des ministères sectoriels pour le respect du Plan national du développement, les agendas sectoriels et les programmes et agendas du gouvernement ; effectuer le suivi, l'évaluation et le contrôle du respect des décisions émanant du Conseil sectoriel de politique, et vii) exécuter, à titre exceptionnel, des programmes et projets spécifiques qui, de par leur nature, doivent répondre aux politiques interministérielles, mais dans le but de développer des capacités institutionnelles et de les transférer. En outre, l'article indique qu'ils « bénéficieront d'une indépendance financière et administrative » (article 17-3 du Décret n° 726 de 2011).

D'après l'ancienne Ministre de la coordination du développement social (Sánchez, 2017), ce ministère est un portefeuille sans offre de programmes sociaux, capable d'engager des réformes et des programmes sociaux, qui dispose d'une capacité de veto, assure le suivi de la gestion et contrôle la politique. En matière d'analyse et de recherche, il mène des études, émet des alertes sur la performance sociale et les impacts des politiques, aide et renforce les ministères sectoriels sur le plan technique. Il propose également des réformes institutionnelles ou légales en coordination avec les institutions pertinentes, et mène des projets sociaux pilotes temporaires.

Le Conseil sectoriel de la politique sociale, qui fait partie intégrante du MCDS, est destiné à « coordonner, articuler et approuver la politique ministérielle et interministérielle, en harmonie avec le Plan national de développement ». Le Conseil est présidé par le/la Ministre de la coordination et compte les Ministères de l'éducation et de la santé parmi ses membres. Ses fonctions sont notamment : conseiller le président en matière d'action sociale, approuver les politiques sectorielles et intersectorielles dans le domaine, approuver l'Agenda social, contrôler et évaluer les plans, programmes et projets correspondant aux compétences de leurs membres, connaître les projets de loi conçus par ses membres, analyser les problèmes du secteur et travailler à des solutions à court, moyen et long terme en les articulant à l'Agenda social. Par le Décret n° 7 de 2017, le Ministère de la coordination de la politique sociale a été transformé en Secrétariat technique du plan « Toda una vida ».

6. Système national intégré de soins (Sistema Nacional Integrado de Cuidados, SNIC) (Uruguay)

Le SNIC a été créé par la loi n° 19.353 de 2015 et est conçu comme un système interinstitutionnel réunissant de multiples acteurs intervenant au niveau du gouvernement central, des gouvernements départementaux, des acteurs privés et des organisations de la société civile, dont les actions doivent s'effectuer de façon coordonnée. Conformément à l'article 9, le système prétend : promouvoir le développement de l'autonomie des personnes dépendantes, leur prise en charge et assistance à travers des actions et mesures basées sur la solidarité et la coresponsabilité entre les familles, l'État, la communauté et le marché. Le système reconnaît également la valeur sociale des personnes effectuant des soins.

Le Plan national de soins 2016-2020 a été approuvé en 2016 et comprend cinq axes alignés sur les objectifs du SNIC : offre de services, formation des professionnels de la santé, réglementation, gestion de l'information et des connaissances et communication. En ce qui concerne les services, par exemple, ils peuvent impliquer l'élargissement de services déjà existants, comme la garde d'enfants, ou la création d'une nouvelle offre. Quant à la formation, le SNIC vise à valoriser et à professionnaliser les soins en proposant des cours pour les nouveaux services, comme les auxiliaires de vie. Les objectifs du SNIC reflètent l'importance de la mise en œuvre coordonnée des acteurs, ce qui est notamment mis en évidence par l'analyse de la population cible : i) les personnes en situation de dépendance (personnes requérant des aides spécifiques pour mener leurs activités et la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, enfants âgés de 0 à 12 ans, personnes handicapées et personnes âgées de plus de 64 ans dépendantes), et ii) les personnes offrant des services de soins.

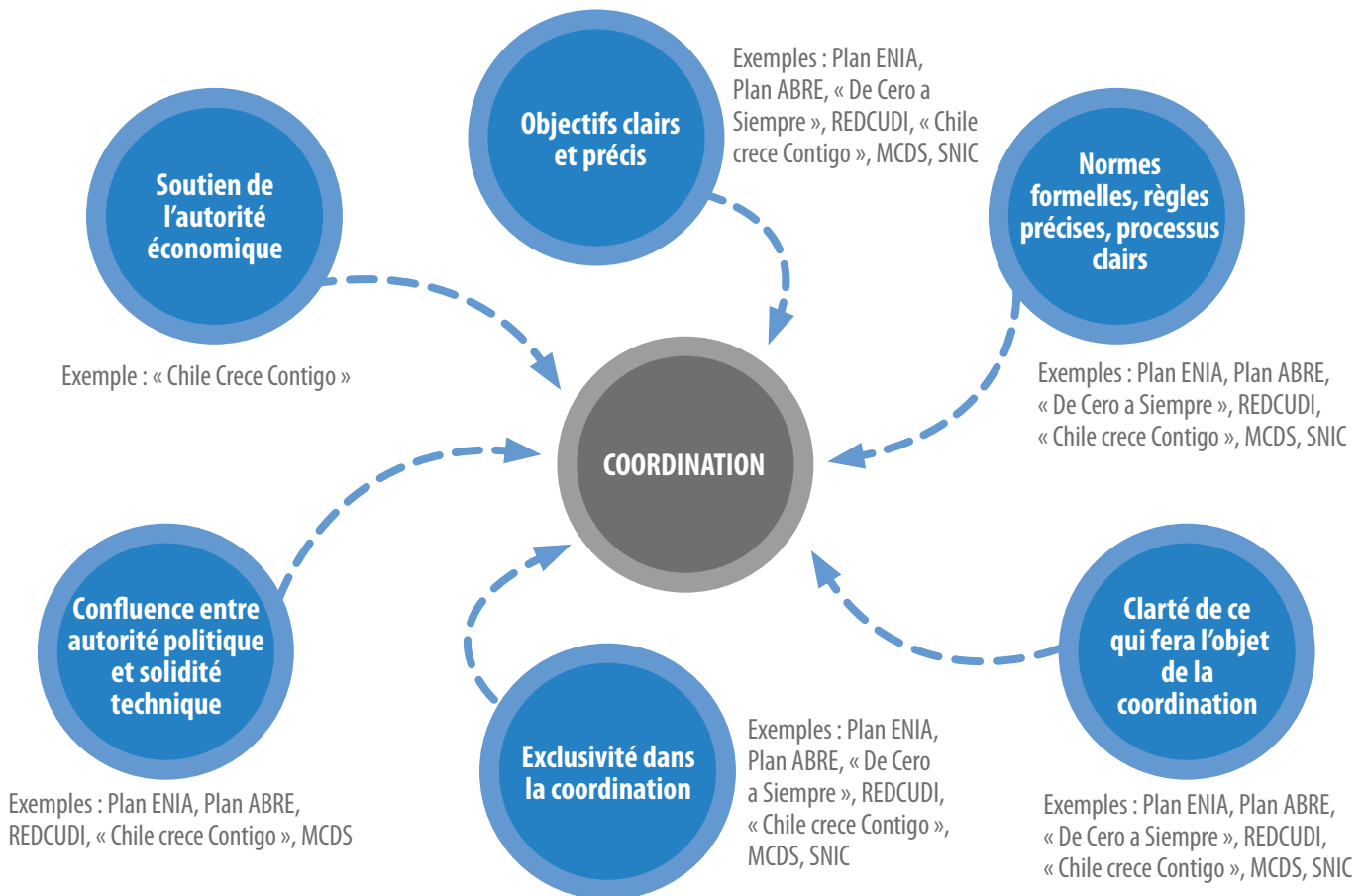
À des fins de coordination, le SNIC est organisé autour de trois instances. En premier lieu, le Conseil national des soins, axé sur le niveau stratégique, répartit les responsabilités entre les différents acteurs et fixe les échéances. Il réunit le Ministère du développement social (qui préside), et les Ministères de l'éducation et de la culture, du travail et de la sécurité sociale, de la santé publique et de l'économie et des finances, ainsi que le Bureau de la planification

et du budget, l'Administration nationale de l'éducation publique, la Banque de prévision sociale, l'Institut de l'enfant et de l'adolescent de l'Uruguay (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU), le Secrétariat national des soins et l'Institut national des femmes (Instituto Nacional de las Mujeres, Inmujeres). Ces deux dernières institutions participent en ayant droit de délibération, mais sans droit de vote (Aranco et Sorio, 2019).

En deuxième lieu, le Secrétariat national des soins est un organe exécutif du Conseil et fonctionne sous les auspices du Ministère du développement social. Il s'agit de l'organe d'exécution du système, responsable de l'articulation, la coordination et le contrôle des politiques de soins ainsi que de la répartition des lignes budgétaires. Au sein de cet organe, fonctionnent les Commissions interinstitutionnelles, intégrées par des organismes publics dotés de compétences spécifiques dans la conception et l'exécution de politiques des différentes populations cibles (Aranco et Sorio, 2019). Et en troisième lieu, se trouve le Conseil consultatif, qui conseille le Secrétariat à propos des meilleures pratiques de mise en œuvre des politiques et de réalisation des objectifs du Système. Il est composé de travailleurs du secteur, de membres de la société civile et de représentants du secteur privé et des universités.

Le diagramme ci-dessous permet d'observer certains des facteurs facilitant la coordination entre politiques ou programmes sociaux, ainsi que des exemples de cas décrits précédemment dans lesquels ils ont été identifiés.

Diagramme III.7
Quelques facteurs de la coordination
pouvant être identifiés dans les cas concrets analysés



Comme nous l'avons vu, toutes les institutions, politiques ou programmes analysés établissent un besoin clair de coordination entre secteurs du gouvernement (ministères sectoriels et autres secrétariats) et/ou niveaux juridictionnels (national/provincial ou départemental/municipal et/ou de district) voire, dans certains cas, entre services, politiques et programmes déjà existants. De même, des instances institutionnelles sont en général établies pour concrétiser la coordination à deux niveaux : stratégique et opérationnel. Dans le premier cas, des tables rondes, des cabinets sociaux ou des conseils nationaux fixent les objectifs et les priorités de la coordination sur le plan stratégique. D'autres instances se centrent par ailleurs sur la coordination des plans d'action au niveau opérationnel, qu'il s'agisse d'unités nationales d'exécution, de tables exécutives ou de comités techniques interinstitutionnels.

D'autres instances sont observées, comme les secrétariats techniques ou les secrétariats régionaux ministériels, axées sur le suivi de l'exécution coordonnée de la politique à ses différents niveaux. Il existe même des instances ayant pour principale fonction la coordination proprement dite, selon la modalité des ministères de la coordination.

De manière générale, ce qui fera l'objet de la coordination et la façon dont elle sera menée sont clairs dans tous les cas, grâce à l'élaboration de règlements opérationnels des instances de coordination au niveau stratégique et opérationnel. En outre, on observe une combinaison habituellement adéquate entre autorité politique et solidité technique. Cependant, le soutien de l'autorité économique n'est pas évident dans tous les cas, et il s'agit d'un aspect devant être analysé plus en profondeur.

E. Vers la construction d'une politique sociale cohérente et coordonnée

La cohérence et la coordination sont deux caractéristiques essentielles des politiques publiques. Mais ces processus ne suivent pas une dynamique inhérente ou naturelle. Il convient de faire des efforts explicites pour les mettre en œuvre. Par ailleurs, ce serait une erreur de supposer que tant la cohérence que la coordination peuvent être intégralement appliquées dans les politiques ou programmes sociaux. En ce sens, le degré effectif de la cohérence (dans ses différentes modalités) ainsi que celui de la coordination varient selon les cas et les pays. Lorsqu'elles sont présentes, elles contribuent à renforcer l'intégralité de l'espace de la politique publique.

Étant donné que la cohérence se centre sur l'orientation de l'élaboration et la conception des politiques, on pourrait supposer qu'elle est préalable à la coordination. Bien que cela ne signifie pas que la coordination fait exclusivement référence à la mise en œuvre, puisqu'elle peut également être présente à d'autres étapes, par exemple pendant l'évaluation. La cohérence dans la conception des politiques (sociales, dans ce cas) permet de créer des synergies théoriques qui se matérialisent par la coordination, ce qui conduit à rendre sa mise en œuvre plus efficace. La coordination est, en effet, « un processus qui se déploie au cours de l'exécution » (Martínez Nogueira, 2010, p. 20). De fait, si la cohérence est faible entre différentes politiques sociales, alors le besoin de coordination est encore plus prégnant afin de parvenir à un minimum d'efficacité. Comme indiqué précédemment, bien que les politiques soient peu ou pas cohérentes, il est possible d'établir une coordination entre elles.

Concernant la cohérence interne, les instruments d'évaluation sont utiles pour mesurer « la causalité et la pertinence de l'intervention » (Cejudo et Michel, 2016, p. 20). Les instruments de suivi (par exemple ceux basés sur la méthodologie du cadre logique) ont également été utilisés « pour identifier des problèmes dans la composante technique d'une politique publique, c'est-à-dire dans sa théorie du changement » (Cejudo et Michel, 2016, p. 21). Des techniques de suivi et évaluation doivent donc être utilisées pour réaliser un examen (ex-post) de la politique sociale qui a été élaborée²¹.

En guise de conclusion, nous proposons quelques recommandations visant à renforcer la cohérence et la coordination des politiques sociales : « i) la coordination ne constitue pas une fin, mais un moyen, et en tant que telle, elle doit être abordée et gérée sur le plan politique et opérationnel ; ii) la coordination est une fonction d'État

²¹ Nous recommandons la lecture du chapitre « Suivi et évaluation des politiques et programmes de protection sociale en Amérique latine » du présent document.

et non une structure organisationnelle dotée de plus ou moins de support juridique ; iii) la coordination requiert de leaderships politiques précis, d'une solidité technique et d'une culture de la collaboration ; iv) les efforts politiques et organisationnels qui devront être entrepris pour parvenir à ce que ce processus contribue à promouvoir des systèmes plus intégraux en matière d'action sociale dépendent de ce que l'on souhaite coordonner » (Repetto, 2010, p. 81). Bien que dans l'idéal, il convient de disposer d'un espace de politiques tout à fait cohérentes et coordonnées (si la coordination est jugée nécessaire), il est temps de mener des efforts conjoints pour améliorer ces aspects des politiques sociales, notamment en vue de relever les défis posés par le Programme 2030.

F. Références bibliographiques suggérées



Cejudo, G. et C. L. Michel (2016), "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo", dans *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, número 1, 3-31. Disponible [en ligne] : http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001.



D. I. Lugo et C. L. Michel (2018), *Hacia una política social integral*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexique. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf.



Martínez Nogueira, R. (2010), "La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", dans *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Bureau du Chef de cabinet des ministres de la Nation, Projet de modernisation de l'État, Buenos Aires. Disponible [en ligne] : http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf.



Millán Acevedo, N. (2014), "Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo", dans *Política y Sociedad*, 51 (3), 673-693. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/2650>.



Repetto, F. (2010), "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", dans *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Bureau du Chef de cabinet des ministres de la Nation, Buenos Aires, Projet de modernisation de l'État. Disponible [en ligne] : http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf.

G. Questions

- Identifiez une politique ou un programme dans le domaine social qui vous intéresse ainsi qu'un plan national ou sectoriel pertinent par rapport à la politique ou au programme social choisi. Dans quelle mesure y a-t-il cohérence entre les objectifs stratégiques et la problématisation du plan et les objectifs spécifiques de la politique ou du programme social ? (Cohérence externe)

- Dans quelle mesure les objectifs, instruments et résultats espérés de la politique ou du programme social choisi sont-ils liés de façon logique au problème à résoudre ? (Cohérence interne)
- Identifiez trois politiques ou programmes sociaux dont les objectifs, instruments ou populations cibles sont semblables et analysez s'il existe :
 - Chevauchement des populations cibles
 - Incompatibilité des instruments
 - Complémentarité des objectifs
 - Contribution à un objectif stratégique sectoriel ou national
 - Suffisamment d'instruments pour résoudre le problème identifié
- Existe-t-il des stratégies de coordination entre les acteurs institutionnels des politiques ou des programmes sociaux identifiés à la question précédente ?
- Identifiez s'il existe une instance de coordination de la politique sociale dans son ensemble dans votre pays/région/territoire. Cette instance est-elle dotée d'objectifs clairs et précis ainsi que de normes, règles et processus formels, précis et effectivement respectés ?

Bibliographie

Acevedo Rodríguez, C. et G. Valenti Nigrini (2017), "Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista", Polis 16 (46). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.redalyc.org/exportar/cita.oa?id=30551302008>.

Aguilar Villanueva, L. F. (2012), *Política Pública. Una visión panorámica*, PNUD Bolivie. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/library/democratic_governance/politica-publica--una-vision-panoramica.html.

Alarcón Parraga, C. (2015), "Estrategia de Cero a Siempre: Avances y retos", présentation effectuée lors du *Séminaire international sur les expériences réussies en matière de nutrition*, PAM, Bogota. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://es.slideshare.net/WFPColombia/4-estrategia-de-cero-a-siempre-avances-y-retos-ca>.

Araujo, M.C. (2016), "De Cero a Siempre es ley en Colombia". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/ley-de-cero-a-siempre/>.

Aulicino, C. et G. Díaz Langou (2016), "La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe", CIPPEC, *Document de politique publique N° 159*, Disponible [en ligne] à l'adresse : https://issuu.com/cippec/docs/dpp_159_ps_la_integraci__n_social_a.

Bedregal, P., A. Torres et C. Carvallo (2014), "Chile Crece Contigo: el desafío de la protección social de la infancia", Programme des Nations Unies pour le développement, *Document de Travail*, Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://siteal.iiep.unesco.org/investigacion/1908/chile-crece-contigo-desafio-proteccion-social-infancia>.

Cejudo, G. et C. L. Michel (2016), "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo", dans *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, N° 1, 3-31. Disponible [en ligne] : http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001.

Commission intersectorielle pour la petite enfance (2012), "De Cero a Siempre. Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia", Gouvernement de Colombie. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.deceroa-siempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/ComisionIntersectorial.aspx>.

Conseil présidentiel pour l'enfance et l'adolescence (s/d), "De Cero a Siempre". Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.deceroa-siempre.gov.co/Apoyo/Paginas/consejeria-presidencial-primera-infancia.aspx>.

Franco Chuairé, M. et C. Scartascini (2014), *La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, Banque Interaméricaine de Développement, IDB-PB-220, Washington. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Re-examinando-la-calidad-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-las-capacidades-del-Estado-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Garnier, L. (2000), "Función de coordinación de planes y políticas" ; dans *Série Gestión Pública* (LC/L.1329-P), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et Institut latino-américain de planification économique et sociale (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES), Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991_es.pdf.

Gouvernement de l'Équateur (2017), *Décret 7*. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/decreto_7_nuevo_Mandato_Presidencial_20170425101812.pdf.

_____ (2011), "Décret 726 portant dispositions relatives à l'organisation de l'administration publique". Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.regulacionelectrica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/jun/3.%20Decreto%20726.pdf>.

_____ (2009), "Décret exécutif 195 portant sur la structuration des Ministères de la coordination et sectoriels". Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.geoenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/05/29_decreto_ejecutivo_195_abril_2020.pdf.

Gouvernement de la Province de Santa Fe (2014), "Plan ABRE d'intervention intégrale dans les quartiers 2014-2015". Disponible [en ligne] à l'adresse : https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014_CSF_Plan%20ABRE%20%E2%80%99CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015_texto.pdf.

Leguas Vásquez, J. (2019), "Desarrollo Infantil Temprano: la experiencia de Chile Crece Contigo", présentation réalisée dans le cadre du webinaire intitulé *Serie de Webinars sobre Desarrollo Infantil Temprano: Chile Crece Contigo*. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://socialprotection.org/discover/blog/chile-crece-contigo>.

Lerda, J.C., J. Acquatella et J.J. Gómez, (2003), "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 76 (LC/L.2026-P). Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://digitallibrary.un.org/record/515438?ln=es>.

Lugo, D. I. et C. L. Michel (2018), "Hacia una política social integral", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexique. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf.

Machinea, J.L. et G. Cruces (2006), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos", *Serie Informes y Estudios Especiales* n° 17 (LC/L.2573-P). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://digitallibrary.un.org/record/580582?ln=es>.

Martínez Nogueira, R. (2015), "El planeamiento estratégico como instrumentos para la construcción de los sistemas de protección social (SPS)", dans C. Bronzo et F. Repetto (éd.), *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Colección Estudios n° 18, *Serie Análisis, Área Protección Social, EUROSOCIAL*, Programme pour la cohésion sociale en Amérique latine, Madrid. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf.

_____ (2010), "La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", dans *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Bureau du Chef de cabinet des ministres de la Nation, Projet de modernisation de l'État, Buenos Aires. Disponible [en ligne] : http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf.

_____ (s/d). Las políticas públicas y las redes interorganizacionales. Los problemas de coherencia y coordinación.

Martínez, R. et C. Maldonado Valera (2019), "La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos", dans *Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe*, R. Martínez (éd.) (LC/PUB.2017/14-P/Re.1), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42061-institucionalidad-social-america-latina-caribe>.

Martínez Osés, P.J. et M. L. Gil-Payno (2017), "El índice de coherencia de políticas para el desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo", dans *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 102-127. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5989592>.

Millán Acevedo, N. (2014), "Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo", dans *Política y Sociedad*, 51 (3), 673-693. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/2650>.

Ministère du développement social (2015), *Plan national de soins 2016-2020*, Conseil national des soins, Uruguay, Disponible [en ligne] à l'adresse : https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_0492.pdf.

Ministère du développement social et Ministère de la santé (2020), *Résolution conjointe 9/2020*, Buenos Aires. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-9-2020-343177>.

Ministères de l'éducation, de la santé et du développement social (2019), "Implementación del Plan Nacional ENIA", *Document technique N° 2*, Modalidad de intervención y dispositivos, juillet 2018, édition revue, février 2019. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dt_2_dispositivos_2019.pdf.

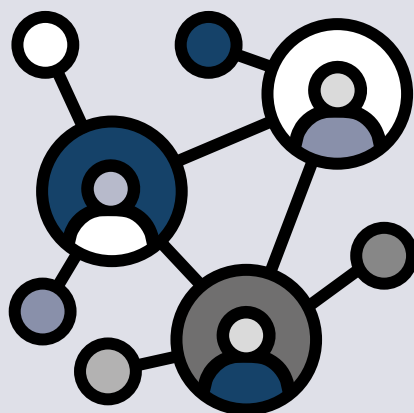
Ministère de l'éducation nationale de Colombie (2016), "Ley N° 1804 Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones". Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-381611.html?_noredirect=1.

Ministère de la planification (2009), "Ley 20379-Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia 'Chile Crece Contigo'", Bibliothèque du Congrès national du Chili. Dernière modification, 2 mai 2019, « Ley 21155 ». Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006044>.

Ministère de la planification et de la coopération, Division sociale (2000), *Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*, Santiago du Chili.

Núñez, P. (2019), "Desarrollo Infantil Temprano: la experiencia de Chile Crece Contigo", commentaire à la présentation réalisée dans le cadre du webinaire intitulé *Serie de Webinars sobre Desarrollo Infantil Temprano: Chile Crece Contigo*. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://socialprotection.org/discover/blog/chile-crece-contigo>.

- ONU-Femmes (2019), "El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: Una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres", Montévideo. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/10/sistema-nacional-de-cuidados-oportunidad-empoderamiento-uruguay>.
- Peñaloza, M. C. et J. C. Ramírez (2007), "La coordinación de las políticas sociales", dans Arraigada, Irma (éd.). *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Série Seminarios y Conferencias (LC/L.2648P-2007), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6883?locale-attribute=es>.
- Pouvoir législatif (2015), "Ley n° 19.353 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)", Uruguay. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/normativa/ley-n-19353-fecha-08122015-creacion-del-sistema-nacional-integrado-cuidados#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,implementaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20que>.
- Présidence de la Nation (s/d), "Plan national de prévention des grossesses non désirées chez les adolescentes (*Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, ENIA*) 2017-2019", Ministère de l'éducation, de la culture, de la science et de la technologie et Ministère de la santé et du développement social. Disponible [en ligne] à l'adresse : www.argentina.gob.ar/planenia.
- Présidence de la République de Colombie (s/d), "De Cero a Siempre. Atención Integral a la Primera Infancia". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/191/cero-siempre-atencion-integral-primera-infancia>.
- Réseau national de soins (2018), *Políticas y lineamientos estratégicos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*, Costa Rica. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-1277/Version1/politicas_y_lineamientos_estrategicos_reduci_ aprobado_por_la_cc.pdf.
- _____ (2016), *Mecanismo de seguimiento de alternativas de atención directa a niñas y niños que se articulan en el marco de la REDCUDI*, San José, Commission technique interinstitutionnelle de la REDCUDI. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/mecanismo_de_seguimiento_reduci.pdf.
- Repetto, F. (2017), "Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad", dans Chiara, M. et M. M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Collection Política, políticas y sociedad. Éditions UNGS Université nationale General Sarmiento, Buenos Aires. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/9789876302661-completo-1.pdf>.
- _____ (2015), *La economía política de las políticas sociales y la dimensión político institucional de los procesos de coordinación pro-integralidad*, dans C. Bronzo et F. Repetto (éd.) *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Collection Estudios n° 18, Série Análisis, Área Protección Social, EUROSOCIAL, Programme pour la cohésion sociale en Amérique latine. Madrid. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf.
- _____ (2014), *Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina*, SISCA. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2014/06/Repetto_SISCA-mayo_2014.pdf.
- _____ (2010), "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", dans *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Bureau du Chef de cabinet des ministres de la Nation, Buenos Aires, Projet de modernisation de l'État. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf.
- _____ (2005), *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Bibliothèque virtuelle TOP. Disponible [en ligne] à l'adresse : www.top.org.ar.
- _____ (s/d), *La dimensión política de la coordinación intra-estatal. Una mirada desde la protección social*. Disponible [en ligne] à l'adresse : www.vocesenelfenix.com.
- Repetto, F. et J. P. Fernández (2012), *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires : CIPPEC et UNICEF. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>.
- République du Costa Rica (2014), "Ley n° 9220 Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", Assemblée nationale. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77044&nValor3=96409&strTipM=TC.
- Ruiz Sánchez, C. (s/d), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Mexique, UNAM. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.medigraphic.com/pdfs/infodir/infodir-2013/infodir1316n.pdf>.
- Sánchez, J. (2017), "Institucionalidad social y reformas recientes en el Ecuador: ¿Por qué, qué y cómo coordinar?". Présentation du 28 août 2017. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_jeannette_sanchez_o.pdf.
- Stein, E. et M. Tommasi (2006), "La política de las políticas públicas", dans *Política y gobierno*, Vol. XIII, n° 2, 393-416. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>.
- Torres, A. et al. (2018), "Chile Crece Contigo: Implementation, results and scaling-up lessons", dans *Child Care Health Development*, janvier, 44 (1): 4-11. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29235169/>.
- Vaca Jones, C. (2013), *Informe Rendición de cuentas Ministerio Coordinador de Desarrollo Social*. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/rendicion_cuentas_sector_social.pdf.



IV.

Coordination avec les acteurs non étatiques et participation citoyenne¹

- S'attaquer aux problèmes sociaux à partir d'une approche fondée sur les droits exige que l'État soit le leader politique des processus de réponse par le biais des politiques publiques. Toutefois, cela n'implique pas qu'il ait un rôle exclusif.
- La complexité multidimensionnelle des problèmes sociaux exige des citoyens et des acteurs non étatiques qu'ils aient un rôle actif, lequel a gagné en importance en tant que mécanisme politico-institutionnel pour la gestion des politiques et programmes sociaux dans la région.
- La participation citoyenne et la coordination avec les acteurs non étatiques sont particulièrement pertinentes lorsqu'elles s'inscrivent dans une série d'étapes de la politique sociale qui comprennent : i) la définition du problème social et son inscription dans les programmes du gouvernement ; ii) la génération d'alternatives viables ; iii) l'octroi de financements ; iv) la mise en œuvre ; et v) le suivi et l'évaluation.
- Durant les trois premières étapes, la participation peut être plus importante, tandis que dans les deux dernières, l'accent est mis sur la coordination entre les acteurs étatiques et non étatiques.
- Parmi les défis auxquels sont confrontées la participation citoyenne et la coordination avec les acteurs non étatiques figurent : i) la création d'une synergie entre les actions et les ressources des différents acteurs impliqués dans les politiques ou programmes sociaux ; ii) la mise en place d'un système de règles du jeu formelles et informelles, grâce auxquelles les acteurs participants se voient proposer des mesures d'incitation ; et iii) la progression dans l'élaboration et la mise en œuvre de mécanismes qui facilitent la participation des différents acteurs aux étapes critiques de la politique sociale.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Fabián Repetto, consultant auprès de la Division du développement social de la CEPALC, et Fernanda Potenza Dal Masetto, consultante indépendante.

A. Introduction

Les questions sociales se caractérisent généralement par leurs multiples facettes, les inégalités et la pauvreté en étant deux expressions claires, abordées par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 pour le développement durable et les Objectifs de développement durable (ODD). Cela est d'autant plus évident dans le cas des inégalités et des problèmes sociaux, dont les caractéristiques structurelles ne peuvent être traitées par un seul ministère, nécessitant l'effort cohérent et coordonné de plusieurs d'entre eux². Mais les dernières décennies ont également montré clairement que pour aborder les expressions de plus en plus complexes de la « question sociale » avec une plus grande probabilité de réussite, la participation active de la population en général, ainsi que dans son expression organisée, est nécessaire, ce qui met l'accent sur la coordination entre l'État et les acteurs non étatiques.

S'attaquer aux problèmes sociaux depuis une approche fondée sur les droits exige de l'État qu'il soit le leader politique des processus de réponse. Un tel leadership n'implique toutefois pas qu'il ait un rôle exclusif de leader dans la résolution des principaux problèmes de politique publique. La participation citoyenne et la coordination avec les acteurs non étatiques revêtent une importance particulière dans une série d'étapes qui peuvent être qualifiées de cruciales en raison de leur nature stratégique. Il s'agit des étapes suivantes : i) définition du problème social et inscription de ce dernier dans les programmes du gouvernement ; ii) génération d'alternatives viables ; iii) octroi de financements ; iv) mise en œuvre ; et v) suivi et évaluation³.

Après avoir délimité l'ensemble des moments auxquels il sera fait référence, quelques précisions seront apportées sur les deux concepts centraux de ce chapitre : la coordination entre les acteurs des politiques publiques et la participation citoyenne. Il s'agit de deux approches différentes dont la limite dans la pratique n'est pas toujours claire, même si l'on peut noter que dans les trois premières étapes mentionnées ci-dessus, la participation peut être plus importante, tandis que dans les deux autres, l'accent se déplace (sans exclure les pratiques participatives en soi) vers la coordination entre les acteurs étatiques et non étatiques.

Coordination entre les acteurs des politiques publiques

La coordination est un processus par lequel une synergie est générée entre les actions et les ressources des différents acteurs impliqués dans un domaine spécifique de la gestion publique, tandis qu'en parallèle, un système de règles du jeu formelles et informelles se construit, lequel offre aux acteurs participants de fortes mesures d'incitation à coopérer (Repetto, 2010 ; 2015). Il faut ajouter à cette approche ce qui constitue l'idée maîtresse du chapitre : une telle coordination entre acteurs étatiques et non étatiques peut (potentiellement) se produire à divers moments critiques d'une politique publique.

Les acteurs de l'État sont bien connus : il s'agit de fonctionnaires politiques et de personnel technique et administratif exerçant des responsabilités diverses dans les nombreux domaines de l'État et aux différents niveaux de l'organisation territoriale de l'État. Par définition, le concept d'acteurs non étatiques inclut tous les acteurs publics qui, avec un certain nombre de ressources organisationnelles et de pouvoir d'influence, ne font pas partie de l'appareil étatique. Une liste partielle de ceux-ci, à titre d'exemple uniquement, comprend : les employeurs, les syndicats, les organisations non gouvernementales, les mouvements sociaux, les sphères génératrices de connaissances (universités et groupes de réflexion), les églises, les communautés indigènes et afro-descendantes, et les communautés locales, entre autres⁴. Chacun de ces acteurs a le potentiel d'apporter des connaissances spécialisées, des expériences pratiques de gestion sociale, une proximité avec la population et une présence territoriale, ainsi qu'une légitimité symbolique, entre autres aspects très pertinents.

² Voir le chapitre III de cette boîte à outils.

³ L'État peut partager des perspectives, des ressources et des méthodes de gestion avec les citoyens et le groupe, au sens large et souvent diffus, des acteurs non étatiques pour la grande majorité des étapes cruciales. Cependant, il existe un recours qui demeure sous sa responsabilité : l'exercice du pouvoir légal de décider ce qu'il faut faire et d'officialiser cette décision, que ce soit en adoptant une loi, en publiant un décret ou tout autre acte législatif pertinent.

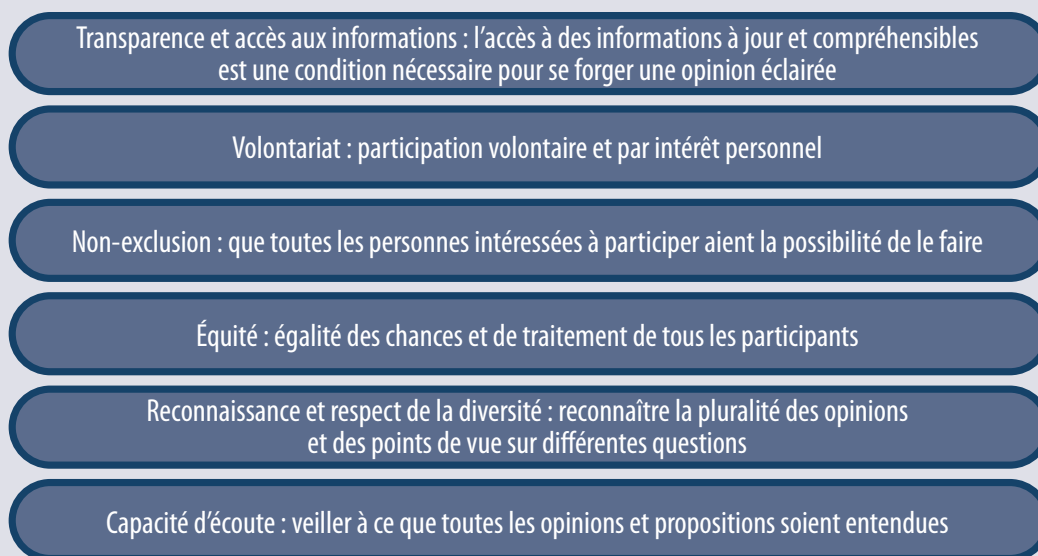
⁴ Au sein de chacun de ces « acteurs non étatiques », on peut trouver des sous-divisions. Ce chapitre n'a pas vocation à dresser une carte de chacun d'entre eux, mais plutôt à souligner les nuances qui apparaissent au fur et à mesure des expériences concrètes de coordination entre l'État et ces acteurs.

Principes de la participation citoyenne

Naser, Williner et Sandoval (2021) soulignent que l'implication des acteurs non étatiques dans les politiques publiques n'est pas seulement la reconnaissance d'un droit, mais aussi un impératif en raison de la crise actuelle de la démocratie représentative et des institutions étatiques. Ils affirment en outre que la participation citoyenne se justifie par la complexité accrue du traitement des questions d'intérêt public, et pour lesquelles la seule perspective des acteurs étatiques ne serait pas suffisante.

Pour que cette participation citoyenne soit véritablement un exercice de droits démocratiques et puisse influencer la politique sociale et non un simple exercice rhétorique du « devoir-être », la présence de certains principes est requise (Sandoval, Sanhueza et Williner, 2015). Le diagramme IV.1 montre les principes les plus pertinents.

Diagramme IV.1
Principes de la participation citoyenne



Source : Élaboré par les auteurs d'après Sandoval, Sanhueza et Williner (2015, pp. 16-17), « Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto », Documents de projet (LC/TS 2020/184), Santiago, CEPALC [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.

En résumé, la participation de divers acteurs dans les étapes critiques des politiques sociales permet de les rendre potentiellement plus efficaces et davantage axées sur l'égalité, tout en semant la graine de l'innovation sociale. D'ailleurs, l'Agenda régional pour le développement social inclusif, instrument technique et politique visant à mettre en œuvre la dimension sociale du Programme 2030 en Amérique latine et dans les Caraïbes, reconnaît, à partir d'une approche fondée sur les droits, que la participation citoyenne et l'implication des acteurs non étatiques sont essentielles à la réalisation de politiques sociales de qualité (CEPALC, 2020)⁵.

⁵ Ce cercle vertueux potentiel entre participation et plus grande équité des politiques publiques ne doit pas faire oublier que la participation de certains acteurs qui mobilisent leurs ressources de pouvoir dans une logique d'intérêt personnel peut conduire à des politiques publiques qui cristallisent les inégalités. Il en va de même lorsque la participation implique des acteurs pouvant exercer leur droit de véto sur politiques publiques guidées par une approche fondée sur les droits.

B. Sous quelles formes la participation citoyenne et la coordination de l'État avec les acteurs non étatiques peuvent-elles avoir lieu ?

La participation citoyenne aux politiques publiques a pris une place de plus en plus importante dans nos sociétés, au point d'être considérée comme un élément central du fonctionnement de toute démocratie. Si, dans certaines circonstances, la participation est collective et (surtout) organisée, dans d'autres, elle est individuelle. Dans certains cas, la participation est requise par l'État (par exemple, lorsque des commissions multipartites ou des conseils consultatifs sont invités à se former), mais dans d'autres, elle émerge spontanément et de manière moins ordonnée des citoyens eux-mêmes (organisés ou non). De même, la coordination avec les acteurs non étatiques a gagné en importance en tant que mécanisme politico-institutionnel pour la gestion des politiques et programmes sociaux. Bien qu'une grande partie des partenariats publics/privés se manifestent durant la phase de mise en œuvre, il existe également des initiatives de travail articulé qui surgissent dans d'autres étapes critiques des politiques publiques en général, et des politiques sociales en particulier.

La section suivante présente différentes expériences de participation citoyenne et de coordination entre acteurs étatiques et non étatiques, classées autant que possible en fonction de l'étape cruciale des politiques publiques dans lequel elles s'inscrivent. Il ne s'agit pas d'une enquête exhaustive, mais plutôt d'une exposition de cas représentatifs qui permettent d'identifier des expériences concrètes de participation⁶ et/ou de coordination.

1. Définition du problème social et programme gouvernemental

Toute politique publique repose sur l'hypothèse qu'il existe un problème pour lequel on attend une intervention de l'État. Cependant, les problèmes auxquels il répond sont le résultat de constructions sociales et non une simple objectivation des données de la réalité. Il existe des situations ou des faits, en particulier s'ils sont liés à des inégalités, qui peuvent être (ou non) définis comme des problèmes, en fonction des croyances, des valeurs, des attentes individuelles, collectives ou sociales, et des intérêts en jeu traités politiquement. La manière dont un problème est défini (c'est-à-dire quels aspects sont mis en évidence ou minimisés), déterminera les actions que l'État pourra entreprendre pour le résoudre, ainsi que les acteurs qui pourront être impliqués dans la tentative de résolution du problème.

« La genèse d'une politique publique implique la reconnaissance d'un problème (...). Tout le monde peut être d'accord sur le sujet, mais pas sur la définition exacte du problème et par conséquent sur les politiques publiques à mettre en œuvre (...). La principale caractéristique des problèmes de politique publique, contrairement à d'autres types de problèmes tels que mathématiques ou physiques, est que leur définition n'est pas précise ».

(Parsons, 2007, pp. 119-120).

La définition d'un problème donné présente des défis techniques, car pour établir et hiérarchiser ses causes, il est nécessaire de disposer d'informations fiables et actualisées qui permettent, par exemple, de reconnaître ses dimensions pertinentes. Ce processus a également une dimension politique : la définition d'un problème qui finira par s'imposer par rapport aux visions alternatives ne sera pas seulement celle qui sera techniquement fondée, mais aussi celle qui aura été promue par un acteur ou une coalition d'acteurs suffisamment puissants.

Le processus d'identification et de définition des problèmes est étroitement lié à un autre : la définition des programmes du gouvernement. En effet, l'inscription d'un problème social parmi les « programmes du gouvernement » implique qu'il ait été modelé en une définition acceptable, implicitement ou explicitement, pour les citoyens (ou du moins pour les groupes d'intérêt) et traitable par le gouvernement. La structuration du programme gouvernemental désigne le processus par lequel les problèmes publics sont portés à l'attention du gouvernement

⁶ L'accent est mis sur l'identification de mécanismes permettant de canaliser la participation citoyenne à différents moments critiques des politiques publiques. Néanmoins, d'autres mécanismes spécifiques et pertinents de participation citoyenne prévus dans les constitutions ou les lois des pays y ont également leur place, tels que les auditions publiques, les plébiscites, les référendums, les consultations populaires, la ratification ou la révocation des autorités ou les demandes de reddition de comptes, entre autres.

en tant que politiques publiques potentielles. Toutefois, la capacité des gouvernements à s'engager dans la résolution des problèmes est toujours limitée, ce qui explique que tous les problèmes ne figurent pas parmi les programmes du gouvernement.

L'analyse de quelques expériences représentatives nous permet d'identifier des éléments communs pertinents lorsque l'on réfléchit à des mécanismes efficaces de participation citoyenne (individuellement, mais aussi par le biais d'organisations spécifiques qui regroupent les intérêts et les représentations) lors de la phase de définition du problème et de son inscription parmi les programmes du gouvernement.

Tout d'abord, il convient de distinguer deux types de scénarios. Dans certains cas, la participation citoyenne à ce stade crucial prend la forme de mécanismes formellement établis (par exemple, l'initiative populaire), qui définissent des règles, des critères et des délais. Dans d'autres cas, cependant, elle est le résultat d'une mobilisation sociale via des canaux moins institutionnalisés. Dans la première situation, l'État joue un rôle fondamental en définissant et en aménageant les canaux par lesquels les citoyens peuvent exercer une influence afin qu'une question donnée soit considérée comme un problème public et inscrite parmi les programmes du gouvernement. Toutefois, l'État joue un rôle de premier plan dans le second scénario également, puisque le degré de réussite de la mobilisation sociale dépendra de sa capacité à recevoir des propositions et à les transformer en politiques publiques.

Bien que de multiples organisations soient impliquées dans chacune de ces expériences, il est généralement possible de reconnaître un « groupe promoteur » ou une organisation spécifique ayant mené le processus de rassemblement des autres. Dans les cas analysés, il s'agit d'organisations ayant fait leurs preuves en termes de performance et de connaissance de la problématique en question, mais aussi ayant une expérience préalable de travail en partenariat avec d'autres. Le premier type de mécanisme déployé est donc l'élaboration de stratégies visant à réunir et à impliquer d'autres secteurs de la société dans un effort collectif.

Cependant, il ne s'agit pas seulement d'intégrer les autres, mais de le faire de manière ordonnée, en particulier lorsque les expériences sont destinées à être maintenues dans le temps et à développer un plan de travail commun. Les initiatives au Mexique et au Brésil présentées ci-dessous, disposent d'une organisation interne visant à répartir le travail et, dans le cas du Mexique, d'un schéma de financement clair. Le Pacte pour la petite enfance (Pacto por la Primera Infancia) a également développé une ligne de travail spécifique visant à renforcer les capacités des organisations membres du réseau.

Quant aux outils spécifiques utilisés pour accroître la visibilité de certains sujets et favoriser leur positionnement dans l'ordre du jour, les outils traditionnels (y compris les mécanismes formellement prévus) sont complétés par d'autres outils de nature plus innovante. Le point de départ est un diagnostic partagé, généralement consigné dans un document, qu'il s'agisse d'un document technique, d'un projet de loi ou d'un manifeste, autour duquel des propositions sont élaborées et/ou des demandes concrètes sont convenues.

Cependant, les expériences analysées révèlent, et c'est là leur aspect le plus novateur, l'utilisation des réseaux sociaux pour élargir l'appel et la portée des revendications, ainsi que pour tenir les citoyens informés de l'engagement des individus (au sein du groupe des politiciens occupant des postes exécutifs et/ou législatifs) sur les questions qu'ils cherchent à promouvoir. Dans le cas du Mexique (Pacto para la primera infancia), une initiative d'« Activation citoyenne » visant à élargir la portée de la stratégie a été lancée, demandant aux candidats de participer en souscrivant au Pacte ou en diffusant des messages connexes. À cet effet, différentes instructions, idées et ressources sont mises à disposition, comme le modèle de message à envoyer aux candidats (voir l'encadré IV.2).

Comme on peut le voir dans les expériences présentées ci-dessous, la communication joue un rôle central à ce stade, de sorte que l'intégration d'acteurs spécifiques (journalistes individuels ou organes de presse) peut contribuer positivement à élargir la portée des stratégies.

« Nous pouvons convenir que le volume total des problèmes qui préoccupent la société est plus important que le nombre de problèmes qui reçoit effectivement l'attention des administrations publiques. Tous les problèmes identifiés n'ont pas la même priorité pour les décideurs publics, seuls certains d'entre eux sont suffisamment importants pour devenir des problèmes publics. »

(Tamayo Sáez, 1997, p. 289).

Enfin, il est important de noter qu'un contexte spécifique peut agir comme un catalyseur et un rassembleur de volontés et, de cette manière, favoriser les efforts des citoyens pour mettre une question donnée à l'ordre du jour. Toutefois, le cas de l'Argentine (« El hambre más urgente », voir l'encadré IV.1) nous avertit que, si la participation citoyenne est pertinente dans ces phases initiales, elle doit être poursuivie dans les phases ultérieures, en lien avec le suivi des initiatives dans leur phase de mise en œuvre. Cela nécessite sans aucun doute des ressources et des capacités spécifiques.

Concernant la distinction entre les scénarios décrite ci-dessus, on peut affirmer que dans plusieurs constitutions et lois des pays de la région, il existe des références à des mécanismes formellement définis pour canaliser la mobilisation sociale dans cette phase critique. À titre d'illustration, un exemple d'application de l'outil dit « d'initiative populaire » est présenté (voir l'encadré IV.1).

Encadré IV.1

« El hambre más urgente » (Argentine)

En Argentine, l'initiative législative populaire a été consignée comme outil de participation citoyenne dans la Constitution nationale de 1994. Elle prévoit le droit d'un certain nombre de citoyens à soumettre des projets de loi au pouvoir législatif. Au début de l'année 2002, le pays a connu une grave crise économique, sociale et politique. Dans ce contexte, un projet de loi connu sous le nom de La faim est la préoccupation la plus urgente (El hambre más urgente) a été rédigé et utilisé comme outil pour le soumettre au Congrès.

La proposition initiale a été élaborée par les équipes techniques de certains groupes de réflexion sur les politiques publiques. Une audition publique a été organisée en collaboration avec le Défenseur du peuple, à laquelle un large éventail d'acteurs (syndicats, églises, associations professionnelles, universités et organisations internationales) a été invité. Ainsi, cette initiative a eu de grandes répercussions, à un moment où les thèmes de la faim et de la malnutrition étaient traités quotidiennement dans les médias. À la suite de cette audition, des modifications ont été apportées au projet initial et le Défenseur du peuple a pu certifier qu'il était conforme aux termes de la législation.

Puis la collecte des signatures a pu être entamée, afin de pouvoir intégrer ce projet de loi modifié au menu législatif de la Chambre des députés. Il a été approuvé par les deux Chambres du Congrès, et a également débouché sur l'obtention d'un crédit supplémentaire dans le budget de l'année suivante. Peu après, la réglementation de la loi approuvée a été mise en œuvre, donnant lieu à un nouveau programme social appelé « Plan Nacional de Seguridad Alimentaria ». Mais en réalité, les actions qui avaient déjà été menées dans le secteur alimentaire ont été regroupées sans modifications majeures sous couvert du nouveau programme. Malgré leur influence sur l'inscription de la question parmi les programmes du gouvernement, les organisations sociales n'ont pas réussi à déployer une stratégie aussi efficace dans la phase de mise en œuvre.

Source : Élaboré par les auteurs d'après F. Potenza Dal Masetto (2014), « El rol de los emprendedores sociales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas », Module de formation pour le cours en ligne « Políticas Públicas » organisé par Cláritas.

Dans d'autres cas, différents acteurs non étatiques unissent leurs forces pour mettre une problématique particulière à l'ordre du jour par le biais de la mobilisation sociale, de la diffusion d'informations et de la sensibilisation à la problématique en question. Ils utilisent leurs propres stratégies, sans faire nécessairement appel aux canaux formellement définis par l'État. Le cas présenté dans l'encadré VII.2 a la particularité d'illustrer comment les organisations impliquées ont pu identifier des objectifs concrets auxquels elles cherchent à contribuer, faire appel à l'engagement personnel des candidats aux fonctions exécutives et législatives, et promouvoir un suivi citoyen pour leur réalisation.

Encadré IV.2**Pacto por la Primera Infancia
(Mexique)**

Il s'agit d'une initiative citoyenne engagée qui existe au Mexique depuis 2016. Elle a vu le jour dans le but de faire du développement intégral de la petite enfance une priorité nationale.

Ce pacte a été créé par l'association civile Un Kilo de Ayuda. Après trois décennies de travail sur le terrain auprès des enfants, et cinq ans de plaidoyer par le biais de petits groupes d'alliés, l'organisation en a conclu que la promotion de la cause de la petite enfance nécessitait une large coalition pour avoir un impact systémique. C'est pourquoi, en 2016, avec l'aide de 60 autres organisations, elle a encouragé les candidats au poste de gouverneur d'Oaxaca à signer un engagement comportant 10 propositions concrètes en faveur de la petite enfance. Le même processus a ensuite été répliqué dans d'autres États. En 2019, à l'occasion des élections présidentielles, le Pacte a atteint une portée nationale.

Il est en train de s'établir comme une organisation ayant sa propre identité juridique. L'alliance est dirigée par un conseil d'administration multisectoriel composé de huit organisations sociales, d'une agence internationale et de trois organisations étatiques. Elle est rejointe par plus de 450 autres organisations de la société civile, entreprises et fondations d'entreprises, universités, organisations internationales et institutions autonomes présentes dans les 32 États du pays. Pour ses opérations quotidiennes, elle dispose de sa propre équipe de coordination, composée de membres de certaines des organisations qui composent son conseil d'administration. Afin de soutenir les actions de représentation, les organisations membres doivent payer une cotisation, dont le montant et la nature (obligatoire ou volontaire) dépendent du type d'adhésion.

Actuellement, le Pacte accompagne techniquement le gouvernement fédéral, les gouvernements de cinq États (Mexico, Chiapas, État de Mexico, Yucatan et Oaxaca) et plusieurs législateurs pour parvenir à respecter les engagements signés. Il encourage également les nouveaux candidats aux postes exécutifs et législatifs à soutenir ses propositions. À cette fin, il fournit aux citoyens des informations sur les politiciens engagés dans chaque État, ainsi que des outils concrets pour demander la signature de ceux qui ne l'ont pas encore fait. Parallèlement, il développe des actions visant à renforcer la capacité de plaidoyer des organisations membres, génère et diffuse des informations pour suivre l'évolution de la question dans l'agenda public (par exemple, des rapports sur l'allocation budgétaire à la petite enfance).

Source : Élaboré par les auteurs d'après A. Cardini *et al.* (2021), « Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe », Buenos Aires, Banque Interaméricaine de Développement - CIPPEC et informations disponibles [en ligne] à l'adresse www.pactoprimerainfancia.org.mx/.

Il ne fait nul doute que la région offre d'autres expériences montrant l'action conjointe des acteurs non étatiques pour promouvoir l'inscription et/ou le repositionnement des questions à l'ordre du jour public, même lorsqu'elles n'utilisent pas les mécanismes formellement établis pour la participation citoyenne. Par exemple, au Brésil, à l'occasion des élections présidentielles de 2018, différents acteurs influents de la société civile liés à l'éducation ont élaboré un document technique avec une proposition et l'identification de priorités pour le gouvernement fédéral, qui a été remis aux candidats. Ce document contenait, entre autres, des objectifs concrets concernant l'accès, la rétention et l'apprentissage des élèves. Cette alliance, connue sous le nom d'Educação Já!⁷, est dirigée par Todos Pela Educação (TPE) et se compose de plus d'une centaine d'organisations issues de la société civile et du secteur privé (Cardini *et al.*, 2021). Afin de suivre l'évolution des propositions faites, des rapports et des réunions annuels sont organisés, auxquels sont invités les principaux acteurs gouvernementaux, des spécialistes et des professionnels de l'éducation.

En Argentine, le mouvement #NiUnaMenos⁸ lancé en 2015, a permis de déboucher sur la promulgation d'un ensemble de lois liées aux droits des femmes. Ce mouvement a commencé par une manifestation massive devant le Congrès national et dans plus de 120 villes du pays dans le cadre de la lutte contre la violence faite aux femmes et le féminicide. L'appel, initialement spontané, a été amplifié par l'intervention de certains journalistes, qui ont relayé le message sur leurs réseaux sociaux. La venue de nouveaux acteurs (artistes, célébrités et militants politiques) a amplifié la portée de la revendication (Annunziata et Gold, 2018). Les mobilisations ont été répétées les années suivantes, avec un changement de slogans pour mettre en avant la lutte pour de

⁷ Voir [en ligne] <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja/>.

⁸ Plus d'information disponible [en ligne] à l'adresse <http://niunamenos.org.ar/>.

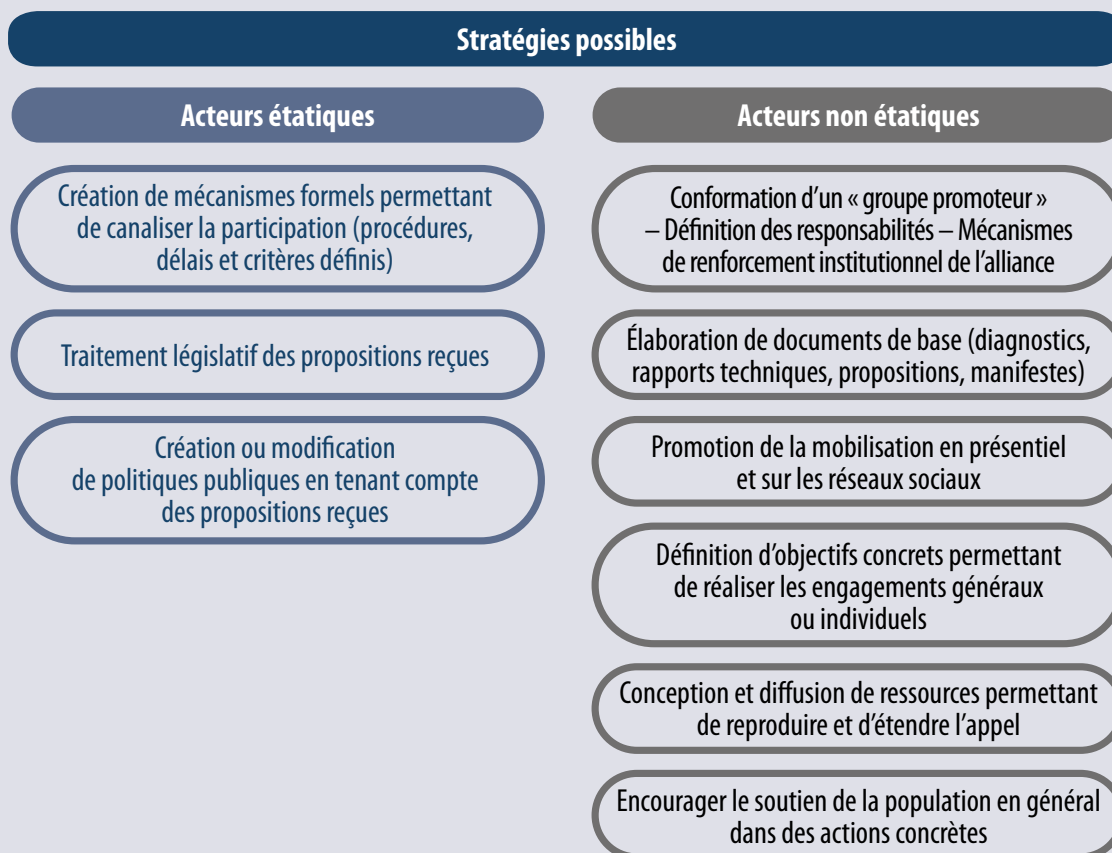
nouvelles questions liées à la protestation initiale. Ainsi, la revendication d'un accès à un avortement légal, sûr et gratuit a été incorporée, ce qui a débouché sur la loi n° 27.610 approuvée en décembre 2020.

Les mobilisations qui ont eu lieu dans le cadre de #NiUnaMenos se caractérisent par un niveau de spontanéité relativement faible (cest-à-dire qu'il y a eu une organisation explicite en amont), la participation d'acteurs variés et préexistants (avec une forte présence d'organisations féministes de longue date) et la combinaison d'actions en présentiel et sur les réseaux sociaux. L'existence d'un cadre de significations suffisamment large pour intéresser différents secteurs sociaux, mais en même temps limité à des thèmes spécifiques, a également contribué à son succès (Annunziata et Gold, 2018).

Le diagramme IV.2 résume les idées centrales autour des stratégies possibles de participation citoyenne et de coordination avec les acteurs non étatiques dans la phase de définition du problème et de l'agenda gouvernemental. Celles-ci sont combinées de différentes manières dans les deux types de scénarios décrits ci-dessus et reprennent les aspects centraux présentés dans les exemples développés.

Diagramme IV.2

Participation et coordination lors de l'étape de définition du problème et de son inscription dans l'agenda du gouvernement



2. Générer des alternatives viables

Lorsqu'un problème identifié intègre l'agenda gouvernemental, différentes solutions pour le résoudre commencent à être proposées et débattues, en termes d'action de l'État mais aussi en termes d'implication potentielle d'acteurs non étatiques. La manière dont il est défini influencera l'identification des stratégies possibles, ainsi que l'éventail des domaines gouvernementaux et des groupes sociaux qui pourraient être impliqués dans les actions à mettre en œuvre. La discussion des alternatives pour résoudre un problème implique l'analyse de la faisabilité de différents plans d'action, en tenant compte des facteurs politiques et institutionnels (y compris la dimension budgétaire), techniques et opérationnels, socio-économiques, juridiques et culturels.

Comme dans la phase critique analysée ci-dessus, la participation citoyenne et la coordination avec les acteurs non étatiques en vue de générer des alternatives viables peuvent se faire de différentes manières. Dans certains cas, c'est l'acteur étatique lui-même qui définit et crée les mécanismes formels permettant de canaliser ces contributions. À cette fin, il ouvre des voies de dialogue et d'interaction avec différents types d'organisations, qui sont appelées à développer et à convenir d'actions stratégiques. Elles peuvent porter sur des problèmes structurels, qui doivent être traités à moyen terme, ou des situations conjoncturelles, mais très pertinentes. Dans d'autres circonstances, les acteurs non étatiques s'organisent pour élaborer et présenter des alternatives, qui peuvent être prises en compte (ou non) par l'État pour la création et/ou la modification de ses politiques publiques.

Du point de vue des mécanismes concrets utilisés, dans le premier scénario mentionné ci-dessus, il est courant de mettre en place des commissions ou des tables rondes de dialogue auxquelles participent, en tant que protagonistes, les acteurs directement impliqués dans la question débattue. Les « experts » (issus d'universités, de groupes de réflexion et/ou d'agences de coopération internationale) sont également souvent présents dans des rôles de modération, d'accompagnement ou de contribution critique aux débats.

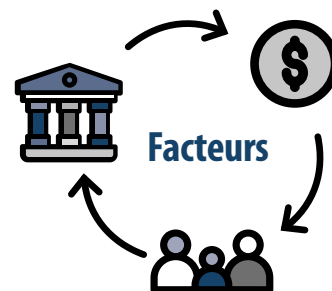
Ce type d'architecture institutionnelle est également courant dans le deuxième scénario (acteurs non étatiques qui se réunissent et s'organisent pour présenter des propositions à l'État). Parfois, cependant, ces mécanismes traditionnels sont combinés avec d'autres de nature plus innovante. Par exemple, dans le cas du Plan directeur (El Plan Maestro) (voir l'encadré IV.4), les délibérations des commissions ont été amplifiées par d'autres stratégies simultanées. Certaines d'entre elles visaient à élargir la base de soutien aux propositions élaborées. D'autres visaient à faire pression sur les organes exécutifs et législatifs pour que les recommandations soient effectivement prises en compte. Dans les cas analysés, à ce stade, comme dans la phase précédente, l'apport de dynamiques et/ou de ressources conçues au niveau central, mais transposables à la réalité locale, s'est avéré très fructueux pour permettre aux citoyens de s'approprier l'initiative et d'apporter leur soutien. Il est important de préciser, toutefois, que ces stratégies moins traditionnelles pourraient également être appliquées dans les cas où l'appel est lancé à l'initiative de l'acteur étatique.

L'encadré IV.3 illustre une situation dans laquelle l'implication des citoyens à ce stade critique a été initiée et convoquée par l'acteur étatique, conformément aux dispositions légales antérieures.

« Les alternatives sont les différentes options, les différentes politiques et moyens disponibles pour atteindre les objectifs (...). Les alternatives ne doivent pas nécessairement être mutuellement exclusives : parfois, la décision finale est une combinaison d'alternatives. Les alternatives ne réduisent pas aux options connues : de nouvelles alternatives prennent vie et sont générées au cours du processus. »

(Tamayo Sáez, 1997, p. 294).

La **discussion** des alternatives pour **résoudre** un problème implique l'analyse de la **faisabilité** de différents plans d'action, en tenant compte **des facteurs politiques et institutionnels** (y compris la dimension budgétaire), **techniques et opérationnels**, socio-économiques, juridiques et culturels.



Au Honduras, à l'initiative de l'État et face à la pandémie de Covid-19, la Table ronde multisectorielle pour l'ouverture ordonnée graduelle et progressive a été créée. Il s'agit d'un espace multisectoriel réunissant 30 agences gouvernementales nationales, les gouvernements locaux, les universités, les secteurs religieux, les médias et les entreprises. Elle s'est vu confier la tâche d'élaborer des propositions globales dans le cadre de la réactivation économique du pays, sur lesquelles elle a pris plusieurs résolutions contenant des orientations et des lignes directrices (Enríquez et Sáenz, 2021).

Encadré IV.3

Pacte national pour la réforme de l'éducation (République dominicaine)

La Stratégie nationale de développement (adoptée en 2012) a défini le modèle de développement auquel la République dominicaine aspire. À cette fin, elle a défini quatre axes avec des objectifs et lignes d'action correspondants. Il y est également stipulé que, dans un délai maximum d'un an, les forces politiques, économiques et sociales du pays doivent conclure un pacte pour promouvoir les réformes nécessaires à l'amélioration de la qualité, de la couverture et de l'efficacité du système éducatif à tous les niveaux. Elle fixe également l'allocation de 4 pour cent du produit intérieur brut (PIB) à l'éducation pour renforcer les accords conclus dans le Pacte (Ministère de l'éducation de la République dominicaine, 2014).

À la suite de ces dispositions, en 2013, un processus de dialogue entre les différents acteurs a été entamé, structuré autour d'instances de travail territoriales en face à face et virtuelles, de consultations avec les enfants et les adolescents et les communautés locales. Dix groupes techniques de travail ont également été organisés, impliquant tous les acteurs de la communauté éducative nationale (Educa, 2021).

En conséquence, le Pacte national pour la réforme de l'éducation a été signé en 2014 et s'appliquera jusqu'en 2030. Il a été ratifié par 32 organisations gouvernementales, 25 organisations du secteur privé, onze syndicats, 23 organisations de la société civile, 31 universités et les trois plus grandes institutions religieuses du pays. Dix organisations multilatérales et 49 experts nationaux et internationaux étaient également présents, et les huit partis et blocs politiques ayant une représentation législative l'ont également souscrit. Le Pacte a identifié 115 engagements autour de six axes principaux liés à l'accès à l'éducation, à la qualité de l'apprentissage, à la carrière des enseignants, à la culture de l'évaluation, à la gestion du système et de ses ressources (Educa, 2021).

Source : Élaboré par les auteurs d'après les données du Ministère de l'éducation de la République dominicaine (2014), le Pacte national pour la réforme de l'éducation en République dominicaine (2014-2030) et Educa – ¡Acción Empresarial por la Educación! (2021), « Siete años del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y los sueños del Faraón », Document de travail n° 62.

Dans ce type de scénario où l'acteur étatique est l'instigateur de la mobilisation, il est intéressant de noter que différentes instances de dialogue et d'échange ont été récemment mises en place dans les pays de la région. Leur but est d'analyser la situation conjointement avec les acteurs non étatiques et d'esquisser des stratégies pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19. Quelques-unes d'entre elles sont présentées ci-dessous. Étant donné qu'il s'agit d'initiatives très récentes, il est encore trop tôt pour tirer des enseignements (et encore moins des conclusions définitives) quant à leurs éventuels succès.

À des fins similaires, le gouvernement panaméen a sollicité la création d'une Table de dialogue tripartite pour l'économie et le développement du travail. Elle est composée de représentants du gouvernement, d'employeurs et de travailleurs. Les universités contribuent à la modération des sessions et bénéficient du soutien de l'OIT. Cette table ronde a permis de discuter et de proposer des stratégies pour améliorer les conditions de travail pendant la pandémie, tout en parvenant à des accords sur des lignes directrices visant à garantir les moyens de subsistance des groupes les plus vulnérables et à promouvoir la réactivation de la production et de l'emploi (Enríquez et Sáenz, 2021).

Dans d'autres circonstances, en revanche, ce sont les citoyens eux-mêmes et leurs organisations qui trouvent une « fenêtre d'opportunité » pour élaborer des propositions concrètes qui peuvent être prises en compte dans un processus visant à générer des alternatives liées au contenu et aux actions possibles d'une politique publique donnée (voir l'encadré IV.4).

Encadré IV.4

Plan Maestro (Chili)

Développée entre 2014 et 2016, cette initiative a rassemblé un large éventail d'acteurs non étatiques afin de s'accorder sur les bases de la redéfinition de la profession d'enseignant. Cela a été réalisé par le biais d'un dialogue citoyen ouvert, organisé systématiquement sur 120 jours.

Cette expérience est née de la volonté de tirer parti d'une proposition contenue sur la plate-forme gouvernementale pour offrir une plus grande visibilité à la réforme de la carrière d'enseignant. Par ailleurs, l'annonce d'une nouvelle réforme fiscale et le fait qu'une part importante des fonds collectés serait destinée à financer les politiques éducatives, ont suscité l'inquiétude de divers acteurs concernant la destination spécifique de ces fonds (Hochschild *et al.*, 2014).

Le processus a été mené par l'organisation Elige Educar, qui a réuni d'autres personnes pour promouvoir des accords et élaborer des propositions. Un Conseil consultatif a été formé, sous la direction de 20 institutions engagées dans l'éducation. Il a nommé un Secrétariat technique, composé de membres de ces institutions et chargé de coordonner les réunions et de mettre en œuvre les décisions du Conseil consultatif. Un forum (Foro Base) a également été organisé, composé de 45 personnes représentant différents acteurs, notamment des universités, des centres d'études, des groupes de directeurs, des enseignants et des étudiants. Il s'agissait du principal organe de participation, au sein duquel des accords ont été conclus sur un diagnostic et une vision commune qui ont ensuite permis d'esquisser le contenu des propositions. Cette initiative a été soutenue par l'UNESCO (Cardini *et al.*, 2021).

Afin de nourrir le débat et de valider les propositions qui se dessinaient, deux grandes Rencontres citoyennes ont été organisées à l'intérieur du pays, et plus de 40 autres réunions organisées par les communautés éducatives elles-mêmes ont réuni plus d'un millier de personnes. Un « kit de participation » a d'ailleurs été conçu pour les mener à bien. Il peut être téléchargé sur le site Web de « El Plan Maestro ». Toutes les propositions générées au sein des communautés ont été abordées lors de la dernière session du Foro Base, et plusieurs d'entre elles ont été intégrées dans le document final. Pour définir les propositions, les voix des protagonistes (enseignants) ont été entendues, mais les preuves disponibles, fournies par des experts, ont également été prises en compte (Hochschild *et al.*, 2014).

Les propositions ont ensuite été portées à la connaissance du public en vue d'obtenir un soutien plus large, et la campagne Soutenir la profession enseignante (Firme por la Profesión Docente) a été lancée. Des actions publiques et des interventions citoyennes ont également été organisées pour attirer l'attention sur la question. Plus de 25 000 personnes ont adhéré aux douze principes qui sous-tendent les propositions élaborées par « El Plan Maestro » (Hochschild *et al.*, 2014).

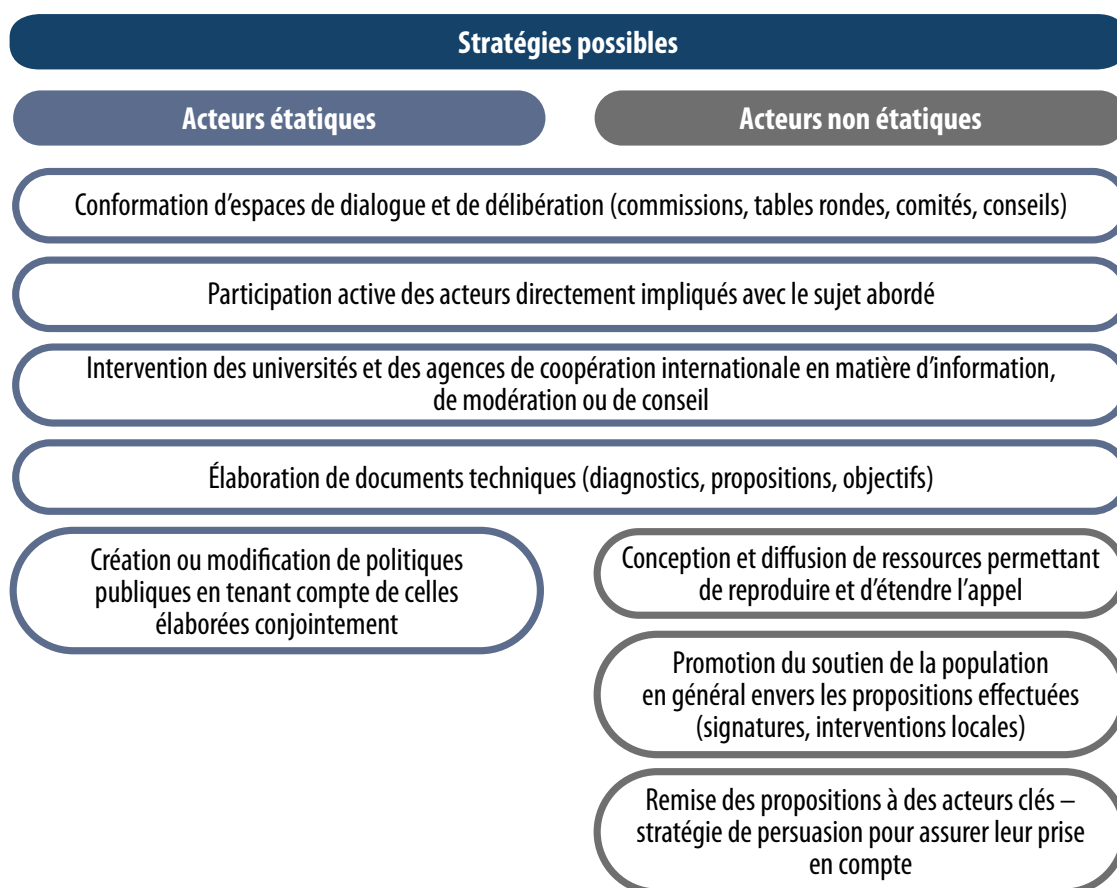
À l'issue de ce processus, un document contenant 130 propositions autour des douze principes a été élaboré et soumis au Ministère de l'éducation. Par la suite, des actions de plaidoyer ont été menées auprès des pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement. Certaines des principales recommandations ont été prises en compte dans la formulation du projet de loi pour la création d'un système de développement professionnel des enseignants (Cardini *et al.*, 2021).

Source : Élaboré par les auteurs à partir de A. Cardini *et al.* (2021), « Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe », Buenos Aires, Banque Interaméricaine de Développement - CIPPEC ; H. Hochschild *et al.* (2014), « El Plan Maestro: diálogos para la profesión docente », *Revista Calidad en la Educación* N° 41, publication du Conseil national de l'éducation ; et <https://educacion2020.cl/tema-noticia/el-plan-maestro/>.

Enfin, en reprenant les deux types de scénarios décrits ci-dessus, le diagramme IV.3 synthétise les idées centrales autour des stratégies possibles de participation citoyenne et de coordination avec les acteurs non étatiques dans la phase de génération d'alternatives viables.

Diagramme IV.3

Participation et coordination lors de l'étape de génération d'alternatives viables



Source : Élaboré par les auteurs.

3. Octroi de financements

L'octroi de financements représente une autre étape critique lors de laquelle la participation citoyenne et la coordination avec les acteurs non étatiques peuvent être encouragées. Sous cette dénomination, différentes étapes ont été incluses : la prise de décision concernant la destination des fonds publics, le financement lui-même, et le suivi de l'utilisation de ces ressources.

L'État peut fournir des mécanismes formels, avec des règles, des critères et des délais définis, afin de canaliser les préférences des citoyens concernant les éléments à financer. Les budgets participatifs sont considérés à juste titre comme l'un des mécanismes de participation citoyenne les plus utilisés au cours des dernières décennies. Ils sont définis comme un processus via lequel les citoyens, de manière individuelle et/ou collective, participent à la prise de décision concernant une partie des fonds publics (Suárez, 2020). Les expériences dans ce domaine peuvent varier considérablement, notamment en termes de dynamique du processus, son ampleur et les caractéristiques des éléments sur lesquels les citoyens ont un pouvoir de décision⁹. Dans la région, il en existe plusieurs qui font généralement office de référence¹⁰, les pionniers étant celles de Porto Alegre (Brésil), Villa El Salvador (Pérou) et Montevideo (Uruguay), développée dans l'encadré IV.5.

Encadré IV.5

Le budget participatif de Montevideo (Uruguay)

À Montevideo, le budget participatif s'inscrit dans le cadre d'un processus de décentralisation initié dans les années 1990. Ce processus est considéré comme l'une des expériences pionnières dans le monde. L'outil a montré un potentiel important pour faire avancer une variété de propositions qui émergent des citoyens et impose peu de restrictions à la formulation des projets (Suárez, 2020).

Son format institutionnel a évolué au fil du temps. La phase actuelle a débuté en 2010 et comporte différentes étapes dans le cadre d'un processus semestriel. L'étape initiale consiste en une campagne de promotion avec une visite des quartiers, suivie de la présentation des projets. Une analyse technique et de faisabilité des projets est ensuite effectuée, avant de les soumettre au vote lors d'une élection avec participation directe et à bulletin secret. Le vote du budget participatif est réalisé en même temps que celui des conseils communautaires. Les projets choisis par la communauté locale sont exécutés, et leur progression fait l'objet de rapports périodiques (Pereira, 2017).

Les initiatives présentées doivent répondre aux besoins de la communauté locale et être d'utilité publique. Elles doivent également s'inscrire dans l'un des thèmes prédéfinis, à savoir les infrastructures et les services, le développement et la promotion de la vie communautaire et sociale, et le genre et la diversité. L'un des aspects intéressants de ce processus est qu'avant chaque nouvelle édition, le fonctionnement et les résultats de la précédente sont évalués afin d'apporter les ajustements nécessaires aux règlements (Suárez, 2020).

Source : Élaboré par les auteurs d'après M. Pereira (2017), « La experiencia montevideana », document présenté au « Foro Internacional Jalisco 2017 : Hablemos de Presupuestos Participativos », Jalisco ; M. Suárez Elías (2020), « Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay », *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), pp 111-134 ; <https://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/>.

En ce qui concerne les mécanismes de financement proprement dits, les « contrats à impact social » représentent une alternative innovante qui, bien qu'elle en soit encore à ses débuts, gagne en pertinence. Cela implique que le gouvernement identifie un problème qu'il souhaite résoudre et passe un contrat avec une organisation pour qu'elle agisse en tant qu'intermédiaire et dirige un programme. Cet intermédiaire collecte des capitaux auprès d'investisseurs privés et les utilise pour soutenir les prestataires de services qui ont défini un plan pour résoudre le problème. Après une certaine période, un expert indépendant évalue la conformité aux objectifs convenus. Sur cette base, le gouvernement rembourse les investisseurs selon des critères préétablis : si le programme est une réussite, les investisseurs sont remboursés de leur investissement. Sinon, ils perdent l'argent investi. Des garanties sont parfois offertes aux investisseurs pour minimiser leur exposition au risque (Barajas *et al.*, 2014).

⁹ Voir Suárez Elías (2015) pour une analyse détaillée des expériences de budgétisation participative dans différents pays de la région.

¹⁰ Pour une perspective complémentaire sur ce type d'expérience, voir le chapitre V du présent volume.

L'avantage de cet outil par rapport au financement traditionnel du secteur privé, qui finance ses propres initiatives dans une logique de responsabilité sociale des entreprises, est que ces fonds pourraient être utilisés pour financer des initiatives définies comme politiques publiques prioritaires. Cela favoriserait la coordination entre les acteurs étatiques et non étatiques. Cependant, son application pratique soulève encore d'importantes questions, non seulement en termes de faisabilité politique et socioculturelle, mais aussi vis-à-vis des conditions à réunir pour mesurer les résultats des projets et leur attribution à l'intervention financée, des éléments fondamentaux pour pouvoir mettre en place un système de financement basé sur les résultats. L'encadré IV.6 présente quelques expériences dans ce sens.

Encadré IV.6

Contrats à impact social

(Colombie)

Depuis 2016, différentes initiatives associées au mécanisme de contrats à impact social ont été conçues et mises en œuvre en Colombie (BIS, bonos de impacto social). Toutes se sont concentrées sur les politiques visant à promouvoir l'emploi des personnes vulnérables âgées de 18 à 40 ans qui ne sont pas formellement employées. L'expérience a été conçue de manière globale, sous la forme d'un programme pilote de trois BIS séquentiels, afin de mettre au point un modèle permettant non seulement de mobiliser des ressources pour financer des initiatives publiques, mais aussi de fournir une assistance technique pour renforcer la capacité du marché des BIS dans le pays et de tirer des enseignements pour la région.

L'agent payeur du premier BIS était le « Departamento de Prosperidad Nacional » et le BID Lab, avec un financement du Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO). Trois fondations ont participé à l'investissement et l'une d'entre elles (Fundación Corona) a également fait office d'organisme de mise en application. Le deuxième BIS a été mis en œuvre conjointement avec la mairie de Cali. Le groupe initial d'investisseurs a été rejoint par deux autres fondations et la Corporación Mundial de la Mujer (Société mondiale de la femme).

Bien que l'idée de départ fût de lancer trois BIS, les leçons tirées des deux premières expériences ont motivé la décision de développer un système de financement basé sur les résultats (Fondo de Pago por Resultados) (toujours en cours de structuration) au lieu du troisième BIS, étant entendu que cela permettrait de surmonter certaines contraintes budgétaires annuelles du gouvernement.

Proyecta tu Futuro

(Argentine)

Une autre expérience a été développée entre 2018 et 2020 en Argentine, dans le cadre du programme « Proyecta tu Futuro », mis en œuvre dans la ville autonome de Buenos Aires (CABA). Son objectif est de permettre aux jeunes de 17 à 24 ans des quartiers pauvres du sud de Buenos Aires d'accéder à un emploi formel et pérenne. À cette fin, un certain nombre d'investisseurs privés ont fourni le capital initial, qui a été géré par une organisation intermédiaire. Par ailleurs, cinq organisations sociales ont été sélectionnées pour développer des cours de formation pour les jeunes, et pour les accompagner et les suivre dans leur premier emploi. Le gouvernement de la CABA est le seul agent payeur final de ce contrat.

Source : Élaboré par les auteurs d'après A. Agusti Strid et J. Ronicle (2021), *Bonos de impacto social en América Latina. El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas. Note technique n° IDB-TN-2087*, Banque interaméricaine de développement, IDBLab.

Enfin, il est important de prendre en compte une dernière question concernant l'allocation des fonds et le financement des politiques et programmes sociaux. Pour que les acteurs non étatiques et le grand public puissent suivre l'évolution de certains indicateurs clés connexes, tels que ceux liés à l'allocation et à l'utilisation

des fonds, il est nécessaire que ces informations soient non seulement disponibles, mais aussi qu'elles soient présentées dans des formats accessibles au grand public. Les expériences recueillies dans ce domaine montrent que cela peut se faire moyennant la production d'informations et la publication de documents, mais aussi l'utilisation d'un langage approprié pour la diffusion de masse et même la formation des citoyens à la lecture et la compréhension de ces informations. Les expériences du Mexique et de l'Argentine constituent de bonnes pratiques dans ce domaine (voir l'encadré IV.7).

Pour clore cette section, le diagramme IV.4 présente des stratégies possibles de participation citoyenne et de coordination avec les acteurs non étatiques au stade du financement, en tenant compte des différents moments décrits ci-dessus et en s'appuyant sur les bonnes pratiques illustrées dans les différents exemples.

Encadré IV.7

Portal de Transparencia Presupuestaria /
Observatorio del gasto
(Mexique)

Le Portail de la transparence budgétaire du Ministère mexicain des finances et du crédit public met à la disposition du public des informations sur le budget du gouvernement fédéral dans un format comprenant des vidéos, des infographies et des bulletins trimestriels. La formation des citoyens et leur participation active à l'analyse des informations budgétaires sont également encouragées par le cours en ligne ouvert (MOOC) « Comment comprendre le budget », qui dure deux mois (60 heures).

Presupuesto Ciudadano (Argentine)

L'Office national du budget (ONP) met les informations budgétaires à la disposition du grand public dans un format accessible, dans le cadre de son initiative « Presupuesto Ciudadano ». Il est également intéressant de noter que l'ONP travaille depuis plusieurs années avec l'UNICEF pour quantifier et analyser l'investissement social en faveur des enfants. Des rapports spécifiques ont été élaborés et publiés comme produit de ce partenariat, et ceux réalisés en 2020 ont intégré une analyse des efforts de réponse à la pandémie de Covid-19.

Source : Élaboré par les auteurs à partir des données du site https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/index.php ; <https://www.unicef.org/argentina/informes/gasto-en-ninez-y-adolescencia-en-el-presupuesto-nacional>, pour le cas de l'Argentine. Dans le cas du Mexique, adaptation sur la base <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto>.

Lors de **l'octroi** de **financements**, la **participation** citoyenne et la **coordination** avec les acteurs non étatiques peuvent être encouragées à **différents moments** tels que : la prise de **décision** concernant la **destination** des fonds publics, le **financement** lui-même, et le suivi de **l'utilisation** de ces **ressources**.

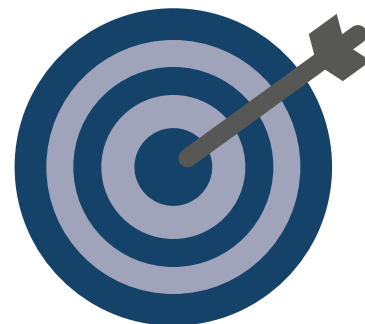
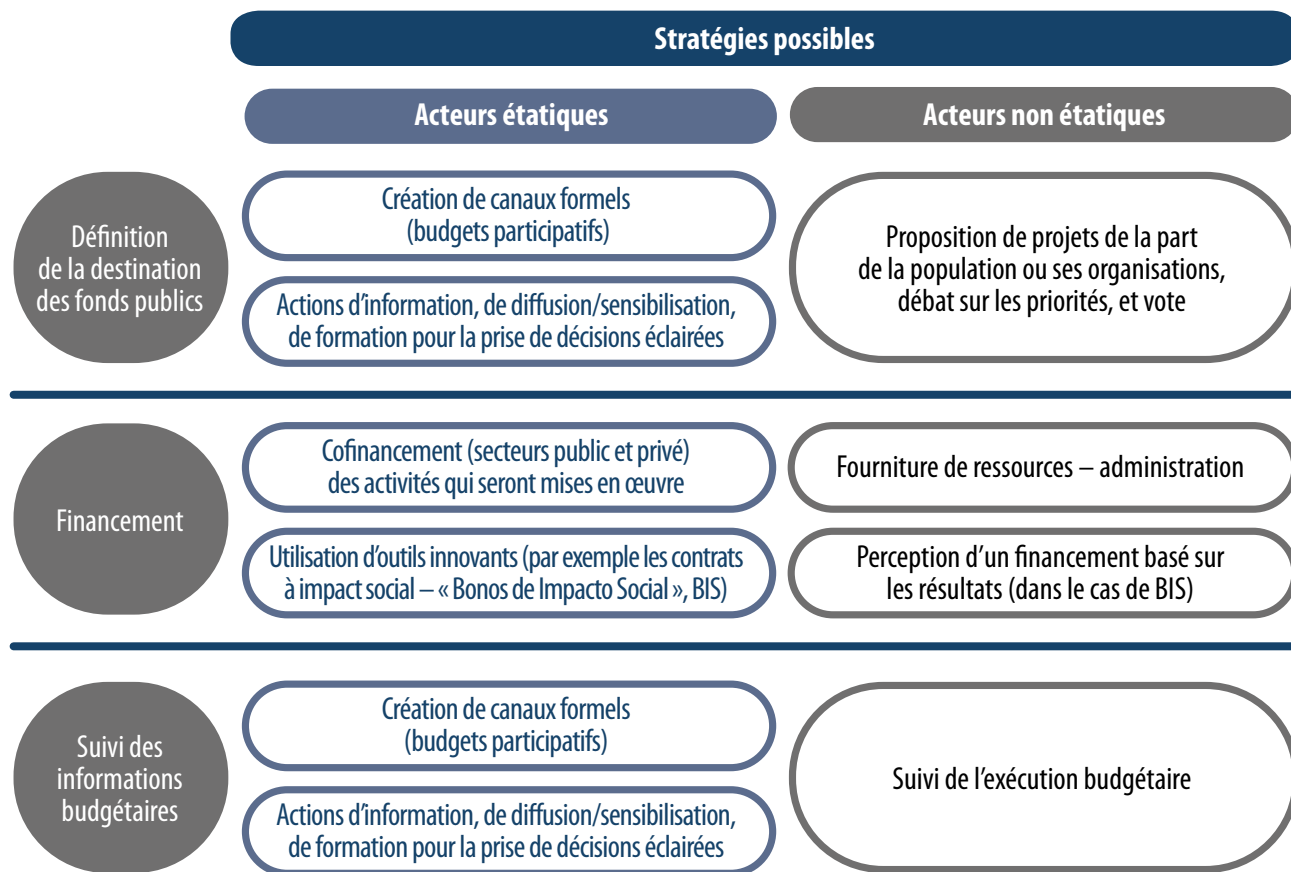


Diagramme IV.4Participation et coordination
lors de l'étape d'octroi de financements

Source : Élaboré par les auteurs.

4. Mise en œuvre

La mise en œuvre des politiques publiques est un moment particulièrement important puisqu'à cette occasion, grâce à des actions et des processus précis, les objectifs (et leurs cibles respectives, si elles ont été définies) se transforment en produits, résultats et impacts concrets. L'expérience recueillie et systématisée au cours des dernières décennies permet de reconnaître que la mise en œuvre présente deux caractéristiques très importantes, parmi tant d'autres. Il s'agit d'une part d'un processus sinueux, d'allers-retours, de progrès, de reculs et d'apprentissages continus. D'autre part, et contrairement à ce que semble affirmer le bon sens, la mise en œuvre peut dévier des objectifs prévus au moment de la conception. Et ceci, non seulement en termes négatifs, mais également d'une façon qui améliore certains aspects ambigus ou imparfaits de la conception initiale, notamment grâce à la mise en œuvre territoriale (Repetto, 2021). Cela illustre clairement la complexité de cette étape critique de la politique publique, où coexistent des structures, intérêts et cultures organisationnelles qui ne sont pas toujours compatibles et peuvent même être contradictoires.

Il est intéressant de noter que la marge de reformulation des décisions ayant été prises au moment de la mise en œuvre dépend de certaines de ses caractéristiques essentielles, notamment le degré de standardisation des tâches nécessaires et l'interaction requise avec les destinataires du programme. La première caractéristique fait référence à la nature des tâches opérationnelles, c'est-à-dire le degré auquel le prestataire de services peut les programmer en tant que réponses anticipées, standardisées et homogènes vis-à-vis des situations qu'il rencontre. La deuxième caractéristique concerne la fréquence, régularité et amplitude de l'interaction entre les fournisseurs et les usagers (Martínez Nogueira, 2007).

Dans les programmes centrés sur le transfert d'un bien ou d'une ressource (comme certains programmes alimentaires ou d'octroi de bourses), l'exécuteur dispose de peu de marge de manœuvre autonome et, compte tenu des caractéristiques de ces programmes, il est sans doute préférable qu'il en soit ainsi. À l'opposé se trouvent les programmes visant le développement de capacités et l'insertion sociale (par exemple, les programmes de soutien aux microentreprises ou orientés sur la consolidation d'organisations communautaires). Dans ces cas, les tâches liées à la mise en œuvre sont non seulement difficilement programmables, mais même hétérogènes, car les lignes directrices et les activités du programme doivent être adaptées à des situations spécifiques.

En outre, pour que la réponse soit efficace, un travail articulé avec le destinataire du programme est nécessaire. Ceci, afin de détecter ses besoins et préférences, mais également pour établir les mesures à prendre pour y répondre. Dans ces situations, l'exécuteur devra faire preuve d'une grande capacité d'adaptation aux contextes complexes et changeants et être capable de faire face aux éventualités pouvant survenir, en réinterprétant les règles et en étant flexible quant à ses stratégies. C'est pourquoi il a été dit que, dans le cas de ce type de programmes, la mise en œuvre est une co-création entre exécuteurs et destinataires (Martínez Nogueira, 2007).

Ce dernier type d'interventions est justement celui qui offre les meilleures possibilités de coordination avec les acteurs non étatiques et de participation citoyenne à la mise en œuvre de politiques et programmes sociaux, comme le montrent des expériences multiples et variées. Les modalités d'interaction sont diverses. Les exemples relevés, qui seront présentés ci-dessous, illustrent des situations pouvant être considérées comme paradigmatiques.

L'une d'entre elles est celle qui survient lorsque des acteurs non étatiques sont appelés à s'impliquer dans la mise en œuvre d'actions comprises dans la conception même d'un programme ou d'une politique publique. Dans ces cas, l'un des aspects clés pour que leur contribution soit féconde est de disposer de règles claires concernant le rôle de chaque partie impliquée, y compris dans les cas d'un financement partagé. L'éventuelle contribution préalable à certaines des décisions prises au cours de la conception de l'intervention est également centrale. De même, l'inclusion d'acteurs non étatiques dans le schéma de mise en œuvre, notamment ceux ayant accès au territoire, permet d'adapter les lignes directrices initiales afin de répondre aux particularités de chaque communauté. Cela constitue une caractéristique notable dans le cas de programmes visant le développement de capacités humaines et l'insertion sociale.

Des exemples de cas pouvant être considérés comme paradigmatiques sont présentés ci-dessous afin d'illustrer les différents scénarios présentés plus haut. Dans certains d'entre eux, comme dans celui qui suit, la coordination avec des acteurs non étatiques pour la mise en œuvre fait partie intégrante de la conception du programme (voir l'encadré IV.8).

« La mise en œuvre passe par des structures organisationnelles qui peuvent être formelles ou informelles, hiérarchiques, verticales ou plus horizontales ; ces structures, cependant, sont toujours traversées d'intérêts de pouvoir et de relations entre acteurs et agences. En outre, les ressources et le temps constituent des facteurs importants influençant de façon positive ou négative le succès de la politique. La nature de l'interaction entre ces intrants a sans aucun doute un impact sur les résultats de la mise en œuvre. »

(Pardo et al., 2018, p. 12).

Encadré IV.8

Mundo Rural (Chili)

Le réseau de boutiques Mundo Rural fait partie du Programme national de commercialisation de l'Institut de développement de l'agriculture et de l'élevage (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP). L'initiative a été lancée en 2016 en tant que projet pilote. À cette époque, les organisations paysannes ont été invitées à prendre part à un groupe de travail et ont pu contribuer à l'élaboration du programme et à sa réglementation. Sa finalité est de rendre visible et de valoriser le travail des producteurs issus de l'agriculture familiale paysanne et de rapprocher leurs produits des consommateurs finaux. Pour cela, des espaces de commercialisation conjointe ont été créés par le biais de boutiques gérées par des Entreprises associatives paysannes (regroupement de petits producteurs).

Le programme est mis en œuvre autour de la collaboration de différents acteurs. Le secteur public, représenté par l'INDAP, finance partiellement l'initiative. Les producteurs (organisés en coopératives ou indépendants) sont chargés de cultiver les produits commercialisés. Les entreprises associatives paysannes gèrent les boutiques, orientent les producteurs sur des questions clés (commercialisation, production et marketing, entre autres) et apportent le reste du financement nécessaire. L'Université du Chili a apporté son soutien technique méthodologique à la conception et la standardisation des mécanismes de mise en œuvre, et participe au processus de suivi.

L'analyse de cette expérience met en lumière les facteurs de réussite suivants : la participation des destinataires depuis l'étape de production d'alternatives et de conception, la clarté dans la répartition des rôles entre les acteurs impliqués, l'implication du monde universitaire et l'alignement sur d'autres projets semblables visant un objectif macro commun, sous la direction de l'État (Clavijo Guerra, 2018).

Source : Élaboré par les auteurs d'après A. Clavijo Guerra (2018), *Elaboración de Guía de Lineamientos para la Coordinación entre Actores. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, document préparé pour la CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.indap.gob.cl/Tiendas-Mundo-Rural>.

Dans certains cas, **la participation d'acteurs non étatiques présents sur le territoire à la mise en œuvre permet d'alimenter les initiatives publiques de leur connaissance de la réalité locale** (les problématiques, les autres acteurs pouvant être impliqués). Ainsi, elles peuvent profiter de leur savoir et de leurs ressources pour offrir une réponse reflétant plus justement les besoins et les préférences ponctuelles de chaque communauté.

Un exemple de cette dynamique est l'initiative Territorialisée de la prise en charge intégrale de la petite enfance selon une perspective d'inclusion sociale (**Territorialización de la atención integral a la primera infancia con enfoque de inclusión social**) menée au Salvador. Elle a été dirigée par le Ministère de l'éducation, des sciences et de la technologie et par l'Institut du Salvador pour le développement intégral de l'enfance et l'adolescence et a reçu le soutien de l'UNICEF. Cette initiative s'est déroulée sous cette appellation jusqu'en 2019. Elle a visé à universaliser les programmes de prise en charge de la petite enfance et à renforcer les capacités des familles et des personnes en charge d'enfants. Pour cela, elle a encouragé à l'échelle locale l'articulation et l'intégration des différents services institutionnels offerts, en consolidant les capacités locales pour l'accompagnement familial en matière de pratiques d'éducation, de stimulation, de soins et de nutrition, de développement et d'inclusion éducative.

À l'échelle locale, une stratégie d'articulation et d'intégration faisant intervenir de multiples acteurs a été appuyée. Les mairies ont désigné un référent chargé d'assurer la liaison avec les secteurs du gouvernement central impliqués et ont fourni logistique et transport. Des leaders d'organisations religieuses et communautaires ont contribué à cartographier la population appartenant à la petite enfance au sein des communautés et à identifier les personnes pouvant participer aux activités. Ils ont également facilité l'accès à des espaces pour leur développement. Des volontaires issus d'universités et de centres éducatifs ont collaboré à l'organisation. L'analyse de cette expérience met en lumière que la participation d'acteurs multiples et variés, tant étatiques que non étatiques, a renforcé la stratégie de façon pertinente. Le leadership des gouvernements locaux a notamment constitué un facteur clé pour positionner la question dans l'agenda public et mobiliser des ressources à l'échelle locale et nationale (Rozengardt, 2019).

Un second scénario de coordination peut également être observé dans les situations dans lesquelles les acteurs non étatiques mènent leurs propres initiatives simultanément aux politiques et programmes développés par l'État autour d'une question particulière. Dans ce contexte, l'État cherche parfois à incorporer

ces expériences en les intégrant à une planification intégrale ou en élaborant une réglementation concernant leur fonctionnement. Ces situations posent des défis en termes de définition de critères communs de fonctionnement et de standard de qualité qui permettent à tous les services offerts pour répondre à un problème donné (tant ceux gérés directement par l'État à différents niveaux que ceux proposés par des acteurs non étatiques) de respecter des normes minimales. L'encadré IV.9 présente certains exemples de ce type.

Encadré IV.9

Articulation de politiques de la petite enfance avec des acteurs non étatiques

Des services informels de prise en charge et d'éducation de la petite enfance fonctionnent dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Nombre d'entre eux sont nés de la demande et de l'organisation collective de communautés caractérisées par un fort leadership féminin. Petit à petit, les politiques publiques ont commencé à reconnaître ce type d'expériences et à les intégrer aux plans et aux politiques visant ce groupe de population.

Ainsi, au Paraguay, la modalité informelle prend en charge les enfants âgés de 3 à 5 ans n'ayant pas accès à l'éducation préscolaire formelle. Dans ce groupe, l'un des formats les plus courants est celui des Maisons de l'enfance (Mità Róga), qui fonctionnent depuis 1995 dans le cadre du Programme national d'éducation initiale non scolaire Mità Róga. Elles offrent la prise en charge et l'éducation des enfants âgés de 0 à 2 ans au sein de foyers communautaires, et celles des enfants âgés de 3 à 5 ans dans des centres éducatifs communautaires. Bien qu'elles soient réglementées par le Ministère de l'éducation, elles sont gérées par des organisations de quartier, des églises, des ONG, des communautés et des familles. Ces centres ont été intégrés au Plan national de développement intégral de la petite enfance¹¹, élaboré entre 2008 et 2010 par différents ministères, avec le soutien de l'UNICEF. Ce plan organise les axes, les domaines et les orientations stratégiques de la prise en charge de la petite enfance et propose, en lien avec l'éducation informelle, l'élaboration de pistes d'amélioration de la prise en charge intégrale. Du fait d'une décision politique et institutionnelle, les domaines formel et informel ont donc convergé au sein d'une stratégie commune, sans modifier la population cible déjà intégrée à chacun des services.

De même, en Colombie, la politique d'État pour le développement intégral de la petite enfance « De cero a siempre »¹² a été conçue comme un outil pour l'articulation intersectorielle visant à renforcer la cohérence de l'organisation des services et à unifier les critères en matière d'éducation initiale. C'est pourquoi cette stratégie inclut différents types de centres, gérés avec la participation d'acteurs non étatiques (dans certains cas, en coresponsabilité avec l'État) avec une forte empreinte de la participation communautaire. Ces centres proposent la prise en charge et l'éducation de la petite enfance et comprennent des modalités communautaire, familiale et interculturelle. Cette dernière modalité fonctionne dans les territoires à forte présence autochtone ainsi que dans les zones rurales et éloignées du pays. Il s'agit d'espaces concertés avec la communauté pour la prestation du service, dont la particularité consiste à intégrer des identités des soins propres à chaque groupe.

Source : Élaboré par les auteurs d'après A. Rozengardt (2020), *Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado*, IIEP-UNESCO.

Enfin, un troisième scénario potentiel peut être identifié dans les cas dans lesquels l'État propose un cadre permettant la rencontre de tous ceux qui mènent des initiatives allant dans un même sens ; c'est-à-dire les acteurs étatiques et non étatiques engagés dans la résolution d'une problématique donnée. Cela rend possible l'alignement de ces expériences sur les postulats de la politique publique, tout en permettant l'échange horizontal et l'élaboration de ressources pouvant être partagées (par exemples, de matériels d'appui aux actions de sensibilisation, de formation et de communication). Le cas du Réseau d'entreprises contre le travail des enfants illustre ce type d'expériences (voir l'encadré IV.10).

¹¹ Voir [en ligne] : <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/439/plan-nacional-desarrollo-integral-primera-infancia-2011-2020>.

¹² Voir [en ligne] : <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>.

Encadré IV.10**Réseau d'entreprises contre le travail des enfants
(Argentine)**

Il s'agit d'un espace de dialogue public-privé qui conçoit et met en œuvre des actions pour la prévention et l'éradication du travail des enfants et la protection du travail des adolescents en articulation avec la politique publique relative à cette question. Il a été créé en 2007, dépend du Ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale de la Nation et est présidé par la plus haute autorité de la Commission nationale pour l'éradication du travail des enfants (Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, CONAETI). Il est actuellement composé de plus de 100 entreprises et associations professionnelles qui reçoivent des conseils de l'OIT et de l'UNICEF.

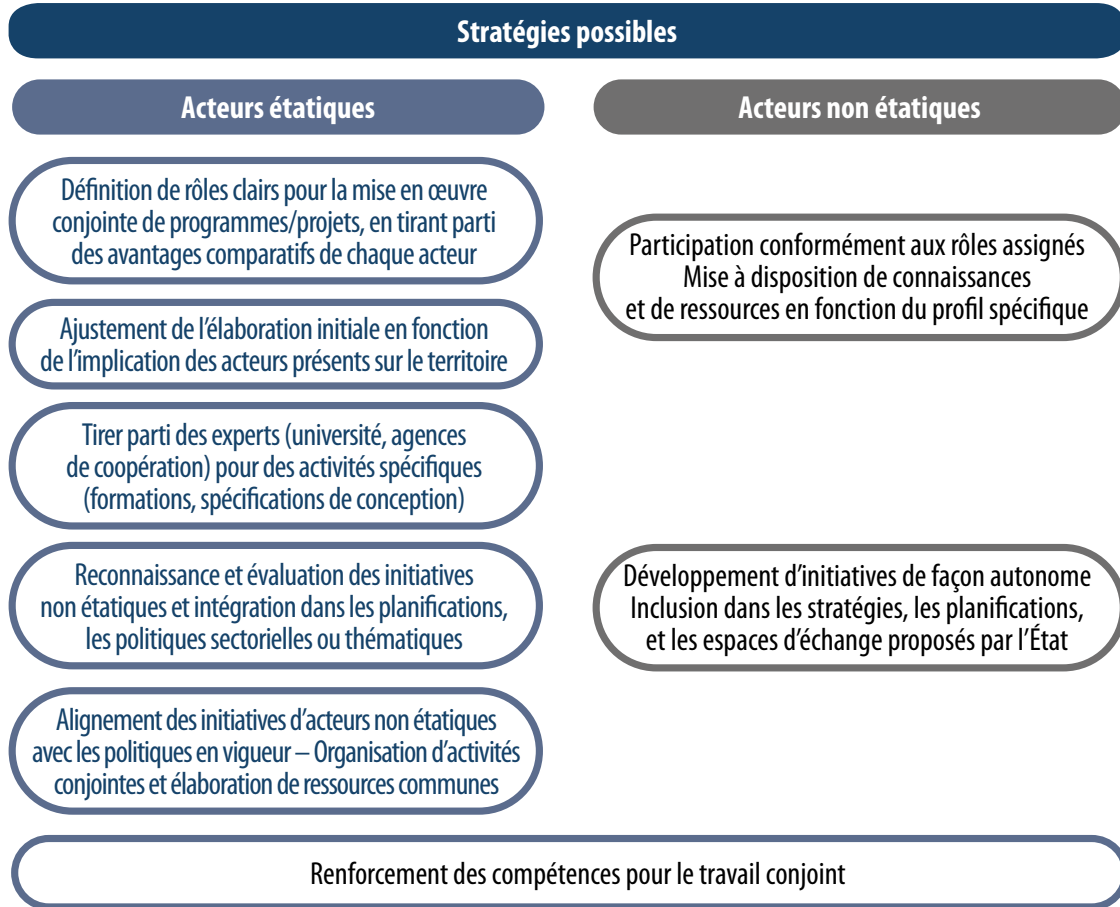
Il compte un Comité de direction intégré par huit entreprises titulaires et deux suppléantes, qui coordonnent l'exécution et le suivi des actions menées. Pour appliquer le plan d'action élaboré chaque année, les entreprises appartenant au Réseau se regroupent en quatre sous-commissions thématiques : intervention communautaire (alliances pour le développement de projets concrets), formation (cours, assistance technique pour le traitement de la problématique dans la chaîne de valeur), communication (création d'outils et de matériels de communication, réalisation de campagnes) et consolidation du réseau (intégration de nouveaux membres, appel à des spécialistes et organisation d'échanges d'expériences).

Source : Élaboré par les auteurs d'après le Ministère de la production et du travail (2019). *Red de Empresas contra el Trabajo Infantil: informe 2019*. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/red_de_empresas-informe_2019.pdf.

L'intervention dans la mise en œuvre (notamment lorsqu'elle s'accompagne de l'ingérence aux étapes préalables/postérieures) contribue au développement de capacités des acteurs impliqués dans ce processus. Néanmoins, certaines compétences d'ordre technique et/ou politique (comprises comme la capacité d'établir des relations de coopération avec d'autres acteurs) sont nécessaires pour participer. C'est pourquoi **certaines des initiatives examinées incluent la réalisation d'actions visant à promouvoir le développement institutionnel de leurs propres membres**. Cela peut s'effectuer, par exemple, par le biais d'alliances entre des organisations de mise en œuvre (généralement de base, dotées de fortes connaissances du territoire, mais moins professionnalisées) et les organisations offrant le soutien technique, dans le cadre d'une stratégie de renforcement conjoint. Il est également nécessaire de renforcer et de former les acteurs étatiques, c'est-à-dire les fonctionnaires et les techniciens responsables des organismes publics, afin qu'au-delà des élaborations de programmes et de discours, ils soient véritablement à l'écoute et disposés à intégrer la voix des citoyens et de leurs organisations et à ouvrir des canaux pour leur participation effective.

Le diagramme IV.5 présente les stratégies possibles pour la participation citoyenne et la coordination avec des acteurs non étatiques lors de l'étape de mise en œuvre, en reprenant les différents scénarios exposés ainsi que les aspects saillants des expériences développées.

L'expérience recueillie et **systematisée** au cours des **dernières** décennies permet de **reconnaître** que la **mise** en œuvre présente **deux caractéristiques** très **importantes**, parmi tant d'autres. Il s'agit d'une part **d'un processus** sinueux, **d'allers-retours**, de progrès, **de reculs** et **d'apprentissages** continus. **D'autre part**, la **mise** en œuvre **peut dévier** des **objectifs** prévus au moment de la **conception**. Et ceci, non seulement en termes négatifs, mais **également** d'une façon qui **améliore** certains aspects **ambigus** ou imparfaits de la **conception** initiale, notamment grâce à la **mise** en œuvre territoriale.

Diagramme IV.5Participation et coordination
lors de l'étape de mise en œuvre

Source : Élaboré par les auteurs.

5. Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation représentent une autre étape critique dans la gestion des politiques publiques¹³. Pour qu'elles soient couronnées de succès, ces activités doivent être prises en compte dès la conception et la planification des interventions publiques. Dans le cas du suivi, il convient de définir dès le départ quels seront les indicateurs pour lesquels des informations seront collectées, ainsi que les processus et les instruments nécessaires pour ce faire. Et en ce qui concerne l'évaluation, il est important de prendre certaines décisions initiales concernant ce qui sera évalué, à quel moment et de quelle façon. C'est la seule manière de créer les conditions propices à la réalisation future de cet exercice dans le cadre de la planification et de générer des informations utiles pour les décideurs publics.

¹³ Voir le chapitre VII de cette boîte à outils.

Un défi particulier émerge dans le champ de la politique sociale : comment évaluer (et effectuer le suivi) de politiques et de systèmes, et pas seulement de programmes ? Martínez Nogueira explique que, dans la littérature sur l'évaluation, « l'attention s'est portée sur des politiques uniques, en tenant peu compte de leurs interdépendances avec d'autres. Ce défi gagne progressivement en visibilité et en importance, car il existe un écart croissant entre la nature des problèmes requérant l'attention publique (...) et les actions destinées à les réduire, tant par leur caractère multidimensionnel, en raison des limites diffuses entre les différents domaines sociaux, qu'en raison des insuffisances manifestes des mécanismes institutionnels au moment d'aborder ces questions de façon intégrale. »

(Martínez Nogueira, 2016, p. 19).

La coordination avec des acteurs non étatiques et la participation citoyenne aux étapes de suivi et d'évaluation se font également selon différents scénarios. En premier lieu, les arrangements politiques et institutionnels conçus pour mener à bien ces fonctions peuvent inclure, dans leurs composantes centrales, certains mécanismes visant à élargir la participation à des acteurs qui ne sont pas directement impliqués dans les évaluations appliquées spécifiques, mais qui possèdent des connaissances, une expertise ou un intérêt pour la question (Aquilino, Potenza et Rubio, 2018). Des mécanismes particuliers (conseils, commissions ou espaces semblables) sont donc créés pour canaliser les interventions à cette étape. L'expérience de l'État du Jalisco (Mexique) est riche d'enseignements à cet égard (voir l'encadré IV.11).

Encadré IV.11

Conseils citoyens du Jalisco (Mexique)

Une stratégie de suivi et d'évaluation est menée dans l'État du Jalisco par le Secrétariat de planification et de participation citoyenne. Elle comporte deux axes : le suivi des indicateurs du développement, « MIDE Jalisco » et « Evalúa Jalisco ». Parallèlement à cette stratégie, deux Conseils consultatifs ont fonctionné jusqu'en 2018 avec la participation d'acteurs non étatiques. L'un d'entre eux était le Conseil citoyen de suivi des indicateurs de développement (« MIDE Jalisco »), composé de référents d'organisations de la société civile et d'institutions publiques. L'autre s'appelait le Conseil technique indépendant pour l'évaluation de politiques publiques (Evalúa Jalisco) et était composé de chercheurs et de professeurs d'universités publiques et privées de l'État, de fonctionnaires de l'administration publique fédérale responsables des services d'évaluation et des référents d'organisations axées sur l'évaluation (Aquilino, Potenza et Rubio, 2018).

Ces deux expériences ont été absorbées dans une stratégie plus globale de participation citoyenne promue par le gouvernement de l'État dans le cadre de la Loi de participation citoyenne et populaire pour la gouvernance de l'État du Jalisco (2019). Dans ce contexte, des Conseils sectoriels citoyens ont été créés pour la planification, la mesure et l'évaluation, et l'un d'entre eux est consacré au développement social. Il s'agit d'organes consultatifs émettant des recommandations collégiales. Outre leur participation à l'élaboration des plans sectoriels et aux politiques dérivées, ils effectuent le suivi périodique du respect des objectifs et des indicateurs vis-à-vis de la mise en œuvre et proposent des mécanismes de suivi et d'évaluation participative des politiques publiques du secteur. Ils sont composés de représentants du gouvernement, d'organisations sociales et/ou d'établissements universitaires possédant de l'expérience en la matière.

Il est intéressant de noter qu'au-delà de ces instances de participation, le portail Web de « Evalúa Jalisco » s'efforce de mettre à disposition des citoyens des informations pertinentes (termes de référence des évaluations et leurs rapports finaux) ainsi que des informations vulgarisées sous forme de vidéos, d'infographies et de dépliants afin d'informer des progrès et des résultats des processus de suivi et d'évaluation.

Un second scénario pertinent de coordination pour l'exercice du suivi et de l'évaluation est celui qui survient lorsque l'on fait appel au savoir spécialisé sur une question particulière. Cela implique que l'État confie l'évaluation de programmes publics à des acteurs à la trajectoire reconnue (universités, établissements universitaires et agences de coopération internationale, entre autres), ou fasse appel à leur assistance technique et à leur accompagnement pour la réalisation de cet exercice. L'expérience présentée ci-dessous met en évidence la coordination avec des acteurs non étatiques pour la réalisation d'une évaluation externe, dans le cadre d'actions de coopération plus larges (voir l'encadré IV.12).

Encadré IV.12

Collaboration entre le MIDES et l'UDELAR pour la mise en œuvre du PANES (Uruguay)

Cette collaboration a débuté en 2005 à la demande de l'équipe du Ministère du développement social (MIDES) pour la mise en œuvre du Plan de prise en charge nationale de l'urgence sociale (PANES). Au départ, une demande d'assistance a été effectuée auprès de l'Université de la République (UDELAR) pour résoudre des questions nécessaires à la mise en œuvre. Elles comprenaient, par exemple, la définition du mécanisme de sélection de bénéficiaires et l'élaboration des questionnaires permettant de recueillir les informations pertinentes, le soutien à l'organisation du travail de terrain et la création et actualisation des bases de données (Amarante et Vigorito, 2012).

L'alliance s'est élargie au-delà de ces étapes initiales : une fois la mise en œuvre du plan avancée, l'UDELAR s'est vu confier le relevé d'un « Répertoire des politiques sociales » afin d'organiser l'offre de programmes existants et d'identifier de potentiels chevauchements. L'UDELAR est ensuite intervenue dans l'élaboration de rapports concernant les caractéristiques des destinataires du programme, en contrastant l'information issue de ses registres administratifs et l'Enquête permanente sur les ménages. L'UDELAR a également participé à différentes instances axées sur l'évaluation des effets du programme, dont l'analyse du rôle du PANES sur l'élargissement du réseau de protection sociale ainsi qu'une évaluation d'impact réalisée à partir d'une méthode quasi expérimentale. Cette dernière a représenté une entreprise majeure, dont la réalisation a été possible grâce à l'articulation entre l'Unité d'évaluation et de suivi du MIDES et différentes dépendances au sein de l'UDELAR (Amarante et Vigorito, 2012).

Du point de vue de l'université, l'expérience a été particulièrement pertinente, non seulement parce que ses équipes ont contribué aux politiques publiques, mais également en raison de la portée du soutien fourni. L'UDELAR a contribué à la promotion de formats d'intervention publique pour un secteur étatique nouvellement créé, qui manquait encore de capacités institutionnelles propres lui permettant d'exécuter des programmes sociaux d'une certaine ampleur. Ses équipes se sont enrichies en prenant connaissance de la mise en œuvre des plans sociaux depuis une position privilégiée et en ayant accès à l'information publique qui avait alimenté des études de type académique (Midaglia, 2012).

Source : Élaboré par les auteurs d'après V. Amarante et A. Vigorito (2012), *Introducción et Los efectos e impactos del PANES*, et C. Midaglia (2012), *La perspectiva de la UDELAR*, dans V. Amarante et A. Vigorito (comp.) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.

Un troisième scénario possible se concrétise lorsque les citoyens (par eux-mêmes et/ou par le biais d'organisations) acquièrent un rôle central tant dans la conception que dans la réalisation de l'évaluation. Bien qu'il existe différentes définitions du terme, l'une d'entre elles affirme qu'« une évaluation est participative quand les parties impliquées dans le projet définissent ce qui sera évalué, avec quels objectifs, à quel moment, quelles méthodes de collecte et d'analyse des données seront utilisées et comment les résultats seront communiqués » (Tapella *et al.*, 2021, p. 22). En outre, en matière d'évaluation participative, l'utilisation de techniques et de matériels didactiques contribue à créer et à maintenir le dialogue entre les participants, car il crée des espaces et des procédures pour la collecte, l'analyse et l'utilisation de l'information. Lors de ce type d'exercices, les évaluateurs externes agissent en tant que facilitateurs du processus (Tapella *et al.*, 2021).

L'implication des citoyens dans les processus d'évaluation encourage l'utilisation future de ses conclusions, car les préoccupations et les préférences des acteurs investis ont été prises en compte dans les objectifs et les questions ayant orienté l'exercice. Ces processus contribuent également au tissage de liens entre les acteurs participant à un programme ou projet déterminé, qui pourraient perdurer dans le temps et même contribuer à l'amélioration d'autres étapes critiques des politiques publiques. Cependant, il est important de noter que la participation effective suppose de disposer de certaines capacités et données qui ne sont pas toujours à la portée des acteurs non étatiques directement impliqués. Voilà pourquoi il est fondamental que ces processus soient accompagnés de politiques de sensibilisation, de formation et d'accompagnement. Il convient aussi d'adapter les outils et les ressources disponibles pour mener à bien l'évaluation dans un format accessible. Dans le cas suivant, la participation citoyenne à l'évaluation a été promue par l'État, qui a défini les caractéristiques du processus d'évaluation (voir l'encadré IV.13).

Encadré IV.13

Évaluation participative du Programme de prévention et de prise en charge du cancer à Valle de la Estrella (Costa Rica)

Il s'agit d'une expérience d'évaluation participative, plurielle et bénéficiant d'une appropriation locale. Elle a été réalisée sur un programme dépendant de la Caisse costaricienne de l'assurance sociale. L'évaluation a vu le jour à l'initiative de la Plateforme nationale pour l'évaluation. L'intention était que les citoyens choisissent le programme devant faire l'objet d'une évaluation. Pour cela, plusieurs réunions d'information avec des représentants d'organisations sociales ont été organisées, une formation sur l'évaluation participative a été offerte et un appel a été lancé pour que les intéressés présentent leurs propositions. Quatre d'entre elles ont été présélectionnées. Ensuite, une équipe d'experts a visité les lieux, s'est réunie avec les organisations et a analysé la faisabilité technique, l'utilité espérée de chaque évaluation proposée et l'engagement à participer. Les services de prévention et de prise en charge du cancer à Valle de la Estrella ont finalement été choisis.

Les représentants des Conseils de santé ont joué un rôle clé dans l'évaluation du programme. Il s'agit d'organisations représentant les usagers. Bien qu'ils n'aient pas d'autorité sur les centres de santé, ils peuvent émettre des recommandations visant à améliorer les services dans leurs communautés. L'équipe d'évaluation a donc été composée de sept représentants des Conseils, et le personnel du système de santé local a également été invité à participer.

Une évaluation rigoureuse respectant certains standards de qualité devait être menée, mais les membres de l'équipe n'avaient pas de connaissances préalables en matière d'évaluation, et leurs niveaux de formation et d'expérience étaient variés. Pour cette raison, un groupe de soutien composé de représentants de l'Unité d'évaluation du Ministère de la planification, du Bureau du Défenseur du peuple et du projet FOCEVAL a été créé afin d'accompagner le processus. Deux professionnels experts en évaluation participative et en animation de la participation communautaire ont également rejoint le groupe. En outre, pour mener à bien l'évaluation, des instances supplémentaires de formation ont été conçues spécifiquement pour le groupe et des outils d'évaluation « conviviaux » ont été créés.

Des ateliers ont permis de définir conjointement et de convenir des objectifs de l'évaluation et des questions centrales, qui ont ensuite été posées par l'intermédiaire d'entretiens et d'une analyse documentaire. Pour les tâches plus complexes comme l'analyse de données ou la rédaction du rapport, le groupe de soutien a joué un rôle plus actif, mais tous les résultats ont été discutés et validés par l'équipe d'évaluation.

Source : Élaboré par les auteurs d'après E. Tapella et P. Rodríguez Bilella (2018), *Dejar huella: historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, San Juan, Éd. UNS. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://evalparticipativa.net/recursos/experiencias-y-casos-de-evaluacion-participativa/evaluacion-del-programa-prevencion-y-atencion-del-cancer-en-costa-rica/>.

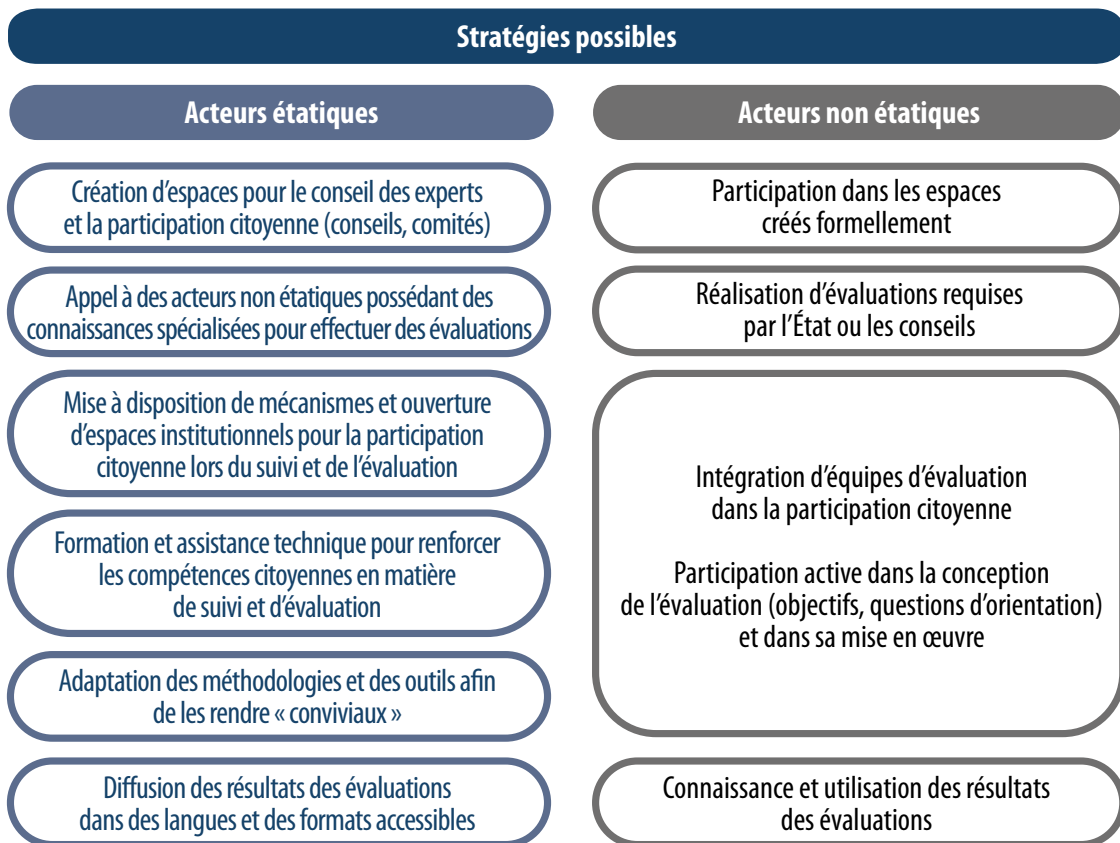
Dans d'autres cas, l'évaluation est promue par les organisations menant à bien l'intervention publique, et les acteurs étatiques participent sans avoir dirigé le processus. Ceci est particulièrement évident dans le cas de l'évaluation de la participation des jeunes au développement territorial dans la vallée de Santa Catalina (Pérou), qui a pris la forme d'une évaluation interne, participative et collaborative, complétée ensuite par une évaluation externe. Le projet évalué avait été mis en œuvre conjointement par quatre ONG et une université,

avec le soutien de la fondation Kellogg. Il était destiné à promouvoir le travail associatif entre petits producteurs locaux ainsi que la place des jeunes dans des questions d'incidence politique et des actions de promotion sociale et culturelle. Une équipe composée des ONG impliquées et de référents du gouvernement a été conformée pour évaluer ce projet, sous la direction d'un représentant de l'université. Cette équipe a été formée en matière d'évaluation et a reçu un accompagnement sur le terrain. Elle a permis de créer une dynamique d'évaluation en vertu de laquelle, à partir des rapports techniques reçus et de leur discussion au cours de réunions d'acteurs multiples, des visites de terrain et des réunions avec les équipes techniques responsables de la mise en œuvre et la population cible du projet ont été organisées (Tapella et Rodríguez Bilella, 2018).

Enfin, il est important d'indiquer que, pour que les citoyens dans leur ensemble s'impliquent et utilisent les évaluations (pour réclamer des changements ou pour reconnaître les interventions publiques à leur juste valeur), il est nécessaire que celles-ci soient disponibles dans des lieux ouverts au public et aient été élaborées dans un format « convivial ». À cette fin, les initiatives axées sur la présentation des principaux résultats par le biais de formats de communication adaptés à la façon dont les différents publics accèdent habituellement aux contenus qui les intéressent sont d'une grande utilité. L'expérience du Jalisco (Mexique) (voir l'encadré IV.11) illustre cet aspect.

Le diagramme IV.6 reprend les idées développées dans cette section concernant les stratégies de participation citoyenne et la coordination avec des acteurs non étatiques lors des étapes de suivi et évaluation.

Diagramme IV. 6
Participation et coordination
lors de l'étape du suivi et de l'évaluation



C. Un décalogue de défis et de recommandations pour la promotion de la participation citoyenne et la coordination avec des acteurs non étatiques

1. La complexité multidimensionnelle des problèmes sociaux exige que les citoyens et les acteurs non étatiques jouent un rôle actif. Il est devenu évident au cours des dernières décennies que, pour répondre avec succès à des questions sociales très diverses, l'État a besoin, en plus de consolider ses capacités, de soutenir la participation vertueuse des citoyens à titre individuel ou par le biais de leurs différentes expressions organisationnelles non étatiques. Néanmoins, pour que la participation et/ou la coordination soient effectives, les acteurs non étatiques doivent disposer de certaines ressources clés (mobilisation sociale, information, organisation, entre autres) et avoir développé (ou développer au cours du processus) des capacités déterminées (par exemple, traitement de l'information, négociation et communication, entre autres).
2. La participation citoyenne (individuelle et organisée) peut avoir des effets vertueux en matière de qualité et de pertinence des politiques sociales ainsi que sur le cadre institutionnel démocratique. Dans le cadre de l'approche fondée sur les droits de l'homme, comme c'est le cas dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le rôle actif des citoyens contribue fortement à améliorer le fonctionnement procédural de la démocratie. Mais cette participation stimule également l'amélioration sensible de ce régime politique en aidant à faire la lumière sur les problématiques sociales cachées, en offrant un choix plus large d'alternatives, en encourageant un financement approprié et en contrôlant la mise en œuvre des actions entreprises par l'État.

En ce sens, les caractéristiques des mécanismes mis à disposition par l'État pour canaliser la participation représentent un défi supplémentaire. Pour que la participation soit effective, les principes énoncés initialement doivent être pris en compte, notamment en ce qui concerne la reconnaissance et le respect de la diversité (reconnaitre l'existence d'opinions et de points de vue multiples sur une même question) ainsi que la capacité d'écoute (engagement à tenir compte de toutes les opinions et propositions).
3. La définition du problème et son inscription aux programmes du gouvernement constituent une première étape critique où confluent, en tension, des aspects techniques ainsi que des intérêts politiques et idéologiques. Du point de vue des acteurs étatiques, le défi à cette étape consiste à canaliser dans un cadre institutionnel les réclamations et/ou propositions effectuées par les citoyens et à les traiter opportunément, dans la mesure où ces exigences sont admissibles. Pour cela, la création de mécanismes formels (par exemple, l'initiative populaire) ainsi que la définition de procédures, délais et critères d'application dans des situations concrètes sont essentielles.
4. Pendant l'étape de génération d'alternatives viables, les positions des différents acteurs impliqués sont déployées avec force, dans l'intention de faire valoir leurs multiples points de vue et intérêts. Dans ce cas, un défi important se pose en termes de représentativité des voix écoutées et de prise en compte des opinions des acteurs reconnus et/ou possédant des connaissances spécialisées sur un sujet donné. Pour que la participation passe par des canaux institutionnels, la pratique habituelle consiste à former des comités, commissions ou conseils réunissant différents acteurs. D'autres stratégies complémentaires peuvent contribuer à diffuser des lignes directrices et des ressources afin de multiplier les espaces de dialogue et de délibération à l'échelle locale et augmenter ainsi le soutien des citoyens aux actions proposées. Pour ce faire, les réseaux sociaux semblent afficher un potentiel qui n'est pas encore exploité à sa juste mesure par la gestion publique.
5. En ce qui concerne l'octroi de financements, les défis sont multiples. L'un d'eux consiste à garantir les mécanismes institutionnels permettant de canaliser les préférences des citoyens concernant l'affectation des fonds publics. Pour cela, le format du budget participatif offre une multitude de variantes, non seulement en termes d'importance et de caractéristiques de ce qui fait l'objet de la décision des citoyens, mais également vis-à-vis de la dynamique même du processus.

Un second défi est lié à la possibilité d'aligner l'investissement en ressources réalisé par les acteurs non étatiques (habituellement des entreprises ou des fondations d'entreprise, dans le cadre de leurs politiques de responsabilité sociale) sur les priorités définies dans les politiques publiques. À cette

fin, certains outils considérés comme novateurs (comme les contrats à impact social, CIS) peuvent être utiles, bien qu'il soit nécessaire de mettre en œuvre et d'analyser plus de cas pour en tirer des leçons permettant d'orienter leur transposition dans différents contextes.

Un dernier défi en matière de financement consiste à offrir aux citoyens les ressources nécessaires et à promouvoir le développement des capacités associées à leur participation dans la prise de décisions éclairées (dans le cadre du budget participatif, par exemple) ainsi qu'à encourager le suivi des indicateurs clés liés à l'exécution budgétaire. Les stratégies de production et de diffusion des informations dans un langage et des formats accessibles sont fondamentales pour cela, ainsi que la formation à leur interprétation et à leur utilisation.

6. La mise en œuvre est l'étape à laquelle la participation citoyenne et la coordination avec des acteurs non étatiques est la plus fréquente. Cela se fait selon différents scénarios, comme les schémas d'intervention d'acteurs multiples promus par l'État et les alliances avec des organisations expertes (universités, centres d'études et agences de coopération internationale) pour des aides spécifiques. Dans certains domaines de la politique sociale, les stratégies d'État visant à valoriser et mettre en lumière les initiatives développées de façon autonome par les acteurs non étatiques en les intégrant à une politique ou à la planification doivent également être soulignées. Ces différentes possibilités alimentent un moment crucial et complexe de la politique publique offrant un fort potentiel, y compris pour améliorer des aspects en amont de la conception et de la planification.

Le défi principal, dans ce cas, consiste à proposer un schéma de coordination qui évite les chevauchements dans les interventions des acteurs tout en tirant parti des ressources et des capacités spécifiques que chacun d'entre eux peut apporter au processus en général, et à cette étape en particulier. Voilà pourquoi la définition de rôles clairs pour toutes les parties impliquées est fondamentale. En outre, l'intervention au cours de la mise en œuvre est plus fructueuse lorsque les acteurs non étatiques ont participé à la conception des interventions, de façon générale ou pour ce qui est de certains sujets ponctuels. De même, l'organisation d'activités conjointes et l'élaboration de ressources communes peuvent contribuer à aligner les interventions des acteurs non étatiques centrés sur une question en particulier, dans le cadre des lignes directrices des politiques publiques.

7. En ce qui concerne le suivi et l'évaluation, les expériences relevées concernent la conformation d'organes consultatifs et l'engagement décisif dans l'exercice de ces fonctions. Pour que la participation soit efficace et aboutisse à une évaluation inclusive et rigoureuse, il est nécessaire de déployer simultanément des stratégies de sensibilisation, d'accompagnement et de formation. Les stratégies visant à diffuser les résultats des évaluations dans des langues et des formats accessibles afin que ces informations puissent être consultées, comprises et utilisées par les citoyens et les acteurs non étatiques sont également bénéfiques dans ce cas. Ces stratégies diverses s'inscrivent dans des défis majeurs de cette étape en termes méthodologiques et techniques (par exemple, comment effectuer le suivi des politiques et des systèmes, plus que des programmes), et également politiques et institutionnels (quels domaines doivent faire l'objet du suivi et évaluation, que faire des informations recueillies, quel degré de participation sera-t-il souhaitable d'encourager).
8. Chacune des étapes critiques de la politique publique permet diverses stratégies de participation et de coordination avec des acteurs non étatiques, mais le déploiement de ces derniers dépend de chaque contexte national. En conséquence, la prise en considération et l'application des stratégies présentées ici s'appuient sur l'analyse des conditions locales. L'hétérogénéité qui caractérise les différents pays d'Amérique latine et des Caraïbes est notoire dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne une double force (éventuelle) : celle de ses institutions démocratiques et celle de ses citoyens (y compris leur densité organisationnelle). Cela implique de reconnaître que l'ensemble des stratégies de participation et de coordination avec les acteurs non étatiques soulignées (et illustrées) ci-dessus ne constitue pas un « livre de recettes » pouvant être appliqué dans sa totalité, en tout temps et en tout lieu. Elles constituent plutôt une ébauche de « feuille de route » à laquelle tout fonctionnaire peut avoir recours dans le but d'encourager les dynamiques citoyennes et sociales visant à améliorer les politiques sociales.
9. Le défi fondamental de la participation et de la coordination avec des acteurs non étatiques dépend de la capacité des fonctionnaires (politiciens et techniciens) à accepter les conséquences de ces processus en ce qui concerne l'impact de la présence de nombreuses voix dans la gestion publique, la multiplicité

d'intérêts et les diverses pratiques d'intervention. Il faut le dire, de façon brève, mais claire : la participation vertueuse, nécessaire et bienvenue des citoyens à titre individuel ou dans le cadre d'expressions organisées risque en permanence d'être dénaturée dans la pratique. Cela ne serait pas la première fois qu'un puissant concept démocratique est vidé de sa substance lors de son déploiement à un moment et dans un lieu donné. C'est la raison pour laquelle il est important de conclure ce chapitre en soulignant à nouveau que la participation réelle et effective des citoyens implique de redistribuer le pouvoir en général, et dans la grande majorité des étapes critiques de chaque politique sociale en particulier.

10. Enfin, la prise de décision est l'étape clé de la politique publique, lors de laquelle l'État, à travers ses fonctionnaires légalement autorisés, agit de façon exclusive. Même en reconnaissant au cours des étapes préalables à la prise de décision la pertinence de la participation citoyenne en général ainsi que le poids spécifique des groupes d'intérêt à ces moments-là (notamment les plus forts), la décision légale reste exclusivement entre les mains de l'État par le biais des mesures politiques, juridiques et administratives de ses fonctionnaires. Cela ne signifie pas qu'il faut nier les influences sociales et des citoyens sur le contenu et l'opportunité de ces décisions, mais cela permet de donner au rôle de l'État sa juste place à une étape cruciale dans toute politique publique. En termes agrégés, puis dans le cas de chaque pays et en fonction de l'organisation des relations intergouvernementales, c'est donc l'État central ou un niveau inférieur qui prend des décisions sur tel ou tel domaine de la politique sociale.

D. Références bibliographiques suggérées



Martínez Nogueira, R. (2007), "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", dans J.C. Cortázar (éd.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington, Banque interaméricaine de développement. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://publications.iadb.org/es/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los-programas-sociales>.



Naser, A., A. Williner et C. Sandoval (2021), "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Document de projet* (LC/TS 2020/184), Santiago, CEPALC, Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.



Repetto, F. (2015), "La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad", *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, dans C. Bronzo. et F. Repetto (Eds.), Collection Estudios N° 18, Eurosocial, Madrid. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf.



Suárez Elías, M. (2015), "Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", Thèse présentée pour l'obtention du titre de Master en développement humain, FLACSO. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf>.



Tapella, E. et al. (2021), "Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa", DEVAL. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://evalparticipativa.net/>.

E. Questions

- Dans votre pays/région/territoire et en ce qui concerne l'étape de définition du problème et l'agenda gouvernemental, quelles stratégies de participation et de coordination avec des acteurs non étatiques sont-elles ou ont-elles été en place ? De quelle façon chacune d'entre elles pourrait-elle être améliorée afin de renforcer cette étape critique du processus ?
- Dans votre pays/région/territoire et en ce qui concerne l'étape de création d'alternatives, quelles stratégies de participation et de coordination avec des acteurs non étatiques sont-elles ou ont-elles été en place ? De quelle façon chacune d'entre elles pourrait-elle être améliorée afin de renforcer cette étape critique du processus ?
- Dans votre pays/région/territoire et en ce qui concerne l'étape relative à l'octroi de financements, quelles stratégies de participation et de coordination avec des acteurs non étatiques sont-elles ou ont-elles été en place ? De quelle façon chacune d'entre elles pourrait-elle être améliorée afin de renforcer cette étape critique du processus ?
- Dans votre pays/région/territoire et en ce qui concerne l'étape de mise en œuvre, quelles stratégies de participation et de coordination avec des acteurs non étatiques sont-elles ou ont-elles été en place ? De quelle façon chacune d'entre elles pourrait-elle être améliorée afin de renforcer cette étape critique du processus ?
- Dans votre pays/région/territoire et en ce qui concerne l'étape de suivi et évaluation, quelles stratégies de participation et de coordination avec des acteurs non étatiques sont-elles ou ont-elles été en place ? De quelle façon chacune d'entre elles pourrait-elle être améliorée afin de renforcer cette étape critique du processus ?

Bibliographie

Agusti Strid, A. et J. Ronicle (2021), "Bonos de impacto social en América Latina. El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas", *Note technique* N° IDB-TN-2087, Banque Interaméricaine de Développement, BIDLab. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://publications.iadb.org/es/bonos-de-impacto-social-en-america-latina-el-trabajo-pionero-de-bid-lab-en-la-region-lecciones>.

Amarante, V. et A. Vigorito (2012), "Introducción" et "Los efectos e impactos del PANES", dans V. Amarante et A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.

Anunziata, R. et T. Gold (2018), "Manifestaciones ciudadanas en la era digital. El ciclo de cacerolazos (2012-2013) y la movilización #NiUnaMenos (2015) en Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 57, n° 223 (janvier-avril 2018).

Aquilino, N., F. Potenza et J. Rubio (2018), "10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas", Document de travail N° 166, Buenos Aires, CIPPEC. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cippec.org/publicacion/10-decisiones-criticas-para-construir-un-sistema-de-monitoreo-y-evaluacion/>.

Barajas, A. (2014), *"Social Impact Bonds A New Tool for Social Financing"*, École des affaires publiques et internationales, Université Princeton.

Cardini, A. et al. (2021), "Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe", Buenos Aires, Banque Interaméricaine de Développement - CIPPEC.

A. Clavijo Guerra (2018), "Elaboración de Guía de Lineamientos para la Coordinación entre Actores. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", document préparé pour la CEPALC.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2020), *Programme régional pour un développement social inclusif* (LC/CDS.3/5), Santiago du Chili, CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo#:~:text=La%20Agenda%20Regional%20de%20Desarrollo,3%20de%20octubre%20de%202019>.

Educa – ¡Acción Empresarial por la Educación! (2021), "Siete años del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y los sueños del Faraón", Document de travail N° 62. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.educa.org.do/2021/03/31/nota-de-trabajo-62-siete-anos-del-pacto-nacional-para-la-reforma-educativa-y-los-suenos-del-faraon-i/>.

Enríquez, A. et C. Sáenz (2021), "Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA", *Série Estudios y Perspectivas - Bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique*, n° 189 (LC/TS.2021/38 ; LC/MEX/TS.2021/5), Mexico, CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46802-primeras-lecciones-desafios-la-pandemia-covid-19-paises-sica>.

- Hochschild, H. *et al.* (2014), "El Plan Maestro: diálogos para la profesión docente", *Revista Calidad en la Educación* n° 41, publication du Conseil national d'éducation. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-45652014000200005.
- Martínez Nogueira, R. (2016), "Introducción. Fundamentos conceptuales y analíticos de la evaluación de políticas", *La evaluación de políticas*, Série Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, Buenos Aires, CAF. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>.
- _____ (2007), "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", dans J.C. Cortázar (éd.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington, Banque interaméricaine de développement. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://publications.iadb.org/es/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los-programas-sociales>.
- Midaglia, C. (2012), "La perspectiva de la UDELAR", dans V. Amarante et A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.
- Ministère de l'éducation de la République dominicaine (2014), "Pacto Nacional de la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/541/pacto-nacional-reforma-educativa-republica-dominicana-2014-2030>.
- Ministère de la production et du travail (2019), "Red de Empresas contra el Trabajo Infantil: informe 2019". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/infantil/redempresas>.
- Naser, A., A. Williner et C. Sandoval (2021), "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Documento de proyecto* (LC/TS 2020/184), Santiago, CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.
- Pardo, M., M. Dussauge Laguna et G. Cejudo (Eds.) (2018), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, CIDE, Mexico.
- Parsons, W. (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, FLACSO Mexique/Miño et Dávila.
- Pereira, M. (2017), "La experiencia montevideana", document présenté dans le cadre du Forum international Jalisco 2017 : « Hablemos de Presupuestos Participativos », Jalisco.
- Potenza Dal Masetto, F. (2014), "El rol de los emprendedores sociales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas", Module de formation pour le cours virtuel « Políticas Públicas » organisé par Cláritas.
- Repetto, F. (2021), "Aportes a la implementación de políticas sociales", Buenos Aires, mimeo.
- _____ (2015), "La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad", *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, dans C. Bronzo. et F. Repetto (Eds.), *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Collection Estudios n° 18, Eurosocietal, Madrid. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf.
- _____ (2010), "Coordinación de políticas sociales. Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", dans C.H. Acuña, R. Martínez Nogueira et F. Repetto (coords.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Projet de modernisation de l'État.
- Rozengardt, A. (2020), "Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado", IIEP-UNESCO. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/analisis-comparativos-lo-no-formal-en-la-atencion-y-educacion-de-la-primera-infancia>.
- _____ (2019), "Innovar para garantizar derechos. Experiencias innovadoras en educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe", UNICEF/LACRO.
- Suárez Elías, M. (2020), "Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay", *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), p. 111-134.
- _____ (2015), "Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", Thèse présentée pour l'obtention du titre de Master en développement humain, FLACSO. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Tamayo Sáez, M. (1997), "El análisis de las políticas públicas", dans R. Bañón et E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Tapella, E. et P. Rodríguez Bilella (2018), *Dejar huella: historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, San Juan, Éd. UNSJ. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://evalparticipativa.net/recursos/experiencias-y-casos-de-evaluacion-participativa/dejar-huella-historias-de-evaluaciones-que-marcaron-la-diferencia/>.
- Tapella, E. *et al.* (2021), *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*, DEVAL. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://evalparticipativa.net/>.



V.

Les politiques sociales au niveau local : le gouvernement de proximité¹

- La diversité des contextes territoriaux impose aux politiques sociales de disposer de la souplesse nécessaire pour correspondre aux réalités sociales, économiques et environnementales des territoires.
- Le gouvernement local, en tant qu'institution publique la plus proche de la communauté et connaissant le mieux ses carences et ses priorités, est en mesure de proposer des solutions innovantes adaptées aux différentes réalités.
- Les exemples de politiques qui caractérisent un « gouvernement de proximité » comprennent : i) l'élargissement des espaces de participation ; ii) des mesures d'incitation financière pour la gestion territoriale ; et iii) la création d'espaces de coordination et d'accompagnement des familles servant d'intermédiaires entre l'offre des services sociaux de l'État et les besoins des familles qui vivent dans des conditions de pauvreté extrême.
- Le pouvoir accru des gouvernements locaux représente un défi croissant pour la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, pour l'articulation intersectorielle au niveau local, ainsi que pour la prise en compte et la participation de la population locale quant à la hiérarchisation et la formulation des politiques.
- Parmi les autres défis liés à la volonté de renforcer l'intégralité des politiques sociales sur le territoire figurent : i) l'absence d'un cadre réglementaire approprié ; ii) les facteurs politiques et institutionnels qui ont une incidence sur la répartition du pouvoir et sur la définition des règles du jeu ; iii) la capacité de mobilisation des ressources financières et humaines ; et iv) la capacité des acteurs sur le terrain à gérer la politique sociale.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Simone Cecchini, Spécialiste principal des affaires sociales de la Division du Développement Social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et Raúl Holz, consultant de la même division.

A. Introduction

En ce qui concerne les politiques sociales axées sur l'égalité, la dimension locale est fondamentale dans la mesure où c'est à ce niveau que se produit la prise en charge directe des personnes, des familles et des communautés. La diversité des contextes territoriaux dans les pays de la région impose aux politiques sociales de disposer de la souplesse nécessaire pour correspondre aux réalités sociales, économiques et environnementales du territoire². Les demandes locales spécifiques, la pertinence des politiques, la définition des problèmes et leur hiérarchisation, la connaissance et l'évaluation des conflits sociaux et territoriaux, ainsi que les processus de décentralisation sont susceptibles d'être mieux évalués si l'on inclut une gestion publique « de proximité ».

Les politiques sociales menées par un « gouvernement de proximité » – ce concept faisant référence au rôle des gouvernements locaux dans la formulation et la prestation des services sociaux – sont liées non seulement à la réalité locale, mais aussi aux contextes institutionnels plus larges où sont établis les instruments de la politique publique pour la prise en charge de la population. La tendance observée dans plusieurs pays de la région consistant à institutionnaliser les systèmes de protection sociale et les réseaux de services sociaux présente des corrélats institutionnels et ses défis propres sur le territoire. Dans de nombreux cas, cela relève de stratégies visant à surmonter la fragmentation et la superposition dans les institutions et à améliorer la coordination des services au niveau territorial. Dans d'autres, ce sont des efforts pour améliorer la coordination entre différents niveaux de gouvernement et pour trouver des mécanismes de participation appropriés. Les gouvernements locaux et la mise en œuvre d'un « gouvernement de proximité » sont essentiels pour concrétiser l'intégralité institutionnelle des politiques publiques (Blanco et Gomà, 2002 et 2003).

Les politiques provenant du gouvernement local, capables de cerner et de répondre à des demandes et des besoins hétérogènes sur l'ensemble du territoire, doivent être complétées par des politiques ciblées et universelles émanant du niveau national. Les deux niveaux sont nécessaires pour définir des politiques sociales à caractère universel, respectueuses des différences, capables de traiter à la fois des problèmes structureux et des défis spécifiques au niveau local, dans la perspective d'un « gouvernement de proximité ».

À cela s'ajoutent les processus de décentralisation observés dans différents pays de la région et qui engendrent un transfert croissant des politiques vers les niveaux infranationaux, aussi bien intermédiaires que locaux³. Les formes d'organisation de l'État diffèrent selon les pays, entre État unitaire et État fédéral, et influencent les processus de décentralisation. Un certain degré de décentralisation existe non seulement dans les pays fédéraux, mais aussi dans la plupart des pays unitaires, car on estime que celle-ci peut accroître l'efficacité de l'État et renforcer la coordination politique des différents territoires.

Le pouvoir accru des gouvernements locaux a représenté un défi croissant pour la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, pour l'articulation intersectorielle au niveau local, ainsi que pour la prise en compte et la participation de la population locale quant à la hiérarchisation et la formulation des politiques. En conséquence, le développement des capacités institutionnelles sur le territoire constitue un aspect crucial. Le renforcement des capacités administratives, financières et politiques doit être cohérent avec le processus de décentralisation afin de ne pas reproduire et approfondir les inégalités territoriales existantes.

Ci-dessous, nous présentons les défis que soulève l'institutionnalité sociale sur le territoire, ensuite nous analysons les gouvernements de proximité et donnons des exemples concrets de leur fonctionnement sur les territoires à travers des mécanismes de participation, des mesures d'incitation financière pour la gestion territoriale, la création d'espaces de coordination, et, enfin, l'accompagnement des familles. Comme nous le verrons, de récentes expériences montrent qu'une action intégrale sur les problèmes sociaux est réalisable au niveau local, et il devient plus viable de créer des liens et de susciter la participation effective des citoyens dans le développement des politiques.

² Le territoire désigne un espace d'interactions sociales et socio-écologiques qui sont historiquement structurées et changeantes. Les limites politico-administratives au niveau national, intermédiaire et local, ne correspondent pas nécessairement aux limites territoriales. En outre, ces échelles sont imbriquées et n'existent pas de manière isolée.

³ Les divisions administratives territoriales portent des noms différents selon les pays. Par exemple, le niveau intermédiaire qui comprend la plus grande division administrative est appelé de différentes manières selon les pays : région, province, département et état. Quant à la plus petite division administrative, celle-ci est appelée, par exemple, district, commune, délégation municipale et municipalité. Il existe une forte variation de taille de la population et du territoire couvert par les plus petites entités locales, y compris à l'intérieur des villes. Cela peut poser des défis supplémentaires en termes d'intégralité des politiques sociales sur le territoire.

B. Les défis de l'intégralité des politiques sociales sur le territoire

Les défis liés à l'intégralité des politiques sociales sur le territoire sont en corrélation avec le degré et le type de décentralisation en vigueur dans le pays. La décentralisation se traduit par des règles formelles et informelles, qui ont une incidence sur la manière de structurer le cadre institutionnel sur le territoire et qui se répercutent sur le fonctionnement et la manière d'exercer l'autorité sociale depuis les gouvernements centraux⁴. Le manque de connaissances et de compétences, le peu de ressources financières et les mainmises politiques d'acteurs locaux pour que les lois et les gouvernements sur le territoire fonctionnent selon leurs intérêts et leurs priorités, par exemple, sont tous liés de façon complexe aux processus de décentralisation et configurent des défis spécifiques supplémentaires reliés à l'intégralité des politiques sociales sur le territoire. Ces défis apparaissent plus clairement lorsque les gouvernements infranationaux jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales dans les domaines de la protection sociale, la santé et l'éducation, entre autres, mais sans compter sur les ressources financières et humaines appropriées.

Nombre des initiatives visant à transférer des compétences et des ressources depuis le niveau national vers les niveaux infranationaux peuvent être prises par l'État central. Dans ce contexte, certains défis en matière de coordination et d'articulation des politiques sociales sur le territoire apparaissent parce qu'au niveau national le territoire est abordé avec des orientations politiques et des logiques administratives et sectorielles à caractère centraliste. Parfois, cela se traduit par une pratique du pouvoir très verticale et par des difficultés à laisser place à l'implication des communautés dans les prises de décisions qui les concernent directement. La centralisation du pouvoir politique et la concentration des fonctions administratives du gouvernement national peuvent entraîner une implantation sur le territoire à travers des politiques, des institutions et des acteurs dont la dynamique est étrangère à l'intégralité des politiques sociales (voir le diagramme V.1).

Diagramme V.1
Défis de l'intégralité des politiques sociales sur le territoire

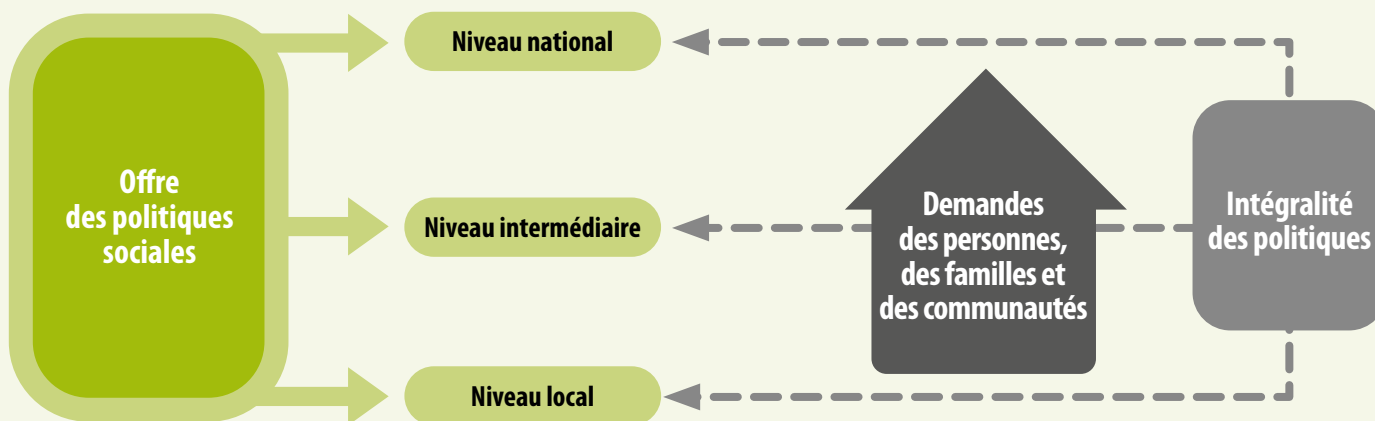


Source : Élaboré par les auteurs.

⁴ L'autorité sociale est généralement classée entre cabinets sociaux—à qui l'on confie un mandat large et en principe intersectoriel—et ministères sectoriels. Pour une analyse plus approfondie du concept d'autorité sociale en Amérique latine, voir le chapitre II du présent document.

Le diagramme V.2 permet de visualiser la complexité des relations entre les niveaux de gouvernement et les secteurs. Il met l'accent sur trois éléments à prendre en compte : i) chaque niveau de gouvernement (national, intermédiaire et local, par exemple, municipal)⁵ a la possibilité de mettre en place des politiques sociales ; ii) l'intégralité des politiques repose sur deux axes, l'un vertical, entre niveaux de gouvernement, et l'autre horizontal, entre les politiques sectorielles à chaque niveau, et iii) les demandes des individus, des familles et des communautés viennent des territoires.

Diagramme V.2
L'intégralité par rapport à l'offre
et la demande de politiques sociales



Source : Élaboré par les auteurs d'après le diagramme IV.2 de Cecchini et Martínez (2011).

Au moins deux types de défis fondamentaux sont liés à l'institutionnalité sociale sur le territoire. D'une part, les défis de fragmentation et de superposition de la politique sociale qui existent au niveau central ont une correspondance au niveau territorial et sont liés à la diffusion verticale des politiques et de l'exercice du pouvoir. La coordination des politiques sectorielles et l'organisation entre les niveaux de gouvernement sont les deux dimensions les plus impérieuses. D'autre part, les défis issus d'une approche territoriale et spécifiques à la politique sur le territoire requièrent un « gouvernement de proximité », où l'aspect local est indispensable pour concrétiser l'intégralité et où la participation constitue un élément distinctif.

C. Un gouvernement de proximité pour avancer vers des politiques sociales intégrales

Le « gouvernement de proximité » se traduit par « l'idée d'un nouveau modèle de coordination du gouvernement : de façon participative et depuis la proximité » (Blanco et Gomà, 2003, p. 21) ; c'est-à-dire que grâce à la participation d'acteurs publics, privés, et de la société civile, le gouvernement local en tant qu'institution publique la plus proche de la

⁵ Il existe en Amérique latine et dans les Caraïbes de nombreux termes pour définir le plus petit niveau politico-administratif. Dans la présente boîte à outils, il est globalement désigné sous le nom de gouvernement local. À son tour, le niveau intermédiaire comprend les différents gouvernements qui existent entre le niveau national et le niveau local.

communauté et connaissant le mieux ses déficits et ses priorités, est en mesure de proposer des solutions innovantes adaptées aux différentes réalités. Ainsi, les gouvernements locaux peuvent fournir des services suffisamment souples et s'adapter aux conditions et aux besoins locaux. Sous cet angle, le « gouvernement de proximité » a une connotation normative, et les gouvernements locaux ne sont pas nécessairement tous de proximité.

En étant responsables—du moins en partie et selon les pays—de la gestion locale des services sociaux publics tels que la santé, l'éducation, le logement et les soins, ainsi que des domaines liés aux infrastructures matérielles de base comme les voies publiques, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la gestion des déchets, les gouvernements locaux sont en mesure d'avoir une incidence sur l'intégration de l'approvisionnement local à travers les différents secteurs de la politique sociale⁶.

Afin de parvenir à une politique sociale intégrale à partir du territoire, il est nécessaire de placer la communauté, la famille et les individus au centre (voir le diagramme V.3). Ce sont eux qui, par le biais de leurs multiples interactions avec l'État, le marché et la famille/communauté, cherchent à assurer leur survie matérielle et sociale. Cela ne doit pas faire oublier les défis qui se posent face à la volonté de renforcer l'intégralité des politiques sociales sur le territoire, comme l'absence d'un cadre réglementaire approprié, les facteurs politiques et institutionnels qui ont une incidence sur la répartition du pouvoir et sur la définition des règles du jeu, et la capacité de mobilisation des ressources financières et humaines. Cependant, un « gouvernement de proximité » qui place la communauté, les familles et les individus au centre de sa politique offre la possibilité de structurer la politique sociale de façon intégrale en coordonnant les services sociaux, les infrastructures de base, l'intégration productive et les aides financières.

Diagramme V.3

Les individus, les familles et la communauté au centre de la politique sociale



Source : Élaboré par les auteurs.

Un exemple concret de « gouvernement de proximité » dans le domaine des politiques sociales est celui de l'Uruguay (voir l'encadré V.1).

⁶ L'offre des services sociaux, pouvant être fournie directement ou par l'intermédiaire d'acteurs privés ou communautaires, varie entre les pays en fonction des processus de décentralisation.

Encadré V.1**Les programmes de proximité
en Uruguay**

En 2012, trois programmes dits « de proximité » ont été lancés en Uruguay : Cercanías, Jóvenes en Red et Uruguay Crece Contigo. Cercanías est une stratégie interinstitutionnelle qui prévoit des interventions dans des situations d'extrême vulnérabilité sociale de certaines familles, par le biais de différents ministères et entités publiques. Jóvenes en Red vise à promouvoir l'accès et le respect des droits des jeunes âgés de 14 à 24 ans qui sont en rupture avec le système éducatif et le marché de l'emploi formel. Enfin, Uruguay Crece Contigo a pour objectif de consolider un système de protection intégrale de la petite enfance. Bien que ces programmes s'adressent à des groupes de population différents, ils ont en commun le caractère central de l'intersectorialité et la proximité comme mécanismes clés de leur élaboration et leur mise en œuvre.

Une évaluation récente des programmes (Bevilacqua et Ribero, 2019) conclut que l'intersectorialité est clairement établie dans la phase d'élaboration des programmes, mais que son importance diminue dans la phase de mise en œuvre. L'une des raisons invoquées est le manque de ressources, car les programmes se fondent sur ce qui est déjà en place, sans mobiliser de ressources supplémentaires. L'élément déterminant mis en avant est que la concrétisation intersectorielle dépend de l'opérateur/visiteur (accompagnement des familles) qui fait le lien entre les personnes, les familles, et l'offre sociale. Cependant, l'opérateur s'insère dans un contexte qui conditionne ses interventions en raison des ressources limitées et de l'inertie institutionnelle existante. De ce fait, la confiance établie entre les bénéficiaires des programmes et l'opérateur est en permanence sous tension à cause de la rigidité institutionnelle, du manque de ressources et des déséquilibres de pouvoir dans le cadre desquels l'opérateur évolue par rapport aux décisions politico-institutionnelles prises aux niveaux national et local. Cette situation entraîne un décalage de l'analyse vers des aspects techniques et instrumentaux comme étant les principaux problèmes, détournant l'attention de la dimension politique de la politique sociale, qui conditionne une approche intégrale sur le territoire.

Source : Élaboré par les auteurs d'après les données officielles du pays et Bevilacqua et Ribero (2019) *Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya*, Prospectiva, Janvier-juin 2019, n° 27, pp. 55-82. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5742/574262076003/574262076003.pdf>.

Un autre exemple d'approche territoriale du cadre institutionnel de l'action sociale est celui des centres de référence pour l'assistance sociale (Centros de Referência de Assistência Social, CRAS) du Brésil, qui sont la voie d'accès à l'assistance sociale sur les territoires (voir l'encadré V.2).

Par le biais de la **participation** des acteurs **publics, privés** et de la **société civile**, le gouvernement local, en tant qu'institution publique la plus proche de la **communauté** et connaissant le mieux ses **carences et ses priorités**, est en mesure de proposer des **solutions** innovantes adaptées aux **diverses réalités**.



Encadré V.2**Les centres de référence pour l'assistance sociale (CRAS) :
la voie d'accès à l'assistance sociale sur les territoires au Brésil**

Les CRAS sont des unités qui offrent différents services d'assistance sociale et assurent la gestion territoriale de la protection sociale de base dans le cadre du système unifié d'assistance sociale (Sistema Único da Assistência Social, SUAS) du Brésil. Les CRAS organisent et coordonnent les réseaux d'assistance sociale dans des locaux publics où sont proposés différents services d'assistance sociale et qui sont implantés dans les zones de grande vulnérabilité sociale. Les équipes des CRAS peuvent coordonner leur action avec les communautés afin de trouver des solutions aux problèmes courants, comme le manque d'accessibilité aux services, la violence dans le quartier, le travail des enfants ou l'insuffisance de transports. Par le biais des CRAS, les personnes ont accès au service de protection et de prise en charge intégrale des familles (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, PAIF) et au service de cohabitation et de renforcement des liens (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, SCFV). En outre, auprès des CRAS, les personnes peuvent s'inscrire sur le registre unique (Cadastro Único, CadÚnico) des programmes sociaux du gouvernement fédéral, un outil de collecte de données et d'informations permettant d'identifier les familles à faibles revenus afin d'envisager leur insertion dans des programmes sociaux. Les actions d'assistance sociale des CRAS sur le territoire sont associées aux centres de référence spécialisés pour l'assistance sociale (Centros de Referência Especializados de Assistência Social, CREAS), qui s'occupent des familles et des personnes en situation de risque social ou ayant subi une violation de leurs droits, par exemple les victimes de violence physique et sexuelle, les personnes à la rue, souffrant d'abandon ou de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

En janvier 2020 on dénombrait 8 360 CRAS au Brésil. Dans leur majorité les CRAS étaient cofinancés par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), devenu le Ministère de la citoyenneté. Les autres CRAS étaient financés par les municipalités et, dans une moindre mesure, par des contributions de l'État.

Une évaluation du SUAS (Bronzo et Mendes, 2014) met en évidence deux défis liés à la capacité institutionnelle des municipalités. D'une part, atteindre la couverture nécessaire pour s'occuper de toutes les personnes en situation de vulnérabilité et, d'autre part, l'insuffisance des services proposés. Dans une étude rassemblant des informations recueillies auprès des bénéficiaires du CRAS, ont été évoqués comme aspects positifs la relation entre les familles et les équipes du CRAS, les services disponibles pour les enfants et les adolescents, et le fait que le CRAS soit perçu comme une institution sociale appropriée pour la communauté. Les aspects à améliorer sont la distance entre le CRAS et les domiciles des familles, le roulement élevé des professionnels et la précarité des infrastructures matérielles (Andrade et Morais, 2017).

Source : Élaboré par les auteurs d'après N. Cunill-Grau, F. Repetto et C. Bronzo (2015), *Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social*, dans S. Cecchini et al. (Eds) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Livres de la CEPALC N° 136, (LC/G.2644-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf; A.G. Andrade de Sousa et N.A. de Morais (2017), *Avaliação do Atendimento Recebido no CRAS por Famílias Usuárias*, dans *Psicologia: Ciência e Profissão*, Abril/Juin 2017. Vol. 37 n° 2, pp. 378-392. Disponible [en ligne] à l'adresse [https://www.scielo.br/pj/pcp/a/LFv\)kktkQzDRwtb9wkDMp\]Yj/?format=pdf&lang=pt](https://www.scielo.br/pj/pcp/a/LFv)kktkQzDRwtb9wkDMp]Yj/?format=pdf&lang=pt); C. Bronzo et M.C. Mendes (2014), *A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real*, document préparé pour le CLAD et données officielles du pays.

D. Éléments clés du gouvernement de proximité

Ci-dessous, des exemples d'éléments politiques clés qui caractérisent un « gouvernement de proximité » sont présentés. En premier lieu, des mécanismes de participation sont exposés, puis des mesures d'incitation financière pour la gestion territoriale, la création d'espaces de coordination et, enfin, l'accompagnement des familles (Cunill-Grau, Repetto et Bronzo, 2015). Comme nous le verrons, certains programmes ou politiques permettent d'illustrer en même temps plusieurs caractéristiques d'un « gouvernement de proximité ». Par exemple, la création d'espaces de coordination peut également favoriser la participation, et un dispositif d'accompagnement des familles peut à son tour favoriser les espaces de coordination.

1. Les mécanismes de participation

La participation est un mécanisme central du « gouvernement de proximité » qui fait converger aussi bien la communauté que les acteurs gouvernementaux, depuis le niveau central jusqu'au gouvernement local. Pour ce faire il est essentiel de générer des mécanismes de participation qui garantissent que les différents intérêts et secteurs de la communauté, tels que les voisins et les organisations de la société civile, soient représentés. L'importance de la participation réside non seulement dans la possibilité de renforcer la démocratie et de donner une plus grande légitimité aux politiques sociales, mais aussi dans le fait d'améliorer la politique publique en permettant une élaboration et une mise en œuvre plus conforme avec les réalités locales. Les défis auxquels la participation est confrontée ne sont pas pour autant ignorés : l'absence de cadre institutionnel juridique pour assurer les espaces et les formes de participation ; le besoin de garantir l'accès aux informations publiques ; la légitimité de la représentation des organisations participantes ; le manque de reconnaissance de la pluralité des acteurs sociaux et de la diversité des intérêts ; et l'application effective, de la part de l'État et des gestionnaires publics, des engagements pris et de leur imputabilité consécutive.

Au niveau local, la participation peut se faire dans différents domaines (Sanhueza, Sanhueza et Williner, 2015) :

- Développement, délibération et approbation des plans de développement local.
- Développement, délibération et approbation des budgets locaux.
- Mise en œuvre, élaboration et suivi des programmes locaux, tous secteurs confondus : la santé, l'éducation, la productivité, les groupes d'âge (enfants, jeunes ou personnes âgées), le social, le culturel, la voirie et les infrastructures, les télécommunications, la sécurité des citoyens et l'environnement.
- Développement, délibération et approbation du plan régulateur/directeur/d'aménagement du territoire local.

Dans une approche fondée sur les droits, l'élargissement des espaces de participation aux communautés et aux familles en tant qu'acteurs centraux pour l'élaboration et le contrôle des politiques et des programmes qui les concernent est essentiel, tant pour le succès des politiques que pour la légitimité du processus. Une plus grande participation peut même se traduire par une cogestion des programmes sociaux entre la communauté locale et le gouvernement. Cela aide les différents acteurs présents sur le territoire à s'approprier les processus de développement qui les concernent (voir l'encadré V.3). Par ailleurs, du point de vue du gouvernement central, il est très difficile de maintenir des programmes très structurés et efficaces dans de petites communautés souvent difficiles d'accès.

Encadré V.3

Cogestion sur le territoire : l'exemple de Cuna Más au Pérou

Cuna Más est un programme qui vise à promouvoir le développement de la petite enfance. Il a été lancé par le Ministère du développement et de l'insertion sociale (MIDIS) du Pérou en 2012. Il est né de l'expérience acquise avec le programme *Wawa Wasi*, lancé en 1993 comme modèle de prise en charge des enfants de moins de 3 ans, au moyen de foyers éducatifs communautaires gérés par le Ministère de l'éducation et d'un autre type de foyers communautaires gérés par le programme intégral national pour la protection des familles (Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar, INABIF), tous deux bénéficiant du soutien technique et financier de l'UNICEF. Sa particularité était la cogestion entre l'État et la communauté. La création de Cuna Más avait pour but de renforcer le programme *Wawa Wasi* en prenant en charge les enfants qui n'étaient pas couverts jusqu'ici et d'améliorer leurs résultats cognitifs. Il vise à favoriser le développement des enfants de moins de 3 ans en situation de pauvreté et à soutenir les pratiques en matière d'éducation. Il opère au niveau central, régional et local. Dans les zones rurales, il opère au moyen de l'accompagnement des familles. En décembre 2016, le système d'accompagnement des familles a atteint 85 000 familles, soit environ 32 pour cent de la population cible dans les zones rurales. Cette année-là, le programme a couvert au total 580 des 713 districts éligibles. En 2019, le programme prenait en charge 108 128 familles par le biais du service d'accompagnement des familles et couvrait 908 districts du pays.

Cuna Más fonctionne selon un modèle de cogestion entre le gouvernement et les communautés au niveau local et il vise à promouvoir des processus participatifs au niveau de la prise de décision, du suivi et des opérations générales du programme. Dans les districts où le programme est mis en œuvre, la communauté ou plusieurs communautés forment des comités de gestion qui signent des accords de coopération avec le gouvernement. Les comités de gestion sont en général composés de trois à cinq représentants qui sont souvent des autorités locales ou des personnes respectées par la communauté. Les membres du comité sont élus pour une période de deux ans et ils assurent le suivi des opérations locales du programme. Parmi les principales tâches et responsabilités du comité, il y a : gérer les ressources financières ; tenir la communauté informée ; inviter les familles à participer au programme ; désigner avec la communauté les éducateurs qui assureront l'accompagnement hebdomadaire des familles ; suivre les indicateurs de développement des jeunes enfants des familles participant au programme ; et sensibiliser la communauté aux questions de développement de la petite enfance en coordination avec d'autres acteurs territoriaux.

En ce qui concerne les défis, on a constaté au niveau local que le programme attribue des rôles et des responsabilités peu clairs et qui se superposent parfois, ce qui peut créer des problèmes pour les acteurs communautaires impliqués. En outre, les exigences auxquelles sont soumis les membres du conseil de gestion ont été jugées excessives compte tenu du caractère volontaire des acteurs communautaires et cela remet en question la rétention des acteurs et la durabilité du programme.

Le programme Cuna Más prévoit actuellement de déployer une intervention temporaire destinée à la petite enfance dans 690 districts ruraux répartis dans 18 régions du pays, et ce, afin de poursuivre sa contribution au développement des jeunes enfants en situation de vulnérabilité et d'atténuer l'impact négatif de la pandémie de Covid-19. Ainsi, il est prévu d'accompagner et de suivre les familles de 76 747 enfants de moins de 12 mois pour assurer leur accès à l'obtention d'une pièce d'identité nationale, au contrôle de croissance et de développement (Control de Crecimiento y Desarrollo, CRED), aux vaccins correspondant à leur âge et à la supplémentation en fer, ainsi qu'aux indicateurs d'hémoglobine, qui font partie du dispositif intégré de services prioritaires pour la petite enfance.

Source : Élaboré par les auteurs, d'après K. Josephson, G. Guerrero et C. Coddington (2017). *Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú*. Washington, Results for Development ; Gouvernement du Pérou (2019), "Los programas sociales también son de los gobiernos regionales y locales, indicó la ministra Paola Bustamante", note de presse, Lima, 15 mars 2019. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/26585-los-programas-sociales-tambien-son-de-los-gobiernos-regionales-y-locales-indico-la-ministra-paola-bustamante> ; Gouvernement du Pérou (2020), *Decreto de Urgencia N° 095-2020*, El Peruano, mardi 11 août 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/gaceta/admin/elperuano/1182020/11-08-2020.pdf> ; Programme national Cuna Más. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.gob.pe/cunamas>.

Les budgets participatifs constituent un autre exemple. Il s'agit essentiellement de la participation de la communauté à la hiérarchisation des dépenses du budget public. Les plus grandes réussites ont été observées au niveau municipal. La multiplication des budgets participatifs au niveau municipal a commencé en 1989 avec l'expérience de Porto Alegre au Brésil (voir l'encadré V.4). L'expérience innovante de Porto Alegre s'est démarquée, entre autres, par la hiérarchisation et le ciblage des ressources dans les quartiers les plus pauvres (Navarro, 2005). Des initiatives similaires ont été reproduites dans le monde entier et dans de nombreuses régions en Amérique latine, notamment des localités en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie, en Équateur, au Salvador, au Guatemala, au Mexique, au Pérou et en Uruguay. Il existe également des initiatives de budgets participatifs au niveau central au Guatemala, au Nicaragua et au Pérou.

D'après la documentation traitant des budgets participatifs, les cas qui obtiennent une plus grande participation citoyenne concernent la hiérarchisation des propositions au moyen du vote universel et secret. Cependant, des défis subsistent pour faire participer les jeunes, les femmes et d'autres groupes exclus socialement. Dans certains cas, comme au Pérou, on a souligné la nécessité de faciliter la participation des personnes les plus pauvres aux processus participatifs et d'améliorer les capacités des cadres techniques des municipalités en charge du processus (Jaramillo et Alcázar, 2013)^{7,8}.

⁷ Les localités qui ont instauré un budget participatif ont aussi parfois produit des manuels. Voici quelques exemples : « Instructivo Presupuestos Participativos » (Colombie) : http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf ; « Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados » (Pérou) : https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf ; « Manual de Presupuesto Participativo » (Rosario, Argentine) : https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/manual_presupuesto_participativo.pdf ; « Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos » (Chili) : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04623.pdf>.

⁸ D'autres exemples de participation au niveau local mettent en lumière la présence de gouvernements ouverts et d'observatoires citoyens. Pour plus de détails, voir le chapitre XIII de la Boîte à outils Promouvoir l'égalité : la contribution des politiques sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes. Voir [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.

Encadré V.4

Participation sociale et gestion partagée des fonds publics dans la ville de Porto Alegre

L'expérience innovante du budget participatif à Porto Alegre, Brésil, a commencé en 1989. Cette expérience sert de référence principale dans le monde. La consolidation du budget participatif en tant que politique publique transformatrice à Porto Alegre a été déterminée, entre autres, par des éléments clés : i) l'engagement politique du gouvernement municipal ; ii) la pétition de la part de citoyens et de différents mouvements sociaux d'une plus grande participation ; iii) la réforme de la Constitution fédérale, adoptée en 1988 et qui a donné un nouvel élan de décentralisation dans le pays, et iv) de meilleures conditions de vie que dans le reste du pays, ce qui aurait favorisé l'approche sociale et de redistribution.

On estime que le budget participatif a rempli l'objectif initial de rapprocher les citoyens et leurs demandes du gouvernement local. Si les résultats positifs sont nombreux, on retiendra globalement une plus grande rationalité de la gestion, une efficacité dans l'utilisation des ressources financières et une justice sociale dans l'attribution des fonds publics. Au moins trois résultats plus spécifiques sont venus étayer ces résultats généraux : i) une plus grande transparence, qui se traduit par une réduction substantielle de la corruption et des irrégularités administratives ; ii) une réduction du clientélisme dans les relations politiques, et iii) la redistribution des ressources. Au fil des ans, les domaines que la population a désignés à plusieurs reprises comme étant des priorités d'investissement sont l'asphaltage des rues, l'assainissement de base, la réglementation de la propriété agricole et l'accès aux terrains urbains.

Il faut également souligner l'institutionnalisation d'une structure et d'un processus politique qui facilite les relations entre l'État et la société. Cette institutionnalisation s'est appuyée sur un modèle de participation plus juste et plus démocratique, qui a favorisé à son tour une redistribution des fonds publics en faveur des plus pauvres. Un élément central dans ce processus est la mise en place des « plénières thématiques ». Celles-ci ont fait en sorte que les débats ne soient pas limités aux enjeux des quartiers, mais comprennent l'ensemble de la ville. Ainsi, on a pu décider d'investissements pour la ville entière et attirer des secteurs de la population auparavant désintéressés.

Certaines critiques portent sur une participation segmentée au détriment des groupes les plus vulnérables. Cependant, quand bien même, le budget participatif est considéré comme un outil comparativement efficace pour mobiliser les citoyens issus de milieux socio-économiques défavorisés.

Depuis le milieu des années 1990, la participation sociale et la gestion partagée des fonds publics dans la ville de Porto Alegre font l'objet d'une reconnaissance internationale croissante. Un fait marquant a été la distinction du budget participatif de Porto Alegre parmi les meilleures pratiques lors de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), qui s'est tenue en 1996. UN-HABITAT (2004) identifie trois grandes phases d'expansion dans l'expérience de Porto Alegre : i) la première (1989-1997) a été caractérisée par des expériences dans un nombre limité de villes ; ii) la deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil, l'outil du budget participatif étant adopté dans plus de 130 municipalités, et iii) la troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion et de la diversification au-delà des frontières brésiliennes. Aujourd'hui, il existe plus de 3 000 expériences de budgets participatifs au niveau mondial, et en 2019, le premier budget participatif consacré à l'environnement a été testé à General Escobedo, au Mexique.

Source : Élaboré par les auteurs d'après N. Zander (2005), « Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil », dans I. Arriagada (éditeur) *Aprender de la experiencia El capital social en la superación de la pobreza*. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y ; UN-HABITAT (2004), « 72 questions courantes sur les budgets participatifs », Série de la Trousse à outils sur la gouvernance urbaine. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/72-francais.pdf>. Participatory Habitat Initiative Launch de UN-HABITAT. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://pb.unhabitat.org/#>.

2. Les mesures d'incitation financière aux gouvernements locaux

Si elles constituent un moyen cohérent de réaliser les objectifs stratégiques des politiques sociales, les mesures d'incitation financière associées à l'accomplissement des objectifs peuvent contribuer à une meilleure mise en œuvre territoriale d'un programme social. Le Brésil, par le biais du programme d'aide conditionnelle de bourse aux familles (Bolsa Família) et du registre unique (CadÚnico)⁹, offre un exemple de la manière dont le gouvernement central a conçu des mesures d'incitation pour permettre aux gouvernements locaux de sémanciper et élargir les espaces de participation dans le domaine de la gestion territoriale.

L'indice de gestion décentralisée (Índice de Gestão Descentralizada, IGD) est un outil stratégique visant à soutenir et à inciter les municipalités à mieux gérer les programmes Bolsa Família et le CadÚnico. Par le biais

⁹ CadÚnico est utilisé pour identifier et désigner les familles à faibles revenus, par exemple, les personnes en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté dans les municipalités. En plus des informations sur le revenu, il recueille des données sur la scolarité, la situation professionnelle et les caractéristiques du logement, entre autres domaines. Pour plus d'informations, voir [en ligne] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>.

de l'IGD, le gouvernement fédéral verse des aides financières aux municipalités. Le principal composant de l'IGD implique une unification des indicateurs opérationnels au niveau de la municipalité en rapport avec la couverture et la mise à jour du registre CadÚnico, et la conformité aux conditions en matière d'éducation et de santé du programme Bolsa Família. L'IGD devient alors un indicateur de gestion municipale : un chiffre qui se rapproche de la valeur maximale de l'indicateur est assorti de mesures d'incitation pour augmenter les ressources financières. De cette façon, l'IGD stimule le travail coordonné entre les municipalités et le gouvernement central au moyen d'une plus grande intersectorialité sur le terrain (Resende de Araújo *et al.*, 2015).

3. La création d'espaces pour la coordination locale

La création d'espaces, aussi bien physiques qu'institutionnels, qui facilitent l'action et la coordination des différents secteurs sur le territoire pour répondre aux problèmes sociaux rencontrés par la population constitue un autre élément clé du « gouvernement de proximité ». Un exemple déjà présenté dans l'encadré V.2 est celui des centres de référence pour l'assistance sociale (CRAS) au Brésil, qui sont la voie d'accès à l'assistance sociale sur le territoire. Un autre exemple est celui des centres pour l'intégration communautaire (Centros Integradores Comunitarios, CIC) en Argentine, construits par les travailleurs membres de coopératives dans les communautés les plus vulnérables et cédés à partir de 2004 au Ministère du développement social (MDS) (voir l'encadré V.5).

Encadré V.5

Les centres pour l'intégration communautaire (CIC) en Argentine

Les centres pour l'intégration communautaire (Centros Integradores Comunitarios, CIC) en Argentine sont des bâtiments à usage communautaire qui facilitent la participation sociale et l'intégration de politiques de soins de santé primaires et de développement social. En 2020, on comptait au moins 847 CIC dans tout le pays. Pour réduire les inégalités sociales dans les quartiers vulnérables, le sous-secrétariat du développement humain du MDS et sa direction de coordination des centres pour l'intégration communautaire soutient les CIC afin d'améliorer la mise en œuvre de la politique sociale. Au sein des CIC, les politiques des différents niveaux de gouvernement sont coordonnées avec la communauté et diverses organisations de la société civile.

Le gouvernement national peut être présent dans les CIC par le biais de plusieurs ministères en plus du MDS, comme le Ministère de la santé ou le Ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale. De la même manière, les gouvernements provinciaux interviennent par le biais de différents organismes spécifiques de santé et de développement social, et les domaines techniques en matière de logement. Les groupes de gestion locaux qui regroupent divers acteurs communautaires, dont le personnel du CIC, des représentants municipaux et communautaires, des associations de quartier et des coopératives de travail, entre autres, sont essentiels pour la coordination.

En général, les CIC ont un coordinateur originaire de la municipalité, qui doit se concerter avec le groupe de gestion sur l'utilisation de la zone sociale du CIC. Le groupe de gestion locale promeut et développe conjointement des actions telles que : la coordination des politiques de développement social et de soins de santé primaires ; la prise en charge et l'accompagnement des secteurs les plus vulnérables ; l'intégration des institutions et des organisations communautaires, et la promotion d'activités culturelles, de loisirs et d'éducation populaire. Le groupe de gestion local participe aux processus de prise de décision afin d'identifier les besoins de la communauté et de leur donner la priorité, de proposer des stratégies d'action pour répondre aux besoins sociaux de manière intégrale et de consolider des espaces pour la mise en œuvre de ces stratégies d'action.

Le degré de participation réelle de la communauté et la capacité d'influencer les décisions finales en matière de politique sociale par le biais des CIC varient selon chaque territoire et se limitent aux niveaux centraux. À ce sujet, à titre de mise en garde supplémentaire, il convient d'ajouter que, bien que le dispositif des CIC soit très bien défini, il faudrait mener une évaluation plus approfondie pour examiner comment ils fonctionnent dans la pratique.

Source : Élaboré par les auteurs d'après L. Del Prado (2017), *Las mesas de gestión de los Centros Integradores Comunitarios: ¿participación de la comunidad y democratización de las políticas sociales?*, dans *De Prácticas y discursos*, Université Nationale du Nord-Est, Centre des études sociales, Année 6, Numéro 7, 2017 (janvier-février). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6482112.pdf>; Données officielles du gouvernement de l'Argentine disponibles [en ligne] à l'adresse <https://www.argentina.gob.ar/buscar/Centros%20Integradores%20Comunitarios%20>.

Un tout autre exemple, qui ne se base pas sur un espace de coordination, est le programme d'alimentation scolaire (Programa de Alimentación Escolar, PAE) pour les peuples autochtones en Colombie (voir l'encadré V.6).

Encadré V.6

Programme de restauration scolaire pour les peuples autochtones en Colombie

Le programme d'alimentation scolaire (Programa de Alimentación Escolar, PAE) pour les peuples autochtones vise à renforcer les connaissances en matière d'alimentation dans les établissements scolaires à partir de la cosmovision des peuples autochtones, à privilégier les produits cultivés et préparés sur le territoire, et à contribuer à l'autonomie des instances de gouvernance propres aux peuples autochtones.

Le contenu spécifique du programme, en termes de directives techniques et administratives, ainsi que les normes à respecter, par exemple, ont évolué au fil du temps. La dernière résolution établissant les directives du PAE pour les peuples autochtones date de 2018.

Le PAE dispose de plusieurs outils qui concourent à la création d'espaces pour la coordination locale. Dans les établissements scolaires qui se trouvent sur un territoire autochtone ou qui accueillent une population majoritairement autochtone, le PAE conclut un contrat avec les autorités traditionnelles et les organisations autochtones pour sa mise en œuvre, et il doit comporter un plan alimentaire autochtone (Plan Alimentario Indígena Propio, PAIP), dont le menu doit être approuvé par les autorités autochtones, conformément aux structures de gouvernement de chaque peuple.

La mise en œuvre du PAE doit être effectuée selon le principe du repas communautaire (olla comunitaria), qui établit que la préparation des aliments est destinée à tous les élèves de l'établissement scolaire, et permet que les contributions proviennent de plusieurs sources.

Les animateurs du PAE (Dinamizadores PAE) sont toutes les personnes qui interviennent dans le processus de mise en œuvre et de développement du PAE dans les établissements scolaires qui accueillent une population majoritairement autochtone, conformément aux structures de chaque peuple. Les animateurs sont eux-mêmes divisés en trois composantes. Les animateurs politico-organisationnels (Dinamizadores político-organizativos) sont les membres des équipes politico-organisationnelles du système éducatif autochtone (Sistema Educativo Indígena Propio, SEIP)¹⁰. Les animateurs pédagogiques (Dinamizadores pedagógicos) constituent les équipes pédagogiques du SEIP, qui comprennent des sages-savants – autorités porteuses des savoirs ancestraux des communautés autochtones –, des coordinateurs pédagogiques, des instituteurs communautaires, des chercheurs natifs, des familles et des étudiants. Enfin, les animateurs administratifs (Dinamizadores administrativos) composent l'équipe administrative du SEIP, qui réunit des responsables pédagogiques, des responsables administratifs, des agents de gestion administrative et des auxiliaires chargés de l'alimentation.

Source : Élaboré par les auteurs d'après les données du Ministère de l'éducation nationale de la Colombie (2018), « Resolución N° 018858 », 11 décembre 2018. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379856_pdf.pdf.
Ministère de l'éducation nationale de la Colombie (s/d), « Programa de Alimentación Escolar (PAE) – Destacados ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html?_noredirect=1.

4. L'accompagnement des familles comme stratégie de proximité¹¹

L'accompagnement des familles (AF) est l'un des exemples les plus représentatifs de la politique sociale d'un « gouvernement de proximité ». L'AF désigne les personnes, professionnelles ou non, rémunérées ou non, qui

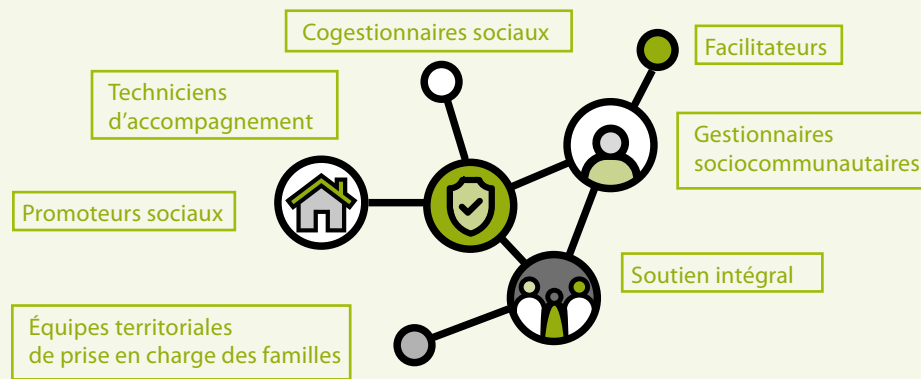
¹⁰ Le système éducatif autochtone est un processus d'institutionnalisation d'un système d'éducation propre aux populations autochtones qui se poursuit à ce jour.

¹¹ Ce chapitre est basé sur l'analyse de huit programmes d'accompagnement des familles au Brésil, au Chili, en Colombie, au Costa Rica, en Équateur, au Panama, au Pérou et en Uruguay.

accompagnent des personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité dans le cadre d'un programme de protection sociale. Différents termes sont utilisés dans toute la région pour désigner les personnes qui assurent l'AF. Certains noms utilisés sont : cogestionnaires sociaux (cogestores sociales, Colombie et Costa Rica) ; techniciens d'accompagnement (técnicos de acompañamiento, Équateur) ; promoteurs sociaux (promotores sociales, Panama), et facilitateurs (facilitadores, Pérou). Dans d'autres pays, l'accompagnement des familles est un concept général qui englobe différentes méthodes de prestations destinées aux familles. C'est le cas du Chili où l'accompagnement des familles implique des aides intégrales, des gestionnaires socio-communautaires et des équipes professionnelles pluridisciplinaires constituées de travailleurs sociaux, de psychologues et d'enseignants, en fonction du programme d'accompagnement concerné. En Uruguay, l'AF est encadré par les équipes territoriales de prise en charge des familles (Equipos Territoriales de Atención Familiar, ETAF), qui mettent en œuvre un travail de proximité avec des groupes familiaux.

Encadré V.7

Quelques termes utilisés pour désigner les personnes qui assurent l'accompagnement des familles



Source : Élaboré par les auteurs d'après les données officielles des pays.

D'une manière très générale, on peut dire que l'AF sert d'intermédiaire entre l'offre des services sociaux de l'État et la demande des familles qui vivent dans des conditions d'extrême pauvreté, de pauvreté et de vulnérabilité. La place de l'AF comme élément déterminant de la protection sociale répond à la volonté d'atteindre une plus grande efficacité dans sa mise en œuvre, sur la base d'une meilleure connaissance de la réalité locale. L'AF devient ainsi un lien entre le dispositif institutionnel, où les politiques sont élaborées et organisées, et les familles identifiées comme bénéficiaires de programmes sociaux, et peut donc jouer un rôle clé dans la coordination des politiques sociales sur le territoire.

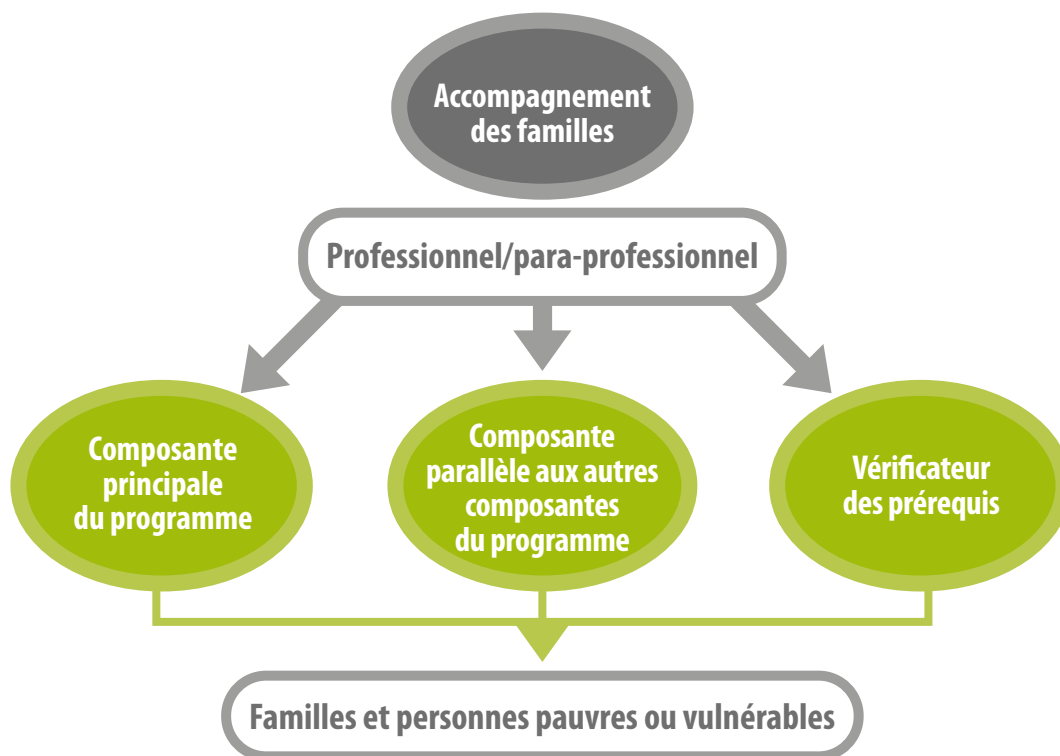
L'AF est susceptible de renforcer les interventions sociales, dans la mesure où la proximité intrinsèque améliore l'identification des problèmes, permet de faire un meilleur diagnostic des demandes et peut rétroalimenter la politique avec des réponses spécifiques. Elle permet également d'évaluer le fonctionnement de la politique sociale à différents stades de la mise en œuvre. L'AF peut alors jouer un rôle clé pour concrétiser la coordination institutionnelle et intersectorielle, et pour déterminer l'intégralité de l'intervention de la politique sociale sur le territoire. Cependant, pour réaliser son potentiel, il doit disposer de ressources et de capacités qui soutiennent ses actions.

Dans une perspective intégrale, il est possible d'identifier trois caractéristiques de l'AF en tant qu'outil de politique sociale. Tout d'abord, l'AF traduit la politique sociale de l'État mise en œuvre sur le terrain. Deuxièmement, l'AF représente pour les bénéficiaires le visage humain concret de la politique publique, la visibilité des programmes sociaux, et devient ainsi le lien par excellence entre les familles vivant dans des conditions d'extrême pauvreté, de pauvreté et de vulnérabilité, et les institutions publiques. Enfin, l'AF est en soi un élément de la politique sociale qui se constitue à travers un processus d'interaction, de communication et de confiance qui se met en place dans l'accompagnement.

L'un des éléments les plus déterminants de la caractérisation institutionnelle de l'AF est les programmes dans lesquels il est intégré. À ce sujet, il est possible d'identifier au moins trois modèles illustrant la manière dont l'AF est coordonné et intégré dans les programmes de protection sociale (voir le diagramme V.4)¹².

Diagramme V.4

Modèles d'accompagnement des familles selon leur relation avec les programmes de protection sociale



Source : Élaboré par les auteurs.

Dans le premier modèle, l'AF est le principal élément du programme de protection sociale. Un exemple en est la stratégie interinstitutionnelle *Cercanías* en Uruguay, qui fonde son travail de proximité et de rétablissement des droits pour les groupes familiaux qui en sont privés, ainsi que la coordination avec les autres acteurs interinstitutions locaux, sur les équipes territoriales pour la prise en charge des familles (*Equipos Territoriales de Atención Familiar, ETAF*)¹³. Celles-ci sont gérées par des organisations de la société civile et

¹² Les programmes d'AF ne correspondent pas tous à l'un de ces trois modèles.

¹³ Pour plus d'informations sur les ETAF, voir [en ligne] <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,210,O,S,o>.

doivent regrouper des professionnels du travail social, de la psychologie, de l'éducation sociale et d'autres disciplines sociales et humaines, qui travaillent avec les familles participantes. Ici, l'AF concrétise clairement les efforts visant à surmonter la fragmentation de la politique sociale et, tout comme le service de protection et de prise en charge intégrale des familles (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, PAIF) au Brésil, l'AF devient une sorte de facilitateur de droits. En effet, les personnes privées de leurs droits peuvent les faire valoir par ce biais, et accéder aux biens sociaux et services sociaux fondamentaux.

Dans le second modèle, l'AF fonctionne comme un élément parallèle à d'autres éléments du programme de protection sociale. À ce sujet, il faut souligner, par exemple, l'AF dans le sous-système Seguridades y Oportunidades de Chile (sécurité et d'opportunités du Chili), qui fait partie du système de protection sociale du Ministère du développement social et de la famille du Chili. Seguridades y Oportunidades vient en aide des personnes et des foyers les plus vulnérables à travers trois éléments : i) des programmes d'accompagnement ; ii) des prestations sociales (des bons et des aides financières), et iii) l'accès aux services sociaux de l'État. Les programmes d'accompagnement sont les suivants : i) Programa Familia qui consiste en un accompagnement psychosocial et socioprofessionnel pour les familles en situation d'extrême pauvreté et de vulnérabilité ; ii) Programa Vínculos où les personnes de plus de 65 ans vivant seules ou avec quelqu'un et qui se trouvent en situation de pauvreté, sont accompagnées par un éducateur communautaire sur le plan psychosocial et socioprofessionnel ; iii) Programa Abriendo Caminos destiné aux enfants et adolescents âgés entre 0 et 18 ans dont un adulte proche est privé de liberté – les aidants sont aussi bénéficiaires et chaque famille est accompagnée par une équipe professionnelle composée, entre autres, de travailleurs sociaux, de psychologues et d'enseignants, et iv) Programa Calle pour les adultes qui se trouvent à la rue, qui consiste en l'accompagnement par une équipe professionnelle pluridisciplinaire qui intervient dans les domaines psychosociaux et socioprofessionnels¹⁴.

Enfin, dans le troisième modèle, l'AF est secondaire par rapport aux éléments principaux du programme de protection sociale. Par exemple, dans plusieurs programmes de transferts conditionnels (PTC) (Programas de transferencias condicionadas, PTC), l'AF a pour objectif premier de vérifier les coresponsabilités assumées par les familles pour recevoir les aides. C'est le cas, par exemple, du PTC réseau d'opportunités (Red de Oportunidades) au Panama¹⁵.

Une autre caractéristique importante est liée à l'expérience, aux compétences ou aux exigences académiques requises pour l'AF. Cet aspect est déterminé par les objectifs du programme de protection sociale, les ressources disponibles et le rôle de l'AF dans celui-ci. Le profil de la personne qui assure l'AF est déterminant, car il a un impact direct sur la qualité et le type de service social fourni par l'AF. On peut distinguer deux grandes catégories, à savoir les professionnels et les paraprofessionnels. Les AF professionnels sont ceux qui ont effectué des études spécialisées, par exemple, les travailleurs sociaux, les médecins, les infirmiers, les enseignants, les psychologues et les avocats. Les paraprofessionnels constituent une catégorie plus floue et sont généralement reconnus grâce à leur identité en termes d'appartenance à la communauté et de maîtrise de la langue, leur expérience du travail communautaire, le fait d'être rémunérés ou non, et le type de formation. En d'autres termes, elle comprend également les travailleurs bénévoles.

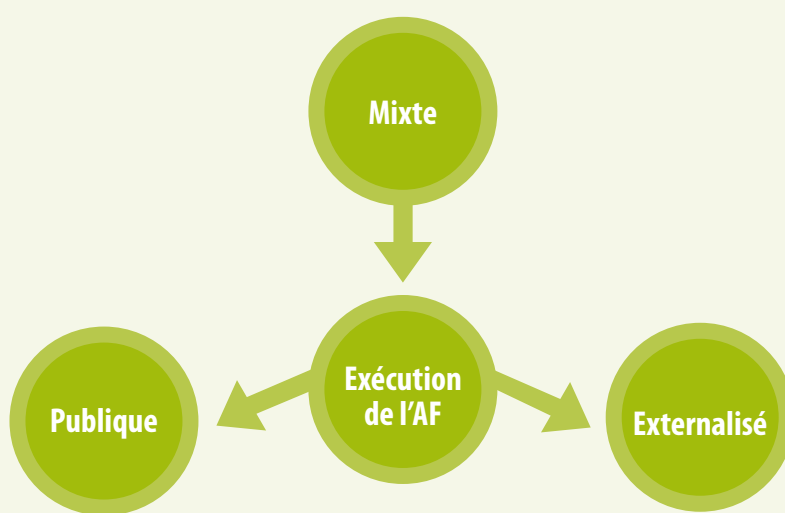
Dans le cas des cogestionnaires de la Red de Oportunidades au Panama, leur profil est établi en fonction de leur niveau de formation et de leur expérience du travail sur le terrain ou dans les communautés. Les critères relatifs à la formation sont plus élevés pour les cogestionnaires dans les zones urbaines et moins élevés dans les zones rurales autochtones. Une fois sélectionnés, les co-gestionnaires suivent une formation initiale sur les programmes du Ministère du développement social (MIDES), les processus des programmes et les méthodologies pour la collecte de données. Dans le cas des ETAF en Uruguay, les équipes doivent avoir été formées et avoir de l'expérience dans le travail social et communautaire. En outre, des études supérieures dans le domaine des sciences sociales, de l'éducation ou de la santé sont un critère minimum ; au moins deux membres des ETAF doivent détenir un diplôme en psychologie ou en travail social. Un troisième cas, très différent, est celui du Pérou et du programme Cuna Más. Pour les districts communaux, Cuna Más dispose d'un service d'accompagnement des familles (Servicio de Acompañamiento Familiar, SAF) qui consiste en des visites hebdomadaires et des sessions en groupe. Les visites hebdomadaires sont

¹⁴ Pour plus d'informations, voir [en ligne] <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/>.

¹⁵ Pour plus d'informations, voir [en ligne] <https://www.mides.gob.pa/programas/red-de-opportunidades/>.

réalisées par des animateurs « bénévoles » (ils reçoivent une indemnité mensuelle) qui sont généralement des femmes et qui sont choisis conjointement avec les communautés locales. Les sessions en groupes sont menées par les accompagnateurs techniques (acompañantes técnicas, AT) avec le soutien des animateurs. Outre le fait d'être majoritairement des femmes, les animateurs doivent avoir au minimum terminé leurs études primaires, parler la langue locale et avoir un certain degré d'expérience de travail avec des enfants ou des familles (Josephson, Guerrero et Coddington, 2017).

Diagramme V.5
Modalités de mise en œuvre
de l'accompagnement des familles



Source : Élaboré par les auteurs.

Un autre élément clé concerne l'entité chargée de la mise en œuvre de l'AF. Au moins trois modalités de mise en œuvre peuvent être identifiées (voir le diagramme V.5) : publique, externalisée (entreprise privée, ONG, communauté) et mixte. Dans les cas analysés, le PAIF, au Brésil, représente la modalité publique par excellence. Dans ce cas, et de manière explicite, l'externalisation du service d'accompagnement dans le cadre du PAIF n'est pas autorisée, car ce service doit être assuré par des agents publics sélectionnés par concours public, dans la municipalité. L'objectif est de souligner l'importance du caractère public de la prestation des services d'assistance sociale¹⁶. Une autre approche est proposée par le Costa Rica dans le cadre du programme Puente al Desarrollo. En effet, l'institut mixte pour l'assistance sociale (Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS), qui est l'institution en charge du programme, a créé un poste de cogestionnaire social (persona cogestora social), afin de recruter et d'embaucher suffisamment de cogestionnaires pour mettre en œuvre le programme.

L'externalisation de l'AF se produit dans des contextes très divers. En termes de participation de la communauté, on peut citer l'expérience du programme Cuna Más au Pérou, où les animateurs qui effectuent les visites hebdomadaires sont désignés par la communauté. En Uruguay, les équipes des ETAF sont constituées d'organisations de la société civile (OSC) ou de coopératives de travail qui sont sélectionnées au moyen d'appels d'offres publics. Une autre formule est celle de Red Unidos, en Colombie, où les cogestionnaires sont embauchés

¹⁶ Pour plus d'informations, voir [en ligne] <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paiflQcbgdgQ^m>.

par un opérateur social, une personne ou une entreprise, elle-même embauchée par l'agence nationale de lutte contre l'extrême pauvreté (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE) ou toute autre entité remplissant ce rôle. Dans les cas des programmes Seguridades y Oportunidades de Chile, Abriendo Caminos et Calle, ils sont basés sur un modèle de gestion mixte où le programme est mis en œuvre par des municipalités et des organisations privées à but non lucratif qui ont de l'expérience dans ce domaine.

Enfin, la question du cadre institutionnel de l'AF est un aspect essentiel à examiner. L'AF bénéficie aux familles et communautés d'au moins deux manières. La première consiste à intégrer la mise en œuvre de l'AF dans la gestion du gouvernement local ou municipal. C'est le cas au Brésil avec le PAIF et au Chili avec Seguridades y Oportunidades (voir l'encadré V.1). La deuxième manière consiste à placer l'AF dans le gouvernement central, en lien avec les entités chargées de la politique sociale ou du programme de protection sociale spécifique. Dans cette deuxième forme d'organisation, l'AF accède aux territoires au moyen de la structure institutionnelle dont dispose le service central sur le territoire et par le biais de la coordination avec des institutions alliées préexistantes. Le lien avec le gouvernement local n'est pas obligatoire et peut se faire de façon plus indirecte. Des exemples de ce deuxième cas de figure sont ceux du Costa Rica avec Puente al Desarrollo et de l'Équateur avec le Bono de Desarrollo Humano.

Encadré V.1

Cadre institutionnel pour l'accompagnement des familles

Pays et programme	Cadre institutionnel
Brésil – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	L'accompagnement des familles est assuré par les professionnels du PAIF et est mis en œuvre par les Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) qui coordonnent le réseau de protection sociale de base et intersectorielle sur le territoire. Le CRAS est responsable de l'offre des services du PAIF, tandis que leur exécution doit être gérée par la municipalité. Ainsi, la concrétisation de la coordination de l'assistance est à charge de l'organe de gestion municipale, et le PAIF fait partie du niveau de protection sociale de base du système unifié d'assistance sociale (SUAS).
Chili – Seguridades y Oportunidades	Seguridades y Oportunidades est un sous-système qui fait partie du système de protection sociale du Ministère du développement social et de la famille du Chili. Il comprend quatre programmes d'accompagnement. Chaque programme est mis en œuvre par la municipalité par le biais des unités d'intervention familiale. Celles-ci regroupent les aides intégrales, les gestionnaires socio-communautaires et les responsables de ces unités, ainsi que l'aide et la concertation du secrétariat ministériel régional de développement social, en coordination avec une autre agence spécialisée qui peut être publique, telles que le fonds de solidarité et d'investissement social (Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS) et le service national pour le troisième âge (Servicio Nacional del Adulto Mayor), ou bien des fondations et des sociétés à but non lucratif, comme c'est le cas des programmes Abriendo Caminos et Calle.
Colombie – Estrategia de Superación de Pobreza Extrema – UNIDOS	Le gestionnaire social se trouve au niveau central de la direction de l'accompagnement des familles et des communautés (Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario, DAFyC). Cet organisme dépend du département de la prospérité sociale qui est lui-même responsable de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre l'extrême pauvreté, UNIDOS, sur l'ensemble du territoire national, et de la mise en application des mécanismes de coordination de l'offre des services sociaux de l'État sur le territoire. La DAFyC exécute et coordonne la mise en œuvre du dispositif d'accompagnement des familles et des communautés, des gestionnaires sociaux (CGS) dans les domaines logistique et thématique, aux niveaux national, départemental et municipal. Sa coordination est assurée avec le bureau de gestion régional (Oficina de Gestión Regional) et sous les directives de la direction de la gestion et de la coordination de l'offre des services sociaux (Dirección de Gestión y Articulación de Oferta Social). Le gestionnaire social est le membre de l'équipe opérationnelle territoriale en contact direct et permanent avec les familles et les communautés dans le cadre de la stratégie.
Costa Rica – Puente al Desarrollo	L'équipe de gestionnaires est rattachée à l'unité chargée de l'exécution de Puente al Desarrollo, qui se trouve dans les locaux de l'institut mixte pour l'aide sociale (Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS). L'équipe de gestionnaires est constituée de fonctionnaires de l'IMAS. L'implantation sur le territoire se fait par le biais de la structure institutionnelle, nationale et locale propre à Puente al Desarrollo. Dans cette structure, on trouve des institutions et des mécanismes de coordination déjà en place, par exemple : les conseils cantonaux de coordination institutionnelle (Consejos Cantonales de Coordinación Institucional), les conseils régionaux de l'institut de développement rural (Instituto de Desarrollo Rural, INDER), les conseils de district et les réseaux interinstitutionnels, entre autres.
Équateur – Bono de Desarrollo Humano	Le service d'accompagnement des familles est mis en œuvre par le biais de la direction de l'accompagnement des familles du Ministère de l'inclusion économique et sociale (MIES). Il est coordonné avec la direction de la responsabilité collective (Dirección de Corresponsabilidad) qui veille à l'application des conditions relatives aux aides financières et qui est également chargée de la coordination intersectorielle des services sociaux. Les équipes des zones et des districts organisent la planification territoriale du service d'accompagnement des familles et déterminent les déplacements géographiques des techniciens chargés de l'accompagnement.

Source : Élaboré par les auteurs d'après les données officielles des pays et Jara et Sorio (2013).

En résumé, en se basant sur l'expérience de la région, on peut affirmer que l'AF, en tant que lien entre les familles vulnérables et l'offre des services sociaux institutionnels au niveau local, détermine le degré d'intégralité de la protection sociale et peut jouer un rôle clé dans la coordination institutionnelle et intersectorielle au niveau territorial.

À ce sujet, l'encadré V.2 résume les alternatives pour l'élaboration institutionnelle de l'AF, qui prennent en compte quatre grandes dimensions : i) le rôle de l'AF ; ii) les objectifs du programme dans lequel il est intégré ; iii) les méthodologies de l'intervention, et iv) son rôle institutionnel. Ces dimensions sont elles-mêmes interconnectées, elles déterminent et rendent possible le travail de l'AF. On observe donc un fort degré d'interdépendance, de sorte que les changements dans l'une de ces dimensions entraîneront des variations dans les autres et requerront les modifications nécessaires pour maintenir une politique coordonnée et intégrée¹⁷.

Encadré V.2

Alternatives pour l'élaboration institutionnelle de l'accompagnement des familles

Dimensions	Questions orientées	Réponses possibles
Rôle de l'AF	Quel est le rôle de l'AF ?	Cela va du rôle d'intermédiaire entre l'offre et la demande qui établit des diagnostics et oriente, à la prestation de différents types de services (professionnel, juridique, et autres).
Population cible	Quelle est la population cible ?	Toute population dont les conditions de vie doivent être améliorées. Par exemple : les familles en situation de pauvreté et de vulnérabilité, les enfants, les personnes âgées, des cycles de vie ou des groupes de population spécifiques.
	Quels sont les critères de sélection et d'éligibilité ?	Ils visent généralement les familles pauvres ou extrêmement pauvres, avec des critères de couverture géographique et relatifs aux foyers.
Objectifs du programme dans lequel l'AF est intégré	Dans quel domaine a-t-il un impact ?	La santé maternelle et infantile, l'éducation préscolaire, l'aide sociale, les revenus, le travail, l'habitabilité, les dynamiques familiales, entre autres.
	Quel est le résultat attendu ?	Sortir de la pauvreté, acquérir des compétences, atténuer les comportements à risque.
Méthodologie d'intervention	Quels sont les critères que l'AF doit remplir en matière d'expérience, de capacité et de formation ?	Professionnels, techniciens, animateurs, travailleurs communautaires qui peuvent être bénévoles ou rémunérés.
	Quel type d'aide offrent-ils ?	Psychologique, juridique, professionnelle, éducative, relative au logement, entre autres.
	Quel type de relation établissent-ils avec les familles qu'ils visitent ?	Cela va de la diffusion d'informations à la mise en place d'un accompagnement intégral visant à améliorer le bien-être des familles dans différentes sphères telles que : le travail, les revenus, l'éducation, la santé, le logement et l'environnement.
	Quelle est la fréquence des visites ?	La fréquence et le nombre de visites peuvent varier entre les pays et même au sein des programmes. Dans le cadre de Cuna Más au Pérou, celles-ci doivent être hebdomadaires ; en ce qui concerne les ETAF en Uruguay, les visites sont généralement définies par le nombre d'heures par semaine destinées au travail direct avec les familles et avec les réseaux locaux ou les services publics dans lesquels des démarches doivent être effectuées.
	Comment l'accompagnement est-il établi ?	En fonction de l'étape du cycle de vie ; de conditions spécifiques de vulnérabilité (vie dans la rue, travail des enfants ou autres) et selon les conditions de sortie.
Lien institutionnel	Depuis quel type d'organisation intervient-il ?	Gouvernement local ou central, ONG, fondations.
	Comment fonctionne la coordination et où se place-t-elle par rapport au programme ?	En tant qu'élément d'un programme plus étendu, en tant que programme spécialisé ou en tant que complément d'autres programmes.
	Quel est le degré d'autonomie et de formalité ?	Cela dépend des autres prestataires de services et des ressources, ainsi que du degré de formalité nécessaire pour établir des liens avec d'autres institutions.

Source : Élaboré par les auteurs d'après les données officielles des pays et Jara et Sorio (2013).

¹⁷ Dans la pratique, les expériences de l'AF peuvent être très diverses et difficiles à classer de manière uniforme.

E. Recommandations pour évoluer vers des gouvernements de proximité

À la lumière des expériences régionales analysées, nous présentons ci-dessous des recommandations portant sur différents mécanismes, actions et aspects pertinents pour évoluer vers des gouvernements de proximité. Afin de constituer des gouvernements de proximité efficaces et souples face aux besoins et aux demandes des territoires, il faut tenir compte des dimensions aussi bien politiques qu'opérationnelles propres au contexte et aux besoins particuliers de chaque pays et territoire. En particulier, les défis à relever concernent : i) la coordination entre les différents niveaux de gouvernement permettant une intégration intersectorielle au niveau local et favorisant la prise en compte de la population locale et sa participation lors de hiérarchisation et la formulation des politiques ; ii) le fait que les programmes disposent de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux différences sociales, économiques et environnementales de la population sur le territoire ; iii) la connaissance et l'évaluation des conflits sociaux et territoriaux ; iv) la capacité des acteurs sur le territoire à gérer la politique sociale, et v) les conditions institutionnelles qui permettent l'ajustement des politiques, des processus et des budgets, ainsi que l'intégration d'une gouvernance locale pour établir la coordination et la responsabilité des acteurs impliqués. Un cadre réglementaire permettant de tels processus au niveau territorial peut faciliter ce dernier point. Le fait de relever ces défis signifie qu'il faut améliorer les aspects liés à la gestion de la politique sociale sur le territoire, sur la base de quoi des avancées peuvent être envisagées :

- L'élargissement des espaces de participation aux communautés et aux familles en tant qu'acteurs clés pour l'élaboration et le contrôle des politiques et des programmes qui les concernent. Il ne suffit pas de réunir les personnes, la participation doit être simplifiée et encouragée. Citons par exemple la création d'espaces institutionnels qui facilitent l'action et la coordination des réseaux institutionnels sur le territoire, ainsi que les budgets participatifs et la cogestion, avec les communautés, des programmes sociaux sur le territoire.
- Des procédures institutionnelles permettant de faire part aux niveaux élevés des gouvernements centraux des vulnérabilités identifiées sur le territoire et de leurs liens éventuels avec la nécessité d'une politique sociale. Un exemple est la mise en place de systèmes de données sociales qui tendent vers l'universalisation des registres de destinataires.
- Créer des mesures d'incitation financière, non pas comme une fin en soi, mais comme un moyen cohérent de réaliser les objectifs stratégiques de la politique sociale. Prévoir des mesures d'incitation financière en fonction de la réalisation des objectifs peut contribuer à une meilleure mise en œuvre territoriale d'un programme social. Par exemple, l'utilisation des indicateurs de gestion décentralisée qui peuvent renseigner sur les progrès concernant des aspects spécifiques de certains programmes sur le territoire.
- L'alignement politique et institutionnel entre les niveaux de gouvernement et au niveau local, sur la base de pactes sociaux territoriaux à moyen et long terme. Les politiques doivent être approuvées par le biais d'accords larges. La viabilité des accords dépend, entre autres, des soutiens politiques que ces projets recueillent, de la forme de l'État, par exemple fédéral ou unitaire, et des processus de décentralisation.

F. Références bibliographiques suggérées



P. Jara et R. Sorio (2013), "Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza", *BID Note technique* ; 545. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-de-modalidades-de-acompa%C3%B1amiento-familiar-en-programas-de-apoyo-a-poblaciones-vulnerables-o-en-situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf>.



C. Sandoval, A. Sanhueza et A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf.



UN-HABITAT (2004), *72 questions courantes sur les budgets participatifs*, Série de la Trousse à outils sur la gouvernance urbaine. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/72-francais.pdf>.



UN-HABITAT "Participatory Habitat Initiative Launch". Disponible [en ligne] à l'adresse <https://pb.unhabitat.org/#>.



N. Zander (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", dans I. Arriagada (éditeur) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

G. Questions

Dans votre pays ou région, existe-t-il des gouvernements locaux qui ont réussi à adapter l'offre des politiques sociales par rapport aux demandes sur le territoire ? Cette appréciation diffère-t-elle à travers le territoire ? Quels sont les problèmes rencontrés par les gouvernements locaux pour adapter l'offre sociale et comment proposez-vous de les résoudre ?

- Concernant les politiques sociales destinées aux familles vulnérables dans des territoires spécifiques de votre pays : dans quelle mesure estimez-vous qu'elles fonctionnent correctement ? Que proposeriez-vous pour améliorer leur impact ?
- Identifiez les politiques sociales sectorielles au niveau local (par exemple, en matière de santé, d'éducation ou de travail). Dans quelle mesure sont-elles coordonnées ? Quelle action proposeriez-vous pour améliorer la coordination ?

- Pouvez-vous donner un exemple de politique sociale sur le territoire qui a pris en compte la participation de la communauté cible dans le diagnostic, l'élaboration ou la mise en œuvre de la politique ? Dans quelle mesure la participation a-t-elle été une réussite ? Quels étaient les problèmes et comment pourraient-ils être résolus ?
- Pouvez-vous identifier un programme social qui comporte une dimension d'accompagnement des familles ? Quelles sont ses caractéristiques principales ? Dans quelle mesure est-il une réussite ? Quels problèmes et défis identifiez-vous qui devraient être résolus ? Que proposez-vous pour les résoudre ?

Bibliographie

Blanco, I et R. Gomà (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad", dans *Gestión y política pública*, Vol. XII, n° 1, premier semestre 2003, Mexico, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

_____ (2002), "Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias", dans I. Blanco et R. Gomà (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelone, Ariel Social.

Cecchini, S., R. Holz et H. Soto de la Rosa (coords.) (2021), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/55), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47122/1/S2100065_es.pdf.

Cecchini, S. et R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2593/S2011914_es.pdf.

Cunill-Grau, N., F. Repetto et C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", S. Cecchini et al. (Eds) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Livres de la CEPALC N° 136, (LC/G.2644-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf.

Jara, P et R. Sorio (2013), "Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza", *BID Note technique* ; 545. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-de-modalidades-de-acompa%C3%B1amiento-familiar-en-programas-de-apoyo-a-poblaciones-vulnerables-o-en-situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf>.

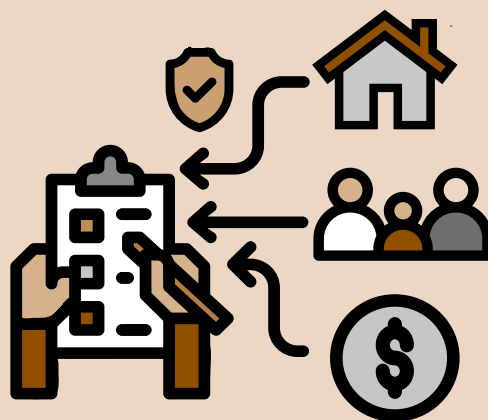
Jaramillo, M. et L. Alcázar (2013), "Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services?: The Case of Peru's Water and Sanitation Sector", *BID Documents de travail* N° IDB-WP-38. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Does-Participatory-Budgeting-have-an-Effect-on-the-Quality-of-Public-Services-The-Case-of-Peru-Water-and-Sanitation-Sector.pdf>.

Josephson, K., G. Guerrero et C. Coddington (2017), "Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú", Washington, Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5528/Supporting%20the%20early%20childhood%20workforce%20at%20scale%20The%20Cuna%20M%C3%A1s%20home%20visiting%20program%20in%20Peru_Resumen%20ejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Navarro, Z. (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", Chapitre IV dans I. Arriagada (éd.), *Aprender de la experiencia El capital social en la superación de la pobreza*, CEPALC Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Resende de Araújo, F. (2015), "Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família", dans *Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro* 49(2):367-393, mars/avril 2015. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200367.

Sandoval, C., A. Sanhueza et A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf.



VI.

Systèmes d'information de protection sociale et registres de bénéficiaires potentiels^{1, 2}

- Les systèmes d'information sociale contiennent des informations détaillées sur la population et les prestations sociales auxquelles les personnes ont accès. Ils se composent de différents registres ou sous-systèmes :
 - *Registres de bénéficiaires potentiels* : données sur les conditions de vie de la population permettant d'identifier les bénéficiaires des programmes sociaux.
 - *Registres des participants aux programmes* : coordonnées, informations bancaires ou autres informations concernant les bénéficiaires actuels de prestations sociales et nécessaires pour mettre en œuvre les programmes sociaux.
 - *Autres sources d'information* : registres géoréférencés, données administratives et autres données non déclarées par les personnes et utiles pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques sociales.
- Les systèmes d'information sociale sont des outils très utiles pour la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, ainsi que pour la coordination et la complémentarité des actions sociales.
- Ils favorisent : i) l'efficacité du système, ii) la transparence et la responsabilité, iii) la vision globale et la rétroaction, iv) l'équité et l'inclusion, et v) la qualité, la disponibilité et l'actualité de l'information.
- Il est essentiel de renforcer la couverture et l'interopérabilité de ces systèmes d'information sociale, ainsi que d'améliorer leur structure technologique, leur gouvernance et leur cadre institutionnel.

¹ Ce chapitre a été préparé par Tamara Van Hemelryck, consultante de la Division du Développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

² Ce chapitre a été élaboré essentiellement sur la base de H. Berner et T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID 19", Documents de Projets (LC/TS.2020/140), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>.

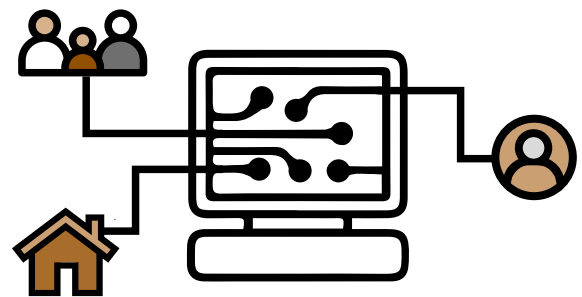
A. Introduction

Pour réussir à concevoir et à mettre en œuvre des systèmes de protection sociale, un certain nombre de conditions et d'outils doivent être réunis. La fourniture de prestations sociales implique généralement les processus suivants : i) la recherche, l'enregistrement et la mise à disposition d'informations sur la population ; ii) l'identification et l'évaluation de la population éligible ; iii) l'inscription et la fourniture de la prestation ; iv) le suivi et la surveillance des processus conduisant à la fourniture de biens ou de services ; et v) l'évaluation aux fins de rétroaction, de correction et de réorientation des processus et des prestations sociales. Il faut donc disposer d'outils adéquats afin de répondre aux besoins du système de protection sociale mis en œuvre ou à mettre en œuvre (Lindert *et al.*, 2020).

Les systèmes d'information sociale offrent des solutions tout au long du processus de fourniture des prestations sociales. En premier lieu, grâce aux registres de bénéficiaires potentiels, ils collectent des données sur les individus pour définir et évaluer leurs besoins et leurs conditions de vie, ce qui permet de concevoir une politique sociale. Ces mêmes informations sont traitées pour évaluer les critères d'éligibilité établis par les programmes sociaux dans le but d'identifier et de sélectionner les bénéficiaires des biens et services sociaux proposés. Une fois que l'allocation du programme est déterminée, le système de gestion de l'information des participants aux programmes (registres des participants aux programmes) intervient en fournissant les informations nécessaires pour notifier les personnes sélectionnées et leur fournir le bien ou service à l'aide de plateformes complémentaires de paiement et de demandes permettant l'interaction entre les exécutants des programmes et leurs participants. Parallèlement, dans l'ensemble du processus de fourniture des prestations sociales, des connaissances sont produites à partir d'autres sources d'information associées au suivi du programme et à son évaluation ultérieure, de manière à intégrer ces résultats dans le système de protection sociale, notamment dans les programmes qui composent la politique sociale.

En d'autres termes, les systèmes d'information sont au cœur de l'information et de la gestion des données des programmes sociaux, si bien qu'il est essentiel de renseigner cette structure technologique avec toutes les informations nécessaires pour répondre aux besoins du système de protection sociale, c'est-à-dire aux besoins des personnes. Le présent chapitre analyse les principales fonctions et composantes des systèmes d'information sociale et des registres de bénéficiaires potentiels, en illustrant leurs caractéristiques principales à partir de l'expérience des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Cette démarche vise à fournir au lecteur des outils pour évaluer la conception et la mise en œuvre de ce type d'instruments de soutien aux systèmes de protection sociale. L'accent devra donc toujours être mis sur les besoins et les demandes du système, compte tenu de l'importance de disposer d'informations aussi bien pour l'éligibilité que pour le suivi et l'évaluation des prestations sociales.

Les **systèmes d'information sociale** constituent la **clé de voute de l'information** et de la gestion **des données** des programmes sociaux.



B. Les systèmes d'information et les registres de bénéficiaires potentiels : instruments des politiques publiques de protection sociale

1. Concepts clés des systèmes d'information de protection sociale

Les systèmes d'information sociale sont un outil au service des systèmes de protection sociale et des politiques sociales, en ce sens qu'ils peuvent servir à produire des informations précieuses pour la prise de décisions tout au long du processus de conception et de mise en œuvre des prestations sociales. Bien que les dénominations varient considérablement – « système d'information sociale intégré », « registre d'information sociale unifié », « système de soutien aux prestations sociales », « système de gestion de l'information » ou encore « registre unique d'information sociale »³, entre autres –, tout au long de ce document, nous employons le concept de système d'information sociale comme une structure qui répond principalement aux besoins et aux demandes du système de protection sociale.

Ces systèmes ont souvent des architectures ou des structures de données et des éléments différents, mais ils consistent tous à collecter, organiser, stocker, traiter, créer et distribuer des données et des informations afin de relier les individus et leurs ménages aux prestations de protection sociale (Williams et Moreira, 2020), ainsi qu'à d'autres prestations ou programmes sociaux, comme les programmes de santé, d'aide d'urgence ou de promotion de l'emploi, entre autres (Lindert *et al.* 2020). Ces systèmes contiennent des informations détaillées et agrégées sur la population et les prestations sociales auxquelles elle a accès, ce qui permet non seulement de faire le lien entre les deux, mais aussi de suivre, d'évaluer et de gérer l'ensemble des politiques sociales, en particulier celles qui ont trait à la protection sociale (Berner et Van Hemelryck, 2020). Ils couvrent ainsi l'une des fonctions d'un système intégral de protection sociale, à savoir identifier les besoins non satisfaits et garantir à la population l'accès aux services sociaux (Cecchini, 2019).

Les systèmes d'information sociale renferment généralement différents registres ou sous-systèmes d'information comme les registres des bénéficiaires potentiels et les registres des participants aux programmes sociaux. Ils permettent d'articuler et de compléter les informations sur les prestations sociales⁴, et requièrent différents éléments pour une mise en œuvre réussie : la définition d'une gouvernance institutionnelle des données, une bonne opérationnalisation et gestion de l'information, une infrastructure de technologies de l'information et de la communication (TIC) et des logiciels pour les applications mises en œuvre dans le cadre du système d'information sociale (voir le diagramme VI.1).

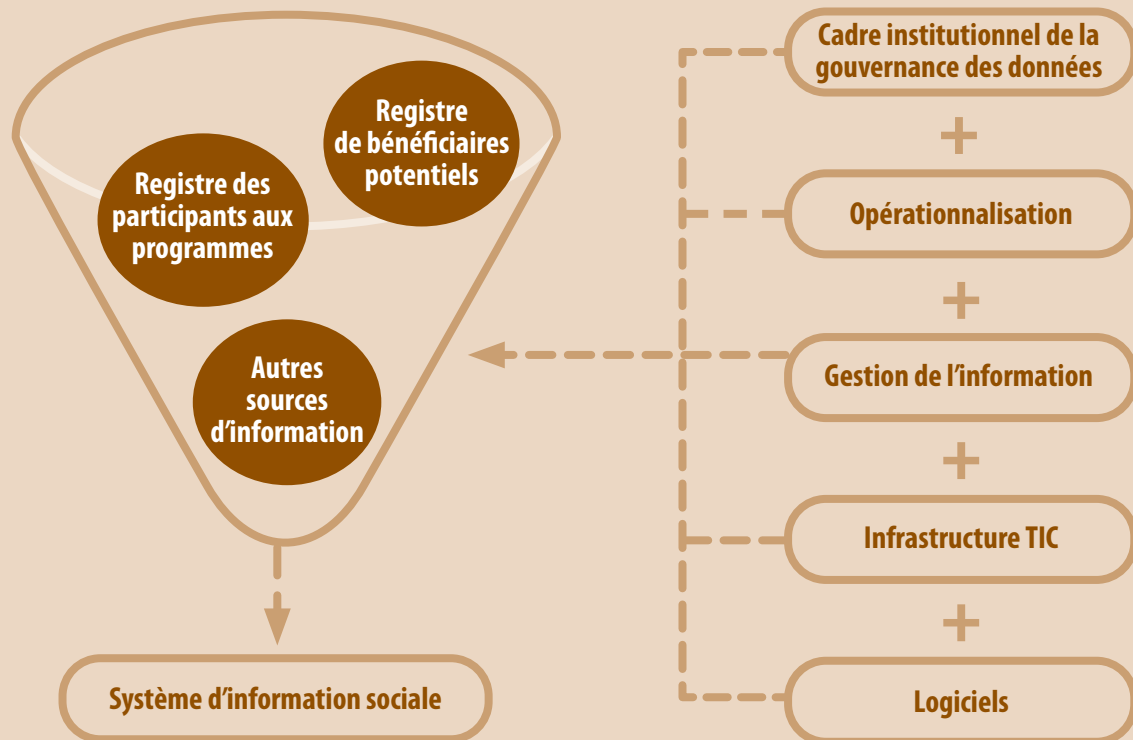
Les registres de bénéficiaires potentiels, également appelés registres sociaux, sont un instrument indispensable à un système transparent et efficace de sélection des ménages et des participants potentiels aux programmes publics. Comme leur nom l'indique, ils constituent des registres de données sur des caractéristiques pertinentes, essentiellement socio-économiques, des individus ou des ménages pour les politiques sociales. Ces registres impliquent différents processus allant de la collecte des données à leur transformation en informations utiles, par exemple, l'identification des bénéficiaires potentiels des programmes sociaux (voir l'encadré VI.1).

³ Le registre unique d'information sociale fait référence à l'expérience du Registre unique (CadÚnico) du Brésil.

⁴ Lors de la conception de ces registres, il est impératif de rechercher les moyens de croiser les informations entre le registre des bénéficiaires potentiels et le registre des participants, par exemple un identifiant unique ou une clé unique qui permette de distinguer chaque personne.

Diagramme VI.1

Principaux éléments d'un système d'information sociale



Source : élaboré par les auteurs.

Encadré VI.1

Comment fonctionne un registre des bénéficiaires potentiels?

Dans la pratique, un registre de bénéficiaires potentiels peut être utilisé tant au niveau central que local. Au niveau local, c'est dans les bureaux ou les services municipaux que s'établit le contact avec les citoyens et les bénéficiaires potentiels des programmes sociaux, qui fournissent des données sur leurs principales caractéristiques socio-économiques et doivent souvent recevoir la visite d'un fonctionnaire chargé de vérifier leur adresse et les caractéristiques de leur logement. Les bureaux saisissent ces données, coordonnent les visites à domicile et sont généralement chargés de notifier les personnes qui reçoivent des prestations sociales. Au niveau central, toutes les données sont reçues et enregistrées sur une plateforme qui a le potentiel d'interagir avec d'autres données, notamment administratives, grâce à l'interopérabilité des systèmes. Le traitement de ces données génère des informations qui permettent aux responsables de la mise en œuvre des programmes sociaux de déterminer l'éligibilité des individus et d'identifier ceux qui recevront le bien ou le service concerné.

Source : élaboré par les auteurs.

Les registres de participants (également appelés « registres de bénéficiaires ») réunissent des informations sur les personnes qui reçoivent effectivement des prestations sociales, et comportent généralement aussi des informations complémentaires sur ces bénéficiaires, comme leurs coordonnées ou des informations bancaires pour les transferts monétaires. En général, ces informations proviennent du registre ou du fichier géré par les exécutants du programme, qui identifie les bénéficiaires des prestations. Ce registre permet d'analyser l'offre de programmes afin de rechercher des articulations ou des complémentarités potentielles entre les programmes mis en œuvre et apporte des informations précieuses pour identifier les zones ou les groupes de population qui sont exclus de la politique sociale.

En règle générale, ces deux types de registres d'information apparaissent avant la mise sur pied des systèmes d'information sociale, car, en particulier dans le deuxième cas, ils soutiennent les programmes sociaux en tant que registres d'information permettant leur bonne gestion. Dans ces cas, pour concevoir un système d'information sociale, il faudra déterminer s'il est possible d'utiliser un tel registre ou s'il est nécessaire de l'adapter ou d'en créer un nouveau. En l'absence de tels registres et lorsque seules des informations distinctes ou fragmentées sont disponibles pour chaque programme, on peut envisager de concevoir et de mettre en place des systèmes d'information sociale parallèlement à la mise en place de ces registres.

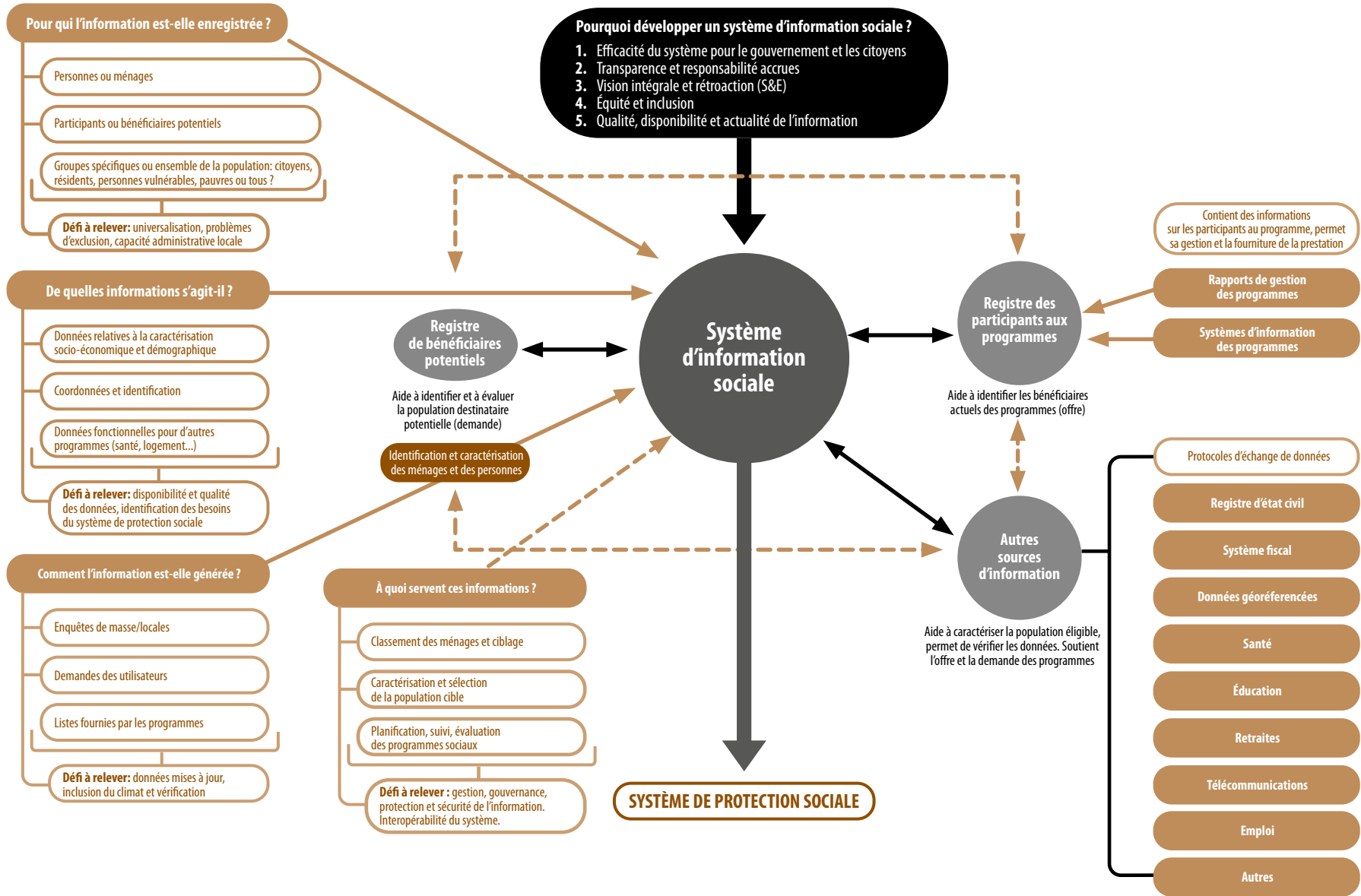
Outre les informations sur la caractérisation socio-économique des individus et l'allocation des programmes sociaux, les systèmes d'information sociale peuvent conserver des registres géoréférencés (systèmes SIG) et stocker d'autres bases de données qui renferment des informations importantes pour le processus de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques de protection sociale. Il s'agit principalement des bases de données d'origine administrative, c'est-à-dire des données qui ne sont pas déclarées par les individus, mais qui font partie des informations générées dans les différentes institutions de l'État. En général, les premières données administratives à être intégrées dans les systèmes d'information sociale sont la date de naissance (pour calculer l'âge), la date de décès et le sexe des individus, obtenus à partir du registre de l'État civil, ou les données du système fiscal qui permettent de déterminer ou d'identifier directement les revenus formels perçus par les individus. On peut également intégrer des informations tirées des systèmes de retraite, de sécurité sociale, de santé, des banques, des registres de personnes handicapées ou du registre de la population autochtone, entre autres.

En complément des registres ou bases de données des systèmes d'information, d'autres éléments sont nécessaires pour assurer une bonne mise en œuvre et l'utilisation ultérieure des systèmes d'information. À ce titre, il convient de rappeler que les systèmes d'information sociale sont axés sur les personnes et constituent un moyen de relier les individus aux institutions chargées de la gestion et de la mise en œuvre de la politique sociale. Parmi les principaux éléments, citons :

- i) Cadre institutionnel et gouvernance des données : mise en place du cadre réglementaire, définition des rôles et des responsabilités de chaque institution, identification des budgets et utilisation et traitement corrects des informations, qualité des informations, en tenant toujours compte de la protection et de la sécurité des données.
- ii) Gestion de l'information : accès aux données et contrôle de leur utilisation, production d'informations pour les acteurs concernés, partage et analyse des données, réduction des doublons, mise en place de protocoles et de normes pour l'utilisation des informations. L'accent est mis sur les besoins des acteurs participant au système d'information.
- iii) Opérationnalisation : flux d'informations comprenant une forme d'identifiant pour croiser les données, intégration du *back* et du *front office*, coordination technique.
- iv) Infrastructure TIC : utilisation des TIC pour mettre en place une infrastructure qui conjugue logiciels, matériel, réseaux de données et services de manière efficace et claire.
- v) Logiciels : développement de logiciels pour aider à gérer, transformer et relier les données.

Les systèmes d'information sociale sont des structures complexes qui présentent plusieurs avantages, mais présentent également un certain nombre de défis et de risques liés à la complexité et à la multiplicité des acteurs impliqués (voir le diagramme VI.2). L'un des avantages de ces systèmes est qu'ils peuvent être étendus à tous les programmes publics et, par conséquent, fournir des informations complètes sur la population bénéficiaire et les programmes en regroupant les bases de données gérées par les différents secteurs et institutions publics. Les systèmes d'information favorisent la coordination et la complémentarité des actions avec d'autres initiatives ; leur fonctionnement est donc crucial pour assurer le maintien du flux d'informations et de ressources entre les différents acteurs du système de protection sociale et d'autres systèmes qui mettent en œuvre des programmes (Cecchini et Martinez, 2011; Cecchini et Madariaga, 2011; Berner, 2019).

Diagramme VI.2
Schéma des éléments d'un système d'information sociale



Source : élaboré par les auteurs.

Les systèmes d'information sociale présentent notamment les avantages suivants :

- Efficacité du système pour le gouvernement et les citoyens : les coûts et le temps de collecte et de traitement des informations sont réduits, les ressources sont réutilisées pour que différents programmes utilisent les mêmes informations, les données sont collectées une seule fois et partagées entre les différents acteurs du système de protection sociale. Il permet aux différents secteurs de se concerter et de produire des connaissances communes et connues.
- Transparence et responsabilité accrues : les systèmes d'information permettent de partager des informations avec les utilisateurs du système de protection sociale (citoyens, responsables de la mise en œuvre des programmes, décideurs). Les personnes peuvent connaître leurs données et, dans le même temps, le résultat de l'utilisation de ces informations (éligibilité potentielle aux prestations sociales). Cela permet de réduire la falsification ou la manipulation des informations, puisque le propriétaire des données connaît les informations qui le concernent.
- Vision intégrale et rétroaction : le système d'information permet d'avoir une vision consolidée et globale du système de protection sociale, ce qui permet le suivi et l'évaluation des prestations sociales et des processus ou résultats des politiques de protection sociale, entraînant des améliorations du système et une gestion et une planification à partir d'informations plus complètes.
- Équité et inclusion : En fournissant des informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur les groupes vulnérables qui requièrent un soutien de l'État, les systèmes d'information sociale permettent de mettre en œuvre des politiques plus équitables et inclusives. De même, lorsqu'il y a une continuité dans les caractérisations et que les données sont mises à jour, les erreurs d'inclusion et d'exclusion sont réduites et la capacité de réponse du système aux catastrophes ou aux crises est améliorée.
- Qualité, disponibilité et actualité des informations : les décideurs peuvent accéder périodiquement et immédiatement à des données mises à jour (en ligne ou à travers des référentiels). En outre, le fait de centraliser les informations réduit les risques de duplication des données et d'erreurs, et permet d'établir des processus de validation et de complémentarité des informations impliquant la participation des citoyens et le recoupement des informations avec différentes bases de données administratives.

Il convient toutefois d'être prudent. Les systèmes d'information sociale sont également exposés à des risques et à des défis, concernant essentiellement l'utilisation, la confidentialité et la sécurité des informations, l'exclusion systématique de certains groupes de la population et la perte d'interaction avec les citoyens. Ces aspects doivent faire partie de l'institutionnalité et de la gouvernance des données du système d'information tout au long du processus, lorsque l'information est collectée, utilisée et partagée. Pour ce qui est des défis, la mise en œuvre de ce type d'infrastructure et de gestion des données peut se révéler très coûteuse et complexe, surtout si l'objectif n'est pas clair et si la conception est trop ambitieuse. Il est donc crucial d'identifier les besoins des utilisateurs et de placer le citoyen au centre du système. Il est possible de concevoir un système évolutif dans le temps, visant à répondre progressivement aux besoins du système de protection sociale. Par ailleurs, il faut un niveau important de coordination, de gestion des données et de capacité critique pour que le système soit durable dans le temps (Chirchir et Barca, 2020). Le schéma du diagramme IV.2 illustre de manière simplifiée les points abordés dans cette section.

2. Principales caractéristiques et éléments des systèmes d'information sociale

Pour concevoir des systèmes d'information sociale, il convient de se poser quelques questions de fond : i) quelles informations sont contenues dans un système d'information et quelles données sont nécessaires au système de protection sociale ; ii) comment ces renseignements sont-ils collectés et générés ; iii) qui peut accéder à ces informations ; iv) à quoi servent les informations collectées et comment sont-elles gérées ? Les réponses à ces questions peuvent varier, ce qui explique les différences dans le niveau de développement des registres de bénéficiaires potentiels dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

a) Quelles données sont contenues dans un système d'information ?

Dans la mesure où les systèmes d'information sociale sont des outils au service du système de protection sociale, il est important de déterminer quelles données sont nécessaires et suffisantes pour répondre aux besoins de la politique sociale et pour garantir l'accès aux services sociaux à l'ensemble de la population. Les données collectées font généralement référence aux principales caractéristiques socio-économiques de la population en vue de déterminer et de sélectionner, sur cette base, les personnes et les ménages qui peuvent être les bénéficiaires des différentes prestations du système de protection sociale. Parallèlement, et dans le but de rechercher un moyen d'identifier les personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité, différents instruments ont évolué au fil du temps pour s'adapter aux besoins de la politique sociale et du système de protection sociale, à partir d'ajustements méthodologiques et de la disponibilité d'informations auto-déclarées par les individus et de bases de données administratives (Berner, 2019).

Souvent, d'autres données sont demandées aux individus, il faut donc pouvoir relier les informations sur chaque personne. Cette démarche s'effectue généralement par le biais d'un identifiant unique fourni par le service d'état civil ou généré lors de la collecte des données. Dans d'autres cas, des algorithmes ont été utilisés pour attribuer une clé unique à chaque personne ou, plus récemment, des informations biométriques. Par ailleurs, et en fonction des besoins et de la disponibilité des informations, les informations administratives collectées par les différentes institutions publiques peuvent être incluses au système pour préciser les caractérisations et, en même temps, garantir la véracité des informations.

Il est également utile que les systèmes d'information conservent des données sur les caractéristiques des programmes, des biens et des services fournis, comme les montants des transferts, les bénéficiaires du programme (le bénéficiaire correspond-t-il au destinataire ciblé ?), les dates pertinentes, les coordonnées des participants et leurs informations bancaires, entre autres.

b) Comment ces renseignements sont-ils collectés et générés ?

Afin de collecter les données décrites ci-dessus, les pays peuvent mettre en œuvre différentes stratégies, les plus courantes étant les enquêtes de masse (voire les recensements), l'enregistrement des participants aux programmes sociaux (combinaison des listes des participants aux prestations sociales les plus importantes du pays) ou l'enregistrement à la demande, c'est-à-dire que chaque personne peut demander à s'inscrire, ainsi que les membres de son ménage, dans le registre des bénéficiaires potentiels à tout moment, soit auprès des bureaux locaux, soit sur des plateformes en ligne créées à cet effet. Une quatrième méthode de collecte d'informations est l'enregistrement automatique, c'est-à-dire que toute personne née ou résidant dans le pays fait automatiquement partie du registre des bénéficiaires potentiels.

La stratégie choisie a une incidence directe sur la qualité de l'information, la possibilité de la maintenir à jour, sa véracité et les erreurs d'exclusion et d'inclusion de la population. La qualité des informations est un élément clé du bon fonctionnement des systèmes d'information et de leur légitimité, car elle permet de préserver la confiance dans les registres. Si les données sont collectées à partir d'enquêtes appliquées directement aux individus, les enquêteurs agissent en tant qu'observateurs de la situation déclarée par les individus. En revanche, si les données sont enregistrées à la demande, ce sont généralement les individus qui saisissent leurs données dans des formulaires, de sorte que les informations ne sont pas vérifiées par un tiers. Cette deuxième stratégie permet de mettre à jour constamment les données, ce qui garantit l'inclusion dynamique des ménages et de leurs membres dans le temps. Si un ménage est inscrit dans le registre de bénéficiaires potentiels et qu'il se divise ensuite, il est important de pouvoir conserver l'information et la traçabilité de la façon dont il s'est divisé. Pour surmonter ces difficultés, des mesures complémentaires et postérieures à la collecte des données sont souvent appliquées afin de minimiser les déclarations malveillantes ou conditionnelles en fonction du type de prestation que le ménage souhaite recevoir. Des visites à domicile effectuées chaque fois qu'une personne ou un ménage s'inscrit pour la première fois ou met à jour ses informations, ou le recoupement des informations rapportées avec les registres administratifs s'ils existent figurent parmi les mesures qui peuvent être prises.

c) Qui peut accéder à ces informations ?

Cette question est étroitement liée aux interrogations suivantes : le système de protection sociale requiert-il des informations sur les groupes de population vulnérables ou présentant d'autres caractéristiques ? Inclut-il uniquement les résidents ou d'autres personnes également, comme les migrants ? Et qui sont ceux qui ont besoin d'informations ? En Amérique latine, mais aussi dans le monde entier, la tendance est à essayer d'inclure le plus grand nombre possible de personnes dans le pays, quelles que soient leurs caractéristiques individuelles, leur vulnérabilité socio-économique ou leur statut de pauvreté. De plus, si les données sont généralement collectées au niveau des individus, dans certains cas, on tente d'identifier la composition de leur ménage afin de caractériser également ses membres et de cibler les politiques sur cette unité d'analyse, étant entendu que la situation dans laquelle se trouve une personne est partagée par ceux qui vivent avec elle et partagent un budget de subsistance commun.

À mesure que les systèmes de protection sociale sont renforcés, on évolue vers des registres universels, conformément aux principes énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Programme régional pour un développement social inclusif fondé sur les droits, qui proposent une approche d'universalisme sensible aux différences (CEPALC, 2020c). Ainsi, les institutions publiques peuvent accéder aux informations nécessaires pour identifier clairement les bénéficiaires potentiels afin d'allouer les prestations sociales, mais aussi d'assurer la protection de l'ensemble de la population face aux situations de crise et aux changements des conditions de vie et de bien-être, comme cela a été le cas pour la COVID-19.

d) À quoi servent les informations collectées et comment sont-elles gérées ?

Les systèmes d'information peuvent avoir différents objectifs qui dépendent des besoins du système de protection sociale existant ou, à défaut, des demandes insatisfaites des citoyens auxquelles l'État doit répondre. Néanmoins, on constate qu'en général, ces systèmes utilisent les informations collectées pour gérer de manière intégrée l'offre de programmes sociaux et les demandes des citoyens en matière de biens ou de services sociaux. Cela permet d'identifier les complémentarités et les articulations entre les programmes, tout en observant les groupes exclus ou les aspects qui n'ont pas encore été abordés par la politique sociale.

Ces systèmes d'information servent aussi à allouer et rationaliser les paiements ou d'autres actions associées au ciblage et à la fourniture de prestations sociales. D'autre part, les informations issues des systèmes d'information sociale permettent de mieux planifier les systèmes de protection sociale en produisant des rapports périodiques sur la mise en œuvre des programmes et en favorisant le suivi et l'évaluation des politiques et des prestations sociales.

Les informations, en particulier celles qui sont recueillies dans les registres des bénéficiaires potentiels, servent aussi à créer des instruments de ciblage ou de caractérisation socio-économique. Les données sur les individus ou les ménages servent à vérifier si les critères d'éligibilité des bénéficiaires potentiels sont respectés en l'absence de programmes d'universalisation. Ces instruments de ciblage sont à utiliser avec précaution en tenant compte de leurs limites. Un débat a récemment eu lieu sur la nécessité d'évoluer vers des prestations sociales universelles en vue de réduire les erreurs d'exclusion et d'inclusion produites par ces instruments, qui ne reflètent pas nécessairement la réalité de la population (voir l'encadré VI.2).

La gestion des données des systèmes d'information sociale détermine dans une certaine mesure la capacité du système et, par conséquent, la manière dont les données contenues dans le système peuvent être utilisées. Il faut donc disposer de systèmes qui intègrent les informations et tendent vers l'interopérabilité. Il s'agit de la capacité des systèmes TIC et de leurs processus à, d'une part, échanger et connecter des données et, d'autre part, à partager des informations et des connaissances. En d'autres termes, cette capacité permet d'interconnecter différentes bases de données, d'échanger et de croiser des données en utilisant les TIC et les processus nécessaires pour établir la connexion entre différents systèmes d'information complexes. Cela demande un travail concerté des secteurs publics et des institutions qui fournissent l'information. Il faut pour cela pouvoir utiliser des listes de données, les combiner ou les articuler et générer des connaissances pour la prise de décisions. Ce lien entre les registres de données (au sein du système de protection sociale) et les systèmes d'information (entre le système de protection sociale et d'autres systèmes) doit permettre la connexion avec d'autres interfaces telles que les sites web, les réseaux sociaux et la géolocalisation, entre autres. Les éléments clés de la réussite sont : la gestion des processus, la mise en place de protocoles de sécurité, de confidentialité et de protection des données, les méthodes et pratiques d'échange (voir l'encadré VI.3).

Encadré VI.2

Vers l'universalisation des politiques de protection sociale

Cette approche signifie que les bénéficiaires potentiels des prestations de protection sociale sont identifiés en partant du principe que l'ensemble de la population comprise dans la catégorie cible devrait bénéficier du programme. Par exemple, si une politique est mise en œuvre pour les personnes âgées, il leur suffira de fournir des informations sur leur âge pour être bénéficiaires. Des restrictions peuvent également être introduites, comme l'obligation de résider dans le pays ou la fixation d'un nombre maximum de transferts par ménage. Entre autres avantages, cette approche permet de :

- Garantir les droits des personnes en couvrant la plupart des bénéficiaires de la politique.
- Utiliser des mécanismes plus transparents et plus faciles à communiquer. Les processus de ciblage impliquent souvent des combinaisons de critères qui ne sont pas faciles à communiquer.
- Inclure des secteurs informels, des personnes dans l'extrême pauvreté ou des groupes invisibilisés dans les registres de bénéficiaires potentiels.
- Réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion en supprimant les critères d'éligibilité fondés sur des variables qui ne sont pas toujours à jour ou disponibles pour l'ensemble de la population. Cela permet de minimiser les coûts sociaux liés à la stigmatisation et aux conflits locaux résultant des incohérences dans l'attribution des biens et des services.
- Simplifier l'administration de la prestation, car sa mise en œuvre nécessite moins d'informations et moins d'étapes, ce qui se traduit en une administration moins coûteuse.

Source : Élaboré par les auteurs d'après S. Kidd et D. Athias (2020), "Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection, Summary version with updates analysis", Development Pathways and Act Church of Sweden [en ligne] <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/hit-and-miss-an-assessment-of-targeting-effectiveness-in-social-protection/>.

Encadré VI.3

Définition et caractéristiques de l'interopérabilité

Les systèmes d'information sociale doivent passer de l'intégration des registres et des bases de données à l'interopérabilité de leurs systèmes. Contrairement à la liaison ou à la communication entre différentes sources d'information, l'interopérabilité implique la coordination entre les systèmes, les acteurs et les institutions connexes, la production d'informations et de connaissances, l'attribution de rôles et la définition d'un fonctionnement sans restrictions et avec des processus préétablis entre les parties. La Banque interaméricaine de développement (2019) définit l'interopérabilité comme la capacité des systèmes de technologie, d'information et de communication (TIC) d'interconnecter des données et des processus pour partager des informations et des connaissances dans un cadre de protection, d'éthique et de sécurité, de manière fluide, efficace et transparente, et dans le but ultime de prendre des décisions fondées sur des faits.

Lorsque l'on travaille sur l'interopérabilité des systèmes d'information sociale, il faut tenir compte des éléments suivants: i) la structure qu'aura l'échange d'informations, à savoir comment les données en provenance de différentes institutions et sources seront mises en relation et quels seront les processus communs et spécifiques d'échange de données et les flux de services et de technologies ; ii) la mise en place et la fourniture de plateformes informatiques pour consulter les informations et diffuser les connaissances, permettant à tous les acteurs impliqués dans le processus de fourniture de prestations sociales (citoyens, acteurs locaux, exécutants, administrateurs et chercheurs, entre autres) d'accéder aux données ; iii) la mise en œuvre de technologies et de méthodologies qui permettent de gérer les processus liés à l'échange de données et à la réutilisation des informations disponibles ; et iv) la définition de normes et de règles concernant notamment la protection des données personnelles et de la vie privée des individus (système de sécurité), ainsi que l'attribution des responsabilités et la présentation des aspects juridiques de manière claire et transparente.

Source : Élaboré par les auteurs d'après C. Pombo *et al.* (2019), "El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico", Banque interaméricaine de développement [en ligne] <https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidad-de-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico>.

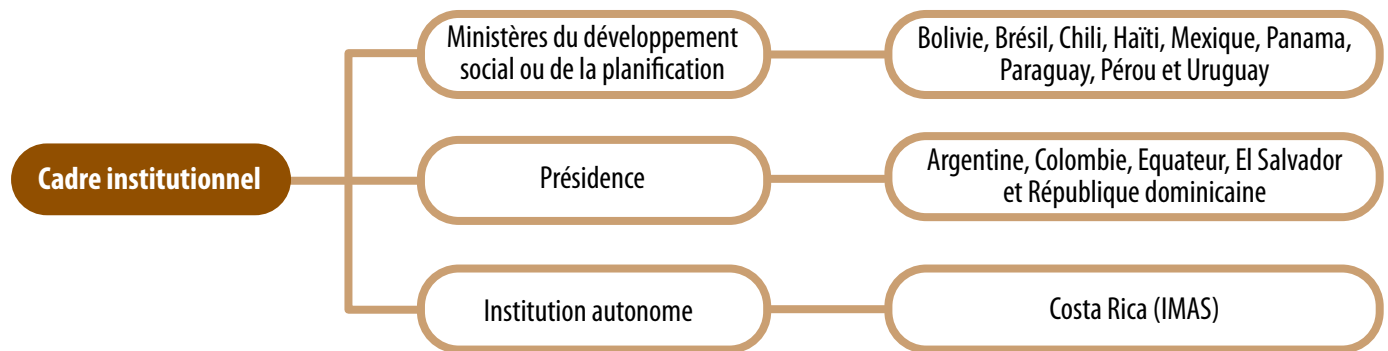
C. Les systèmes d'information sociale et les registres de bénéficiaires potentiels en Amérique latine et dans les Caraïbes

Les paragraphes suivants présentent une analyse du niveau de développement des systèmes d'information dans la région, à partir des informations disponibles pour 15 pays dotés de systèmes de ce type, soit au niveau général, soit au niveau sectoriel (associés aux ministères du développement social), et qui ont fait l'objet de l'étude réalisée par Berner et Van Hemelryck (2020)⁵. Parmi ces systèmes figurent le Registre unique (Cadastró Único ou CadÚnico) au Brésil, le Système intégré d'information sociale (Sistema Integrado de Información Social) au Chili, le Système d'identification des bénéficiaires potentiels des programmes sociaux (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBEN) en Colombie, le Système national d'information et registre unique des bénéficiaires de l'Etat (Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, SINIRUBE) au Costa Rica et le Système unique de bénéficiaires (Sistema Único de Beneficiarios, SIUBEN) en République dominicaine.

1. Caractéristiques principales des systèmes d'information dans 15 pays d'Amérique latine et des Caraïbes

Les entités responsables de cet outil opérationnel sont majoritairement les ministères du développement social ou les ministères de la planification, suivis par les Présidences (voir le diagramme VI.3). Ces entités sont généralement chargées de gérer les systèmes d'information et les registres d'information sociale. Cependant, les organismes ou institutions chargés d'appliquer ces instruments peuvent varier d'un pays à l'autre. Par exemple, au Chili, le système d'information sociale est exploité et géré de manière centralisée et sans séparation des tâches, car le système d'information sociale et le registre social des ménages sont placés sous la tutelle du Ministère du développement social, tandis qu'au Brésil, le Registre unique (CadÚnico), au niveau fédéral, est géré de manière centralisée par le Ministère de la citoyenneté, mais est exploité par la Caisse d'épargne fédérale (Caixa Econômica Federal, Caixa). Au Costa Rica, il est administré et géré par une autre institution autonome, l'Institut mixte d'assistance sociale (Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS)⁶. En outre, les municipalités ou les organes de l'administration territoriale locale soutiennent généralement la mise en œuvre des registres de bénéficiaires potentiels, comme c'est le cas au Chili et au Brésil.

Diagramme VI.3
Cadre institutionnel des systèmes d'information sociale et des registres de bénéficiaires potentiels



Source : élaboré par les auteurs.

⁵ L'étude de Berner et Van Hemelryck (2020) portait sur les 15 pays d'Amérique latine suivants : Argentine, État plurinational de Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Haïti, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou et Uruguay.

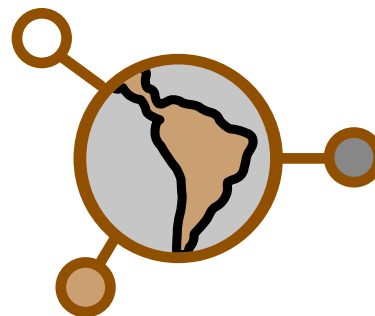
⁶ Voir [en ligne] www.registrosocial.cl pour le cas du Chili ; <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastró-unico> pour le cas du Brésil et <https://www.imas.go.cr/es/general/historia-leyes-y-normativa> pour le cas du Costa Rica.

Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes présentent des avancées très diverses en matière de systèmes d'information sociale, de registres de bénéficiaires et de développement des éléments qui les composent. De nombreux pays se sont efforcés de renforcer leur capacité d'utiliser l'information pour soutenir le processus de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques sociales, des stratégies de protection sociale et de prise de décisions, aussi bien au niveau opérationnel que politique. Pour mieux comprendre les degrés d'avancement dans la mise en œuvre de ces systèmes, il convient de se concentrer sur les principales caractéristiques de ces instruments présentées dans la section précédente.

En général, les pays étudiés ont commencé à recueillir des informations dans leurs registres de bénéficiaires potentiels en vue de les utiliser principalement pour la caractérisation socio-économique des ménages et être ainsi en mesure d'établir un classement ou une classification des ménages les plus pauvres ou les plus vulnérables. Ce classement sert ensuite de variable de sélection dans le processus d'éligibilité des bénéficiaires de prestations sociales, afin de diriger la mise en œuvre de programmes et d'initiatives basés sur des instruments de ciblage. Cela demande d'utiliser des données sur les caractéristiques des ménages ou des individus dans différentes dimensions, telles que l'éducation, le logement, le revenu et l'environnement, entre autres. Ainsi, des variables telles que la scolarité, les caractéristiques du logement (état des sols et des murs) et de ses habitants (sexe, âge et nombre de membres), le niveau de revenu, la distance aux services de base et la sécurité sont combinées pour obtenir un indicateur approximatif de la situation de vie du ménage⁷. Le type de données collectées a ensuite été élargi à mesure que le système de protection sociale l'exigeait et que les capacités techniques et institutionnelles le permettaient, afin d'évoluer vers des modèles d'universalisation des politiques sociales.

En matière de collecte de données, l'Uruguay est le seul pays dont l'inscription au registre est automatique et qui dispose donc d'une couverture presque complète de la population résidant dans le pays. La plupart des pays collectent et mettent à jour les informations à travers des enquêtes de masse ou des balayages locaux de la population potentiellement bénéficiaire de prestations sociales (généralement tous les 3 ou 5 ans), comme le Panama et le Paraguay. D'autres pays, comme le Brésil, la Colombie et le Costa Rica, donnent aussi la possibilité de se rendre dans les bureaux pour demander la visite de l'agent local afin de mettre à jour les informations. Dans certains pays, comme le Chili, les informations collectées à partir de recensements de masse ont été mises à jour grâce à la mise en place d'un système de demande de mise à jour ou d'inscription lors de la mise en œuvre du Registre social des ménages⁸.

Les **pays** d'Amérique latine et **des Caraïbes** présentent des **avancées** très diverses en matière de **systèmes** d'information sociale, de registres de **bénéficiaires** et de **développement** des éléments qui les **composent**.



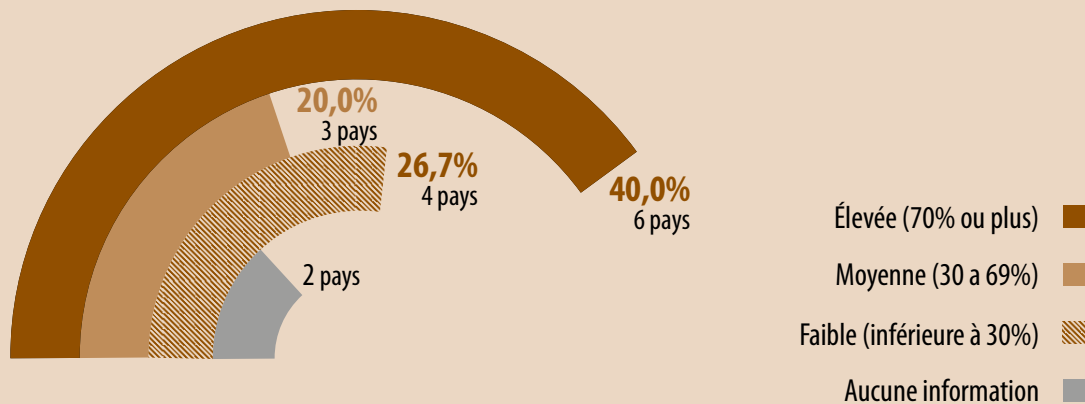
⁷ Ces indicateurs peuvent être calculés de différentes manières ; cependant, les pays de la région appliquent pour la plupart la méthode de l'examen indirect des ressources (*proxy means test*). Le Brésil est le seul pays à utiliser directement l'examen des ressources, qui consiste à examiner les moyens d'existence ou le bien-être d'un ménage individuel par rapport à un ou plusieurs seuils prédéterminés. L'approche de l'examen indirect des ressources consiste à utiliser les caractéristiques du ménage pour estimer le revenu, l'aide sociale ou les besoins du ménage, selon le cas.

⁸ Ces exemples, ainsi que ceux qui sont cités par la suite, sont tirés de l'étude de Berner et Van Hemelryck (2020).

Pour vérifier les données collectées, la stratégie la plus utilisée est la visite à domicile ou l'application d'un questionnaire sur place pour vérifier les conditions du logement. La plupart des pays appliquent ce système, tandis que d'autres pays recourent aux informations auto-déclarées avec des bases de données administratives (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Mexique, Panama, Pérou et Uruguay). L'État plurinational de Bolivie et le Salvador ne recourent aux données qu'avec les registres d'état civil. Un troisième mécanisme consiste à mettre à disposition des personnes des plateformes leur permettant de mettre à jour et de modifier les informations collectées (Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Mexique, Pérou et République dominicaine).

La manière dont l'information est collectée ne détermine cependant pas nécessairement le niveau de couverture des registres de bénéficiaires potentiels, notamment en raison de la tendance croissante à intégrer au registre un plus grand nombre d'individus ou de ménages du pays, indépendamment de leur vulnérabilité socio-économique ou de leur situation de pauvreté, afin de faciliter l'attribution de programmes à caractère universel. La figure VI.1 présente les couvertures dans 15 pays d'Amérique latine et des Caraïbes. L'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Pérou et l'Uruguay ont une couverture supérieure à 70 %. Viennent ensuite, avec une couverture allant de 30 à 69 %, le Brésil, l'Équateur et la République dominicaine, qui ont consenti des efforts importants pour augmenter le nombre de ménages inscrits sur leurs registres de bénéficiaires potentiels. C'est notamment le cas du Brésil, dont le Registre unique (Cadastró Único) se concentre sur la couverture de la population la plus vulnérable, vivant avec moins de la moitié d'un salaire minimum par personne ou dont le revenu mensuel total par famille est de trois salaires minimums. L'État plurinational de Bolivie, le Mexique, El Salvador et Haïti ont une faible couverture (moins de 30 pour cent de la population est inscrite au registre). En ce qui concerne les cas du Panama et du Paraguay, aucune information n'a été trouvée sur la couverture.

Graphique VI.1
Couverture des registres de bénéficiaires potentiels



Source : Berner et Van Hemelryck (2020). Pour des détails complémentaires sur les sources d'information consultées et la manière dont le calcul a été fait, consulter ce document.

^a Aucune information disponible sur la couverture au Panama et au Paraguay.

Dans le cadre du développement des systèmes d'information sociale, ces aspects sont déterminants et sont liés à l'architecture des données du système mis en œuvre, aux logiciels disponibles et à la capacité technique et humaine de l'équipe de professionnels qui gèrent et exploitent le système d'information et les registres de bénéficiaires potentiels. Ces éléments se traduisent généralement par le niveau d'interopérabilité et d'intégration des différentes bases de données, registres et systèmes d'information (voir le diagramme VI.4).

Diagramme VI.4

L'intégration des registres de bénéficiaires potentiels et leurs systèmes d'information



Source : Berner et Van Hemelryck (2020).

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) apparaît dans tous les cas comme un complément essentiel au développement des registres et des systèmes d'information sociale. Ce phénomène était prévisible depuis la création de ces instruments, mais il a pris toute son ampleur avec la crise générée par la pandémie de COVID-19. Au moment de mettre en œuvre des mesures visant à atténuer ses effets, bon nombre de gouvernements ont décidé d'inclure parmi les services de base des services d'internet et de téléphonie pour communiquer avec les utilisateurs potentiels et leur fournir des prestations sociales. En effet, les TIC ont été intégrées aux différentes étapes de la mise en œuvre des prestations de protection sociale, notamment dans la communication des prestations disponibles et la fourniture des biens ou services connexes, comme l'utilisation d'applications mobiles ou de plateformes en ligne. Les TIC ont également servi à communiquer aux personnes et aux ménages leur éligibilité, et permettaient aux utilisateurs de faire une demande de prestation en remplissant un formulaire en ligne sur des plateformes spécifiques. Au Paraguay, le programme de sécurité alimentaire « Ñangareko » a introduit des changements dans ce sens. Les personnes peuvent demander à bénéficier de cette prestation par téléphone ou en remplissant un formulaire sur le site web du Secrétariat d'urgence nationale (Secretaría de Emergencia Nacional, SEN). Pour valider les informations reçues, les données sont recoupées avec celle des registres du Ministère des finances, de la Banque centrale et du Ministère du travail. Le Pérou et la Colombie ont également réalisé des changements dans ce domaine en créant un registre national des mesures COVID-19 et une plateforme de transferts monétaires intégrée au registre social des ménages respectivement⁹.

À partir de ces éléments, nous pouvons classer l'état d'avancement de ces instruments dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes en trois groupes avec quelques nuances (voir le diagramme IV.5), qui sont discutées ci-dessous et détaillées dans le tableau IV.1. Le premier groupe correspond aux registres de bénéficiaires potentiels dont les données, les informations et les connaissances générées sont utilisées par un grand nombre de prestations sociales (transferts monétaires et non monétaires). Les pays de ce premier groupe disposent d'une couverture de plus de 70 pour cent de la population, emploient différents mécanismes de collecte et de mise à jour des informations et leurs systèmes d'information sociale présentent un certain degré d'intégration. Dans ce groupe, le Chili se démarque par son Système intégré d'information sociale (Sistema

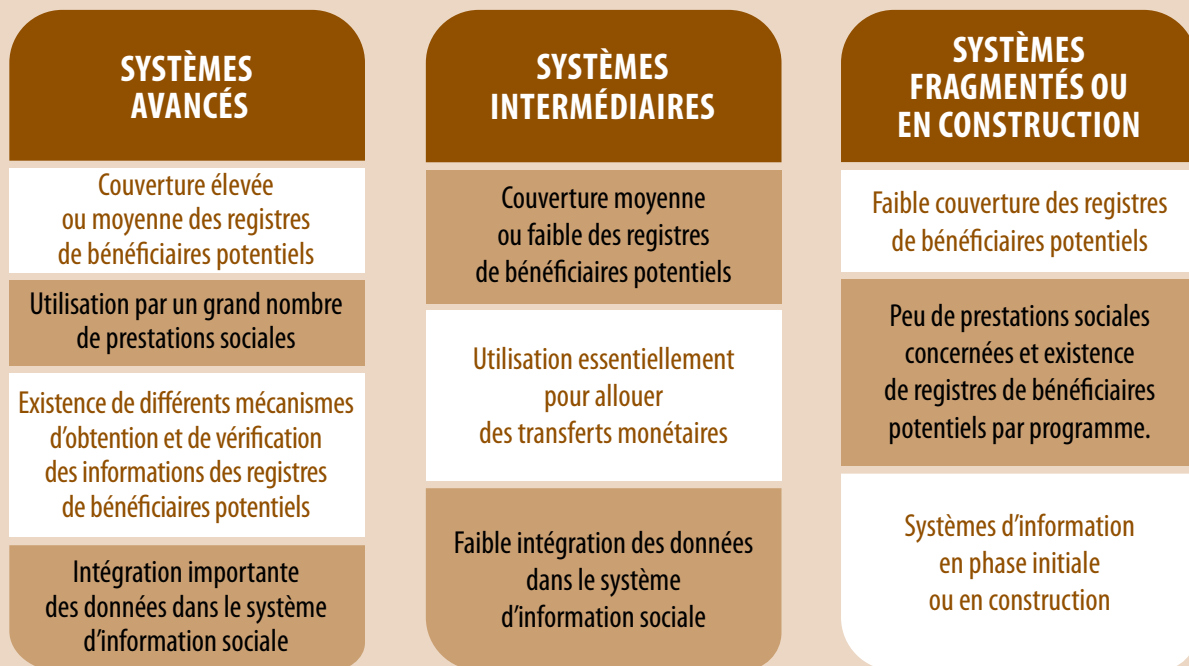
⁹ Voir [en ligne] <https://www.presidencia.gov.py/articulo/37902-angareko-unas-100-mil-transferencias-ya-fueron-efectivizadas-de-un-total-de-222-mil-beneficiarios-notificados-hasta-la-fecha.html#YBd4w-hKhPZ> pour le Paraguay ; https://peru.as.com/peru/2020/05/06/actualidad/1588779428_764986.html pour le Pérou et <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/> pour la Colombie. Pour ce dernier pays, il convient aussi d'examiner l'initiative portant création d'un Registre unique des victimes et des personnes affectées par la Covid-19 [en ligne] <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/Asistencia-humanitaria-de-emergencia-Colombia-Esta-Contigo-Apoyo-al-Adulto-Mayor-continua-llegando-a-todos-los-rincones.aspx>.

Integrado de Información Social), le Costa Rica par le Système national d'information et Registre unique de bénéficiaires de l'Etat (Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado), et le Brésil par son Registre unique (CadÚnico), entre autres¹⁰.

Viennent ensuite les registres de bénéficiaires dont la couverture est moyenne à faible, les systèmes d'information à faible intégration et qui sont utilisés pour les programmes de transferts conditionnels (Équateur et Panama)¹¹ ou pour différents programmes (El Salvador, Mexique et République dominicaine).

Le troisième groupe dispose pour sa part de systèmes d'information ou de registres de bénéficiaires potentiels plutôt fragmentés ou en cours de développement, caractérisés par une faible couverture, peu de prestations ayant recours au système et lui fournissant des informations, et un faible niveau d'intégration. Par exemple, en Haïti, le Système d'information du Ministère des affaires sociales et du travail (SIMAST) repose sur les informations collectées par les formulaires de demande pour accéder à chaque programme et s'applique à une partie réduite du territoire, dans la mesure où il dépend largement de prestations sociales financées et mises en œuvre par des organisations internationales (Berner et Van Hemelryck, 2020).

Diagramme VI.5
Classement des systèmes d'information
et de leurs registres de bénéficiaires potentiels



Source : Berner et Van Hemelryck (2020).

¹⁰ Bien que le Brésil présente une couverture inférieure à celle du reste du groupe, son système d'information se caractérise par une forte coordination et intégration, et remplit les autres caractéristiques mentionnées.

¹¹ En Équateur, le Registre social couvre 46,4 % de la population, en revanche, il présente un faible niveau d'intégration et n'est utilisé que pour des programmes de transferts monétaires.

Tableau VI.1

Caractéristiques principales des systèmes d'information sociale et des registres de bénéficiaires potentiels

Pays	Système d'information sociale	Registre de bénéficiaires potentiels	Couverture	Mécanismes de collecte d'information	Interopérabilité	Mécanismes de vérification de l'information	Instrument de ciblage ou de caractérisation socioéconomique
Argentine	Système d'identification national, fiscal et social (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, Sintys)	Registre de l'Administration nationale de la sécurité sociale (Base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES)	Élevée 96,2% de la population (2019)	Enquêtes de masse/ locales et fiches et listes de bénéficiaires des programmes	Considérable	Bases de données administratives	Critères fixés par chaque programme, sur la base de données administratives
Bolivie (Etat plurinational de)	Plateforme de registre intégré des programmes sociaux (Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales, PREGIPS)	Registre social de la plateforme de registre intégré des programmes sociaux (Registro Social de la Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales, PREGIPS)	Faible 7,5% des ménages (2015)	Enquêtes de masse/ locales ou demande	Pas d'interopérabilité	Registre d'état civil uniquement	Indice de ciblage de la pauvreté : utilisation d'informations sur le logement, le surpeuplement, les services de base, l'éducation et la santé, à partir de données auto-déclarées.
Bésil	Registre Unique (Cadastró Único, CadÚnico ^a)	Registre Unique (CadÚnico)	Moyenne 36,3% de la population (2020)	Enquêtes de masse/ locales ou demande	Faible	Bases de données administratives	Indice de ciblage de la pauvreté : comparaison entre le revenu mensuel par habitant et les seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté, à partir de données auto-déclarées.
Chili	Système intégré d'information sociale (Sistema Integrado de Información Social, SIIS)	Registre social des ménages (Registro Social de Hogares, RSH)	Élevée 70,1% de la population (2020)	Demande	Considérable	Bases de données administratives et visites à domicile	Qualification socio-économique : classement des ménages en fonction du revenu effectif par habitant et des caractéristiques de leurs membres. Ensuite, application d'un critère de ressources, à partir d'auto-évaluations et de données des bases administratives.
Colombie	Non applicable ^b	Système d'identification des bénéficiaires potentiels des programmes sociaux (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, SiSBEN)	Élevée 76,1% de la population (2017)	Enquêtes de masse/ locales ou demande	Faible	Bases de données administratives	Score SiSBEN : obtention d'un indice du niveau de vie sur la base des caractéristiques des ménages en matière de santé, d'éducation, de logement et de vulnérabilité, à partir d'informations auto-déclarées.
Costa Rica	Système national d'information et registre unique des bénéficiaires de l'Etat (Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, SINIRUBE)	Système d'identification des populations cibles (Sistema de Información de Población Objetivo, SIPO)	Élevée 87,1% de la population (2019)	Enquêtes de masse/ locales ou demande	Considérable	Bases de données administratives et visites à domicile	Score SIPO : conjugaison et pondération d'un ensemble de variables en matière de logement, d'occupation, d'éducation, d'assurance, de patrimoine et de revenu, à partir de données auto-déclarées.
Équateur	Registre interconnecté des programmes sociaux (Registro Interconectado de Programas Sociales, RIPS)	Registre social (Registro Social)	Moyenne 46,4% de la population (2016)	Enquêtes de masse/ locales y demandes d'accès aux programmes	Faible	Visites à domicile	Indicateur du Registre social : cet indicateur est calculé moyennant des variables structurelles (services de base) et sur la base de données déclarées par les membres du ménage sur la propriété de biens, l'accès à l'éducation et à l'emploi.
El Salvador	Non applicable ^b	Registre unique de participants (Registro Único de Participantes, RUP)	Faible 10,1% de la population (2015)	Enquêtes de masse/ locales ou demande	Considérable	Registre d'état civil uniquement	Indice de la qualité de vie : cet indice tient compte de quatre dimensions de la richesse, à savoir le capital physique individuel et collectif, le capital humain et le capital social, à partir de données auto-déclarées.
Haïti	Non applicable ^b	Système d'information du Ministère des affaires sociales et du travail, SIMAST.	Faible 23,0% de la population (2020)	Demande d'accès aux programmes	Pas d'interopérabilité	Aucune information	Indice national de privation et de vulnérabilité : cet indice classe les ménages selon des variables en matière de logement, santé, éducation, conditions de travail. vulnérabilité démographique, entre autres, à partir de données auto-déclarées.

Pays	Système d'information sociale	Registre de bénéficiaires potentiels	Couverture	Mécanismes de collecte d'information	Interopérabilité	Mécanismes de vérification de l'information	Instrument de ciblage ou de caractérisation socioéconomique
Mexique	Système intégré d'information sociale (Sistema de Información Social Integral, SISI)	Système de ciblage du développement (Sistema de Focalización de Desarrollo, SIFODE)	Faible 15,8% de la population (2018)	Demande	Faible	Bases de données administratives	Seuil de bien-être : estimation du revenu courant total par habitant, selon des variables auto-déclarées et des bases administratives, afin de le comparer au seuil de bien-être et au seuil minimum de bien-être.
Panama	Plateforme informatique intégrée des bénéficiaires (Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios, PIIB)	Registre national de bénéficiaires (Registro Nacional de Beneficiarios, RENAB)	Aucune information	Enquêtes de masse/ locales	Faible	Bases de données administratives et visites à domicile	Proxy Means Test : calcul sur la base de variables telles que les matériaux du logement, certains biens permanents du ménage, le niveau de scolarité du chef de famille, le taux de dépendance, le nombre de personnes par chambre et la zone géographique, à partir de données auto-déclarées.
Paraguay	Système intégré d'information sociale (Sistema Integrado de Información Social)	Registre social des ménages (Registro Social de Hogares, RSH) ^c	Aucune information	Enquêtes de masse/ locales	Prévue dans le nouveau système	Aucune information	Indice de pauvreté en fonction des principales privations : un examen des ressources indirect tenant compte de variables relatives aux conditions de logement, au groupe familial et au chef de famille, est conjugué à l'indice de pauvreté multidimensionnelle, qui prend en compte le travail et la sécurité sociale, l'éducation, la santé et l'environnement, ainsi que le logement et les services, à partir d'une auto-évaluation.
Pérou	Non applicable ^b	Système de ciblage des ménages (Sistema de Focalización de Hogares, SISFOH)	Élevée 78,4% de la population (2020)	Enquêtes de masse/ locales ou demande	Faible	Bases de données administratives	Classification socio-économique : cette classification comprend trois étapes conjuguant des informations issues de bases administratives, de la consommation de services publics et d'un indice de ciblage des ménages, alimenté par les informations de la fiche.
République dominicaine	Non applicable ^b	Système unique de bénéficiaires (Sistema Único de Beneficiarios, SIUBEN)	Élevée 60,2% de la population (2018)	Enquêtes de masse / locales ou demande	Faible	Aucune information	Indice de qualité de vie : mesure de la qualité de vie des ménages, tenant compte de dimensions telles que le logement, l'éducation et les services de base, à partir de données auto-déclarées.
Uruguay	Non applicable ^b	Système intégré d'informations du domaine social (Sistema de Información Integrada del Área Social, SIIAS)	Élevée 94% de la population (2017)	Inscription automatique	Considérable	Bases de données administratives et visites à domicile	Indice des principales privations (Índice de carencias críticas, ICC) : cet indice mesure la probabilité de se trouver dans le premier quintile de revenu, en évaluant la situation globale du ménage en termes de logement, de confort, d'éducation et de composition du ménage, à partir de données auto-déclarées.

Source : Élaboré par les auteurs à partir des données de Berner et Van Hemelryck (2020).

^a Dans le cas du Brésil, le pays ne dispose pas de système d'information sociale intégrant toutes les politiques de protection sociale. Néanmoins, comme l'indiquent Bartholo et al. (2018), l'effort consenti pour la mise sur pied du CadÚnico peut être considéré comme un système d'information spécifique. Il s'agit d'un registre d'utilisateurs potentiels des politiques publiques de protection sociale qui est devenu le plus grand registre de ce type au Brésil, en incorporant des informations sur les prestations sociales non contributives et en cherchant à inclure des informations sur le Bénéfice de prestation continue (Benefício de prestação continuada, BPC). En outre, le CadÚnico sert de référence pour le Système unifié d'assistance sociale (SUAS).

^b Les recherches effectuées dans ces pays montrent que l'identification d'un système d'information sociale ne s'applique pas dans la mesure où ils ne font pas de distinction entre le système d'information et le registre de bénéficiaires potentiels, mais utilisent uniquement un outil qui regroupe toutes les informations sur les bénéficiaires ou les destinataires, selon le cas. La Colombie prépare la mise en œuvre d'un registre social des ménages, créé par le décret 518 DE 2020, voir [en ligne] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=111656. Ce système d'information cherchera à intégrer les données disponibles (SISBEN IV ; base de données principale des dossiers administratifs ; données actualisées sur les bénéficiaires des programmes sociaux et des subventions) afin d'appuyer les processus de sélection des bénéficiaires par la validation et la mise à jour des informations socio-économiques sur les individus et les ménages. En outre, il visera à évaluer et à contrôler les programmes sociaux octroyés par l'État. Dans le cas d'Haïti, SIMAST permet d'identifier la vulnérabilité des ménages en tant que bénéficiaires (récepteurs) potentiels des transferts des programmes sociaux, tant gouvernementaux que d'autres organisations, principalement internationales, qui développent des projets dans le pays.

^c Le Paraguay se démarque des autres pays présentés, car il ne dispose pas d'un registre de bénéficiaires potentiels de l'offre publique, mais possède un système d'information sociale qui héberge les informations recueillies par le biais des fiches utilisées dans le cadre d'enquêtes ou de balayages. En outre, un registre social des ménages est en cours de mise en œuvre et constituera le registre des bénéficiaires potentiels à partir de 2020.

2. Expérience dans la conception et la mise en œuvre des systèmes d'information sociale et des registres de bénéficiaires potentiels dans la région : le cas du Chili

Au Chili, dans le but de mettre en place un système de protection sociale intégré pour contribuer à la réduction des inégalités et à l'éradication de la pauvreté, le Ministère du développement social et de la famille (MDSF)¹² a élaboré des outils pour quantifier, identifier et caractériser la population vulnérable de manière plus précise et pour répondre aux demandes non satisfaites du système de protection sociale. S'il reste encore beaucoup à faire pour unifier tous les systèmes d'information et les dossiers, un système d'information sociale a été consolidé, intégrant des informations issues de différentes sources qui traitent des données sur les personnes. Ainsi, le Système intégré d'information sociale (Sistema integrado de información social, SIIS) regroupe le Registre d'information sociale (Registro de información social, RIS), le Registre social des ménages (Registro social de hogares, RSH) et d'autres registres complémentaires tels que la Fiche de base pour les urgences (Ficha básica de emergencia). À cela s'ajoute la gestion de certains sous-systèmes de protection sociale, comme Le Chili grandit avec toi (Chile Crece Contigo) et Sécurités et opportunités (Seguridades y Oportunidades) (anciennement Chile Solidario) et des plateformes d'information contenant des données statistiques sur les individus et leurs caractéristiques¹³.

Le Système intégré d'information sociale s'est formellement concrétisé en 2008 avec la mise en place du système de protection sociale Le Chili solidaire (Chile Solidario)¹⁴, mais ses origines remontent aux années 1990 avec le retour à la démocratie. Compte tenu de sa nature intégratrice et de la nécessité de coordonner les différents organismes publics et de fournir des services de qualité à la population, le SIIS a été conçu comme un support informatique permettant d'articuler les informations issues des municipalités et des entités publiques qui fournissaient des prestations sociales et qui étaient hébergées dans le RIS. Dès le départ, le système a été conçu comme une plateforme nationale évolutive intégrant progressivement les différents sous-systèmes qui forment le système de protection sociale chilien, afin de centraliser toutes les informations sociales disponibles en ligne et de les mettre à la disposition des exécutants des programmes et des décideurs (Azebedo, 2011). Par conséquent, le lien entre la conception d'un système de protection sociale et le développement d'un système d'information qui l'accompagne et évolue dans le temps pour répondre à ses exigences est crucial.

Chacune des composantes du SIIS répond à un objectif spécifique et joue un rôle dans la construction de ce système qui vise à générer des connaissances pour le système de protection sociale. Comme nous l'avons mentionné, le RIS est le registre dans lequel sont gérées toutes les données issues des municipalités et des entités publiques qui gèrent les prestations sociales. Ces données portent sur les caractéristiques sociales, civiles et socio-économiques de la population qui accède aux programmes sociaux (programmes mis en œuvre, nombre de bénéficiaires et montant ou prestation délivrée, entre autres). En outre, il conserve un registre de données sensibles telles que les revenus, les impôts, les cotisations de sécurité sociale et de retraite, ainsi que le niveau d'instruction des personnes. Des protocoles minutieux sont établis en matière d'accès, d'échange et d'utilisation de ces informations. Chaque institution et municipalité dispose d'un compte d'accès crypté associé à certaines fonctionnalités établies individuellement par le biais d'accords d'échange de données.

Le SIIS comprend également un module qui intègre directement des informations sur les subventions et d'autres programmes sociaux, outre ceux qui font partie des programmes Sécurités et opportunités (Seguridades y Oportunidades) et Le Chili grandit avec toi (Chile Crece Contigo).

Pour identifier et sélectionner les utilisateurs de prestations sociales, il existe depuis les années 1980 un instrument spécifique dont la fonction est de déterminer le statut socio-économique des ménages. Cet instrument s'appelait au départ « Fiche CAS », puis « CAS2 » de 1990 à 2007, « Fiche de protection sociale » (Ficha de Protección Social, FPS) jusqu'en 2015 et, depuis le 1^{er} janvier 2016, il s'agit du « Registre social des ménages »

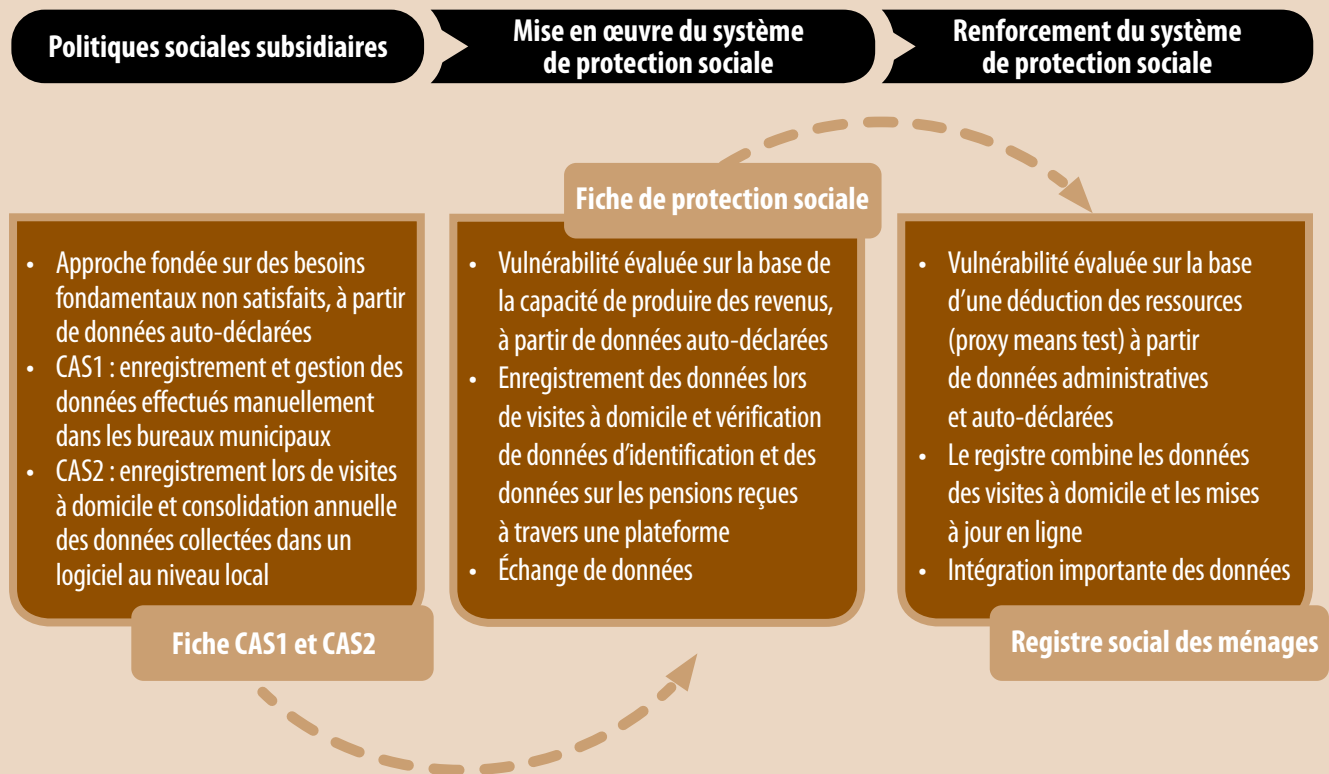
¹² Voir la loi n° 21.150 modifiant la loi n° 20.530 et portant création du Ministère du développement social et de la famille, publiée le 16 avril 2019 au Journal officiel chilien. Voir [en ligne] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1130640>. Ce ministère était anciennement connu sous le nom de Ministère du développement social (MDS).

¹³ Voir [en ligne] <http://siis.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

¹⁴ La loi n° 19.949, publiée le 5 juin 2004 au Journal officiel, établit un système de protection sociale pour les familles en situation d'extrême pauvreté, appelé Le Chili solidaire (Chile Solidario). Voir [en ligne] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=226081>.

(Registro Social de Hogares, RSH)¹⁵. Cette évolution répond aux changements de priorités des politiques publiques et aux besoins spécifiques de caractérisation et d'identification de la population potentielle¹⁶ (voir le diagramme VI.6). À noter que c'est avec la mise en œuvre de la FPS que les données ont commencé à être unifiées à travers un registre unique basé sur le numéro d'identification unique (Rol Único Nacional, RUN), qui permet de valider l'identité des personnes grâce à une connexion en ligne avec le registre d'état civil et recoupe les informations avec les pensions contributives et non contributives en vue de vérifier les informations sur les revenus à l'aide de données administratives (Berner, 2019; MDS et BM, 2018).

Diagramme VI.6
Évolution des instruments de caractérisation socioéconomique au Chili



Source : élaboré par les auteurs d'après MDS et BM (2018).

¹⁵ Le Registre social des ménages est entré en vigueur le 1er janvier 2016 et est réglementé par le Décret suprême No 22 de 2015 du Ministère du développement social.

¹⁶ Pour des détails complémentaires sur les caractéristiques de chacun des instruments cités, voir MDS et BM (2018), [en ligne] http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper.pdf. Il faut souligner que la méthode de calcul et d'approximation pour classer les ménages a été modifiée du fait des changements dans les priorités, ainsi, l'approche des besoins de base non satisfaits a été remplacée par celle de la capacité de produire des revenus et finalement par un examen indirect des ressources du ménage.

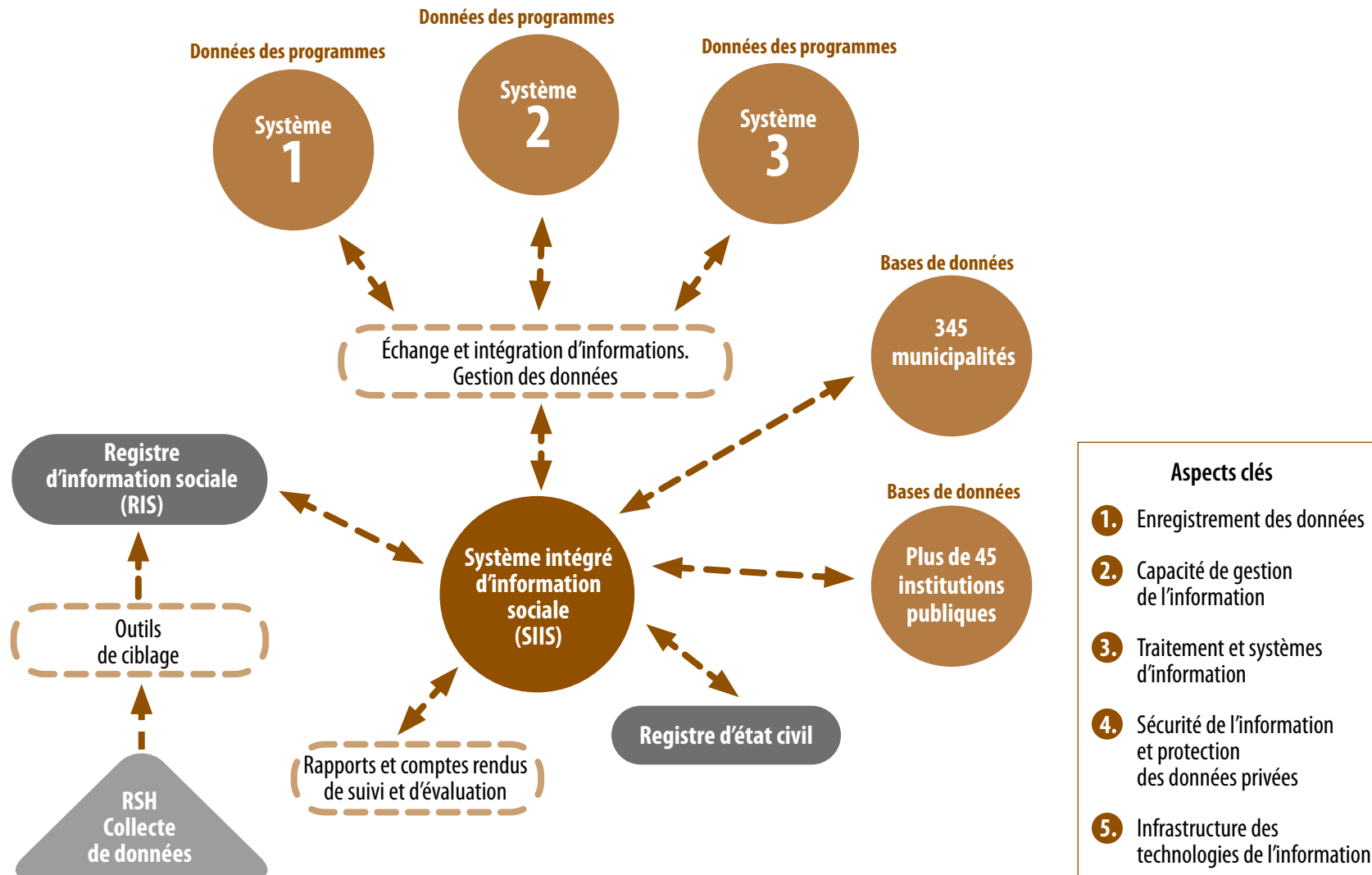
Cependant, il reste nécessaire d'améliorer la structure du système, de donner une plus grande légitimité à l'instrument de ciblage, de perfectionner la qualité des informations par la mise en place de protocoles de mise à jour et de vérification des informations déclarées par les ménages, d'étendre la couverture vers l'universalisation et de limiter les doublons dus à la demande des mêmes données aux personnes à chaque fois qu'elles sollicitent un programme social. La mise en œuvre du RSH comme système d'aide à la sélection des utilisateurs de prestations sociales vise à répondre à ces besoins. Dans l'étape la plus récente de ce processus de création et d'exploitation de systèmes de soutien à la protection sociale comptant plus de quatre décennies d'expérience, le RSH stocke des informations recueillies auprès de sources primaires (auto-déclaration) qui sont intégrées au registre et régulièrement mises à jour à partir de sources secondaires (données administratives de l'État), et contient une série d'indicateurs qui permettent d'analyser le bien-être des ménages. Les institutions qui fournissent des données administratives au RSH signent un accord d'échange d'informations avec le MDSF qui régleme les données à partager, la périodicité de la livraison et les règles de conservation et de protection des données. Les informations contenues dans le RSH soutiennent : i) la sélection et la hiérarchisation des usagers qui accèdent aux prestations sociales (à partir de la qualification socio-économique ou de la combinaison d'autres variables fournies par le RSH), ii) la conception et la reformulation des programmes et initiatives sociales, iii) la mise en œuvre et le suivi de leur performance, et iv) l'évaluation des résultats des prestations sociales (MDS et BM, 2018). Pour remplir ses objectifs, le registre requiert la participation active des municipalités qui réalisent des visites à domicile pour vérifier les informations déclarées sur les caractéristiques du logement, la composition du ménage et l'adresse, des institutions qui transmettent des données administratives et de celles qui fournissent des prestations sociales, ainsi que des citoyens (Berner, 2019).

Actuellement, le MDSF continue de perfectionner ses systèmes d'information pour en assurer une bonne gestion. En 2020, le RSH comptait 13,6 millions de personnes, soit environ 70,1 pour cent de la population. En outre, en 2017, le SIIS comportait au total 27 institutions et services publics, relevant de 11 ministères, 345 municipalités du pays recevaient régulièrement des informations du RSH, et 110 prestations utilisaient ces données pour la sélection des utilisateurs. Le diagramme VI.7 présente une description graphique du SIIS et met en évidence les flux d'échange d'informations entre les différents acteurs et institutions (Berner et Van Hemelryck, 2020 ; MDS et BM, 2018).

Malgré **les avancées** au Chili, des **défis subsistent**, tels que : améliorer la structure du **système**, donner une **plus grande légitimité** à l'instrument de **ciblage**, perfectionner la **qualité** des **informations**, étendre la **couverture** et limiter les **doublons**.

Diagramme VI.7

Structure générale du Système intégré d'information sociale (SIIS)



Source : Adapté à partir de Barca et Chirchir (2014) et de la mise à jour réalisée par Acha (2015).

Grâce aux informations administratives et auto-déclarées contenues dans le RSH, la Qualification Socioéconomique (CSE) sert d'instrument de caractérisation socio-économique, consistant en un classement des ménages qui font partie du RSH. Ce classement est stratifié en sept tranches, de la première tranche qui identifie les 40 pour cent des ménages ayant les revenus les plus bas ou la plus grande vulnérabilité socio-économique à la tranche 91 %-100 pour cent qui regroupe les ménages ayant les revenus les plus élevés ou la plus faible vulnérabilité socio-économique¹⁷. Cet instrument applique une approche de la vulnérabilité qui consiste à déduire le niveau de revenu du ménage sur la base du revenu par habitant du ménage, obtenu à partir de l'addition des revenus effectifs des membres du ménage. Ce montant est ensuite divisé par le nombre de personnes qui composent le ménage, en tenant compte de l'économie d'échelle et d'un indice des besoins, puis en appliquant des critères de ressources.

Le caractère évolutif du système d'information sociale, en particulier avec les changements mis en œuvre dans le cadre du RSH, a été rendu possible non seulement par la volonté politique, mais aussi par la maturation et le perfectionnement du système lui-même, et l'établissement d'un budget pour couvrir les coûts d'installation du système (voir la recommandation 5). D'une part, des changements ont été apportés au cadre institutionnel social en dotant le MDSF de fonctions et de pouvoirs accrus (voir la recommandation 4) pour demander et utiliser des données administratives issues d'autres institutions sectorielles en vue d'améliorer le système d'aide à la sélection des utilisateurs et de collaborer au contrôle, au suivi et à l'évaluation des programmes sociaux (voir la recommandation 2). En outre, ces pouvoirs accrus ont coïncidé avec une plus grande disponibilité des données administratives regroupées grâce au numéro d'identification unique (RUN), à la disponibilité des ressources humaines, physiques, financières et technologiques, ainsi qu'à la volonté de participation active des différents acteurs impliqués dans le processus de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des prestations sociales (voir les recommandations 2, 3 et 4). Ces domaines ont tous été développés et discutés tout au long des années de développement du système d'information sociale (MDS et BM, 2018).

De même, la mise en œuvre de ce système a été favorisée par la possibilité d'utiliser les informations du RSH non seulement pour le ciblage à travers l'instrument de qualification socio-économique (CSE) mais aussi pour donner la possibilité aux concepteurs et aux exécutants des programmes d'établir leurs propres instruments de ciblage et des priorités entre les bénéficiaires potentiels des prestations sociales, se rapprochant ainsi des régimes universels. Cette démarche a suscité l'intérêt de plusieurs institutions publiques qui font désormais partie du système d'information et utilisent les données pour allouer et évaluer leurs programmes (voir la recommandation 2). Cette utilisation accrue des données contenues dans le RSH a également encouragé les individus et leurs ménages à s'inscrire au registre ou les programmes eux-mêmes à imposer l'enregistrement dans le RSH pour pouvoir demander une prestation, ce qui a permis d'étendre progressivement la couverture (voir la recommandation 1).

D. Recommandations pour la mise en place de systèmes d'information sociale et de registres de bénéficiaires potentiels

Les recommandations présentées ci-dessous résument les différents mécanismes, actions et éléments qui, suite à l'observation du processus de mise sur pied des systèmes d'information, apparaissent comme des aspects importants à prendre en compte et qui ont été recueillis par Berner et Van Hemelryck (2020). Pour mettre en place des systèmes d'information sociale efficaces, efficaces et flexibles au regard des besoins du système de protection sociale, il convient de tenir compte d'aspects tant politiques qu'opérationnels, spécifiques au contexte et aux besoins particuliers de chaque pays. Il existe notamment des défis liés à l'accès aux TIC et à leur développement, à la capacité technique des équipes chargées de la gestion et de l'exploitation du système (en particulier les administrateurs, les développeurs de logiciels, les analystes et les programmeurs informatiques, entre autres) et aux conditions institutionnelles permettant d'ajuster les politiques, les budgets, les budgets et d'intégrer la gouvernance des données pour définir la coordination et la responsabilité des acteurs impliqués. Ces enjeux se traduisent par l'amélioration des aspects liés au contenu, au mode de fonctionnement, aux destinataires et à la finalité des systèmes d'information sociale (voir le diagramme VI.8).

¹⁷ Tout ce qui précède est en accord avec les dispositions de la résolution d'exemption N° 068 de 2018, et de la résolution d'exemption N° 075 de 2020, toutes deux du Ministère du développement social et de la famille, qui déterminent et modifient respectivement la procédure et la méthodologie pour le calcul de la qualification socio-économique. Voir les directives complémentaires pour plus de détails sur la méthode de calcul de la CSE. [en ligne] http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Orientaciones-complementarias-N8_c%C3%A1culo-CSE_VF.pdf.

Diagramme VI.8

Recommandations pour la conception
d'outils de soutien au système
de protection sociale



Source : Élaboré par les auteurs.

1. Évoluer vers l'universalisation des registres de bénéficiaires potentiels (améliorer la couverture)

- Lors de la conception des registres de bénéficiaires potentiels, intégrer des mécanismes permettant d'identifier toutes les personnes et tous les ménages de manière à soutenir la logique universelle de la protection sociale selon une approche fondée sur les droits. Par exemple, dans le cas du Chili, de l'Uruguay ou de l'Argentine, on autorise l'enregistrement de toutes les personnes, et pas uniquement de la population la plus vulnérable, en accordant une attention particulière aux différences et aux inégalités par le principe de recherche active des groupes habituellement exclus des registres des politiques sociales. Dans le cas du Chili, il s'agit d'une méthode d'enregistrement des étrangers, et dans le cas de l'Argentine, de l'inclusion récente d'un registre pour les personnes travaillant dans l'économie populaire¹⁸.

¹⁸ Voir, pour le Chili [en ligne] <http://www.registrosocial.gob.cl/preguntas-frecuentes-web> et pour l'Argentine [en ligne] <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep#:~:text=El%20Registro%20Nacional%20de%20Trabajadores,les%20permitan%20potenciar%20su%20trabajo>.

- Élaborer des stratégies pour favoriser l'enregistrement des groupes de population qui manquent de visibilité (travailleurs informels, secteurs à revenus moyens, populations autochtones et migrants, entre autres), en conjuguant différents mécanismes de collecte d'informations¹⁹ et en tenant compte du rôle des organisations sociales et communautaires proches de la population qui ne figure pas dans ces registres. Par exemple, au Chili, un travail coordonné a été mené avec les municipalités et les fondations qui fournissent une assistance aux sans-abri en vue de les enregistrer dans le RSH²⁰.

2. Renforcer les niveaux d'interopérabilité des systèmes

- Mettre en lien les données entre les registres faisant partie du système de protection sociale (par exemple, le registre des bénéficiaires potentiels et des bénéficiaires actuels de programmes sociaux) mais aussi entre les systèmes sectoriels (par exemple, l'éducation, la santé, les pensions de vieillesse, etc.). Cela exige la coordination des institutions et la volonté politique de mettre en place un système qui rassemble toutes les informations.
- Étendre les registres de bénéficiaires potentiels à la consolidation des données socio-économiques sur la population potentiellement bénéficiaire de prestations sociales (conception d'instruments de ciblage), et à l'inclusion d'informations supplémentaires permettant de relier directement la population nécessitant une assistance aux programmes sociaux proposés, afin d'identifier les lacunes de couverture et de continuer à avancer dans la mise en œuvre de politiques universelles, sensibles aux différences et visant à garantir les droits des personnes. Par exemple, en Colombie, les données du système d'information sont utilisées pour les programmes de protection sociale, de santé, de logement et d'inclusion productive (Leite *et al.*, 2017).
- Disposer d'un identifiant national unique pour relier et connecter les bases de données administratives et auto-déclarées. Dans certains pays, on utilise le registre fiscal, dans d'autres, il s'agit d'un identifiant national ou d'algorithmes d'identification. Plus récemment, certains pays ont entrepris d'utiliser des techniques biométriques. Par exemple, le Chili utilise un numéro d'identification unique, dit RUN, et l'Argentine utilise un algorithme pour identifier les individus²¹.
- Faciliter les processus de mise à jour, de validation et de vérification des données, en assurant leur qualité et leur périodicité, à travers des protocoles formels connus de tous.

3. Utilisation des technologies de l'information et la communication (TIC)

- Intégrer les TIC et du personnel qualifié pour renforcer les capacités du système et optimiser l'enregistrement, le traitement et l'utilisation des informations.
- Innover dans les outils de collecte des données des citoyens (plateformes web et applications mobiles), de stockage et de traitement des données (logiciels de traitement et d'exploitation des informations). Dans le cas du Chili, une équipe de travail a été créée pour mettre en œuvre des projets web avec une expertise suffisante pour les développer de manière institutionnelle ou en faisant appel à des entreprises spécialisées pour compléter les connaissances.
- Se doter de dispositifs et de technologies capables de sauvegarder les données personnelles et de les protéger contre les attaques ou les abus.
- Construire des plateformes pour incorporer les mises à jour des informations rapportées par les individus et rectifier les éventuelles erreurs dans les données administratives.
- Renforcer l'utilisation des TIC permet non seulement de mettre en place différentes stratégies pour que les utilisateurs potentiels puissent demander des prestations sociales, mais aussi d'offrir différentes alternatives pour distribuer les prestations. Cet avantage a pris une importance

¹⁹ Il est à noter que des difficultés peuvent se présenter dans l'expansion rapide des registres, comme la perte de qualité ou de précision des données. Les pays dont la couverture est moyenne ou élevée sont mieux préparés pour atteindre un plus grand nombre de personnes, tandis que les pays comme le Brésil, dont le registre porte essentiellement sur les personnes les plus pauvres, doivent opter pour des solutions plus créatives.

²⁰ Voir [en ligne] <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/CuadernilloIMPRENTA.pdf>.

²¹ Voir Berner et Van Hemelryck, 2020.

particulière dans le contexte de la pandémie de COVID-19. On peut citer l'exemple, en Haïti, de la plateforme financière « Mon Cash » de l'entreprise de télécommunications DIGICEL pour la livraison d'aides monétaires aux familles à faible revenu.

4. Perfectionner le cadre institutionnel, la gouvernance des données et le rôle des niveaux territoriaux

- Créer une gouvernance des données qui facilite le contrôle des données disponibles (qui sont de plus en plus nombreuses) et améliore la capacité du système à les utiliser, en introduisant un ensemble de pratiques, de protocoles, de standards et de normes concernant les données et leur gestion pour optimiser les processus et les utiliser de manière sécurisée. L'interopérabilité permet une croissance exponentielle des données traitées par le système, qui doivent être mises à jour en fonction de la disponibilité de l'institution qui en est responsable²².
- Établir une réglementation connue et diffusée pour garantir la protection des informations personnelles et la transparence dans l'utilisation de ces informations, de manière à légitimer les processus qui incorporent ces données. Définir les normes, protocoles et règles qui régissent les processus d'échange et de traitement des bases de données. Tous les pays appliquent des normes, plus ou moins générales, mais certains y accordent une plus grande importance en les inscrivant dans la Constitution, comme le Costa Rica et la Colombie (Azevedo *et al.*, 2011).
- Préserver la transparence et la légitimité des registres des bénéficiaires potentiels et des mécanismes d'attribution des prestations sociales en confiant l'administration et le fonctionnement du système d'information sociale et du registre des bénéficiaires potentiels à des organes et institutions étatiques compétents du point de vue technique et responsables. En général, cette démarche est possible grâce à la mise en place de plateformes en ligne contenant des informations provenant du citoyen et destinées à celui-ci²³.
- Coordonner les différentes institutions sectorielles de manière à ce qu'elles puissent accéder aux mêmes sources de données et, à leur tour, transmettre des informations sur l'exécution des prestations sociales dont elles ont la charge.
- Impliquer les différents niveaux territoriaux, notamment le niveau local, qui assure un contact direct avec les utilisateurs potentiels et les bénéficiaires de l'offre de programmes sociaux, en favorisant, par exemple, l'identification des cas problématiques dans l'utilisation des données pour l'attribution des prestations sociales. Les municipalités jouent ici un rôle fondamental, comme en témoigne le cas du Chili, où elles sont les premières à entrer en contact avec les citoyens, à collecter des informations et à répondre à leurs questions, ainsi qu'à mettre en place des programmes localisés à partir des informations fournies par le niveau central. Une situation similaire se produit au Costa Rica, où des accords sont conclus avec les municipalités²⁴.

5. Planifier et identifier les coûts associés

- Mieux gérer et planifier la politique sociale des systèmes d'information sociale, car en intégrant les registres de bénéficiaires potentiels, on peut non seulement disposer d'informations sur les prestations sociales auxquelles ont accès les personnes et les ménages figurant dans le registre, mais aussi suivre et évaluer les programmes sociaux et éviter, par exemple, les cas de doublons dans les programmes ou les erreurs d'inclusion ou d'exclusion des bénéficiaires de prestations.

²² Au Chili, la plupart des sources de données ont été mises à jour tous les mois grâce à l'établissement de processus par lots qui permettent de procéder à l'échange direct de données avec des protocoles de sécurité (SFTP, Secure File Transfer Protocol) ou des réseaux privés (VPN, Virtual Private Network) et de réduire ainsi le temps consacré par les institutions concernées à la gestion (MDS et BM, 2018).

²³ Par exemple, voir [en ligne] pour le Chili, www.registrosocialdehogares.cl ; pour le Brésil https://meucadunico.cidadania.gov.br/meu_cadunico/ ; pour le Costa Rica, <https://www.sinirube.go.cr/>.

²⁴ Voir [en ligne] <https://www.sinirube.go.cr/noticias/>.

- Déterminer les étapes et les activités qui seront nécessaires pour mettre en œuvre les changements destinés à faire des systèmes d'information sociale et des registres de bénéficiaires potentiels un outil solide et percutant pour assurer la gestion de la protection sociale et être prêt à faire face à des crises majeures comme celle qu'a générée le COVID-19. Ce point sera abordé plus en détail dans le chapitre consacré aux systèmes de protection sociale en cas de catastrophe.
- Identifier le rôle de chaque institution et acteur impliqué dans les différentes étapes de la chaîne de fourniture des prestations sociales (identification et détermination des utilisateurs, fourniture des prestations, suivi et évaluation des prestations accordées).
- Identifier clairement les coûts de conception et de mise en œuvre des systèmes d'information sociale et notamment des registres de bénéficiaires potentiels. Par exemple, au cours de la première année de mise en œuvre du RSH au Chili, plus de 50 pour cent des fonds ont été alloués à l'acquisition de matériel et de logiciels, tandis que le reste du budget était réparti entre les ressources humaines et le développement de services informatiques. En revanche, au cours des années suivantes, une part plus importante du budget a été allouée aux transferts vers les municipalités et à l'achat de biens de consommation et de services associés à la mise en œuvre et aux supports de diffusion du RSH. Ces dépenses représentaient 0,3 pour cent des fonds dépensés pour les prestations sociales qui utilisent le RSH au Chili (MDS et BM, 2018).

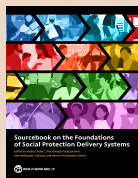
E. Principales références suggérées



Berner H. et T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID 19", *Documents de projets* (LC/TS.2020/140), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>.



Chirchir, R. et V. Barca (2020), "Building integrated and digital social protection information systems". Agence allemande de coopération internationale (GIZ) GmbH: Bonn [en ligne] <https://socialprotection.org/discover/publications/building-integrated-and-digital-social-protection-information-system-technical>.



Leite, P. *et al.* (2017), "Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool", Banque mondiale [en ligne] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/698441502095248081/pdf/117971-REVISED-PUBLIC-Discussion-paper-1704.pdf>.



Lindert, K. *et al.* (éditeurs)(2020), "Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems", Washington, Banque mondiale [en ligne] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34044>.



Williams, A. et V. Moreira (2020), "Making Social Protection Information Systems Adaptive", Note technique, Banque mondiale [en ligne] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/315481593590360395/pdf/Making-Social-Protection-Information-Systems-Adaptive-Guidance-Note.pdf>.

F. Questions

- A votre avis, l'État dispose-t-il d'informations suffisantes pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer les prestations de protection sociale ? Si vous pensez que ce n'est pas le cas, quelles sont selon vous les données qui devraient être intégrées ? Si l'État dispose de données suffisantes, ces données sont-elles reliées à un identifiant unique ou à une clé permettant de mettre en lien des informations issues de différentes sources d'information et concernant la même personne ? Veuillez préciser.
- Quels sont les institutions et les acteurs qui collectent, produisent ou stockent des données dans votre pays/région/territoire ? Comment pensez-vous qu'ils peuvent être mis en relation et coordonnés pour échanger les informations dont ils disposent ? Pensez-vous qu'une entité particulière est nécessaire pour appuyer ou gérer la mise en œuvre des registres de bénéficiaires potentiels (par exemple au niveau local, national, etc.) ?
- Savez-vous s'il existe des protocoles, des normes ou des réglementations protégeant la sécurité et la confidentialité des données des particuliers et des ménages dans votre pays/région/territoire ? Veuillez fournir quelques explications. Pensez-vous que certaines données sont plus sensibles que d'autres et doivent donc être protégées ? Quelles sont, selon vous, ces données sensibles et comment doivent-elles être protégées ?
- Comment incorporeriez-vous une approche fondée sur les droits dans la création de systèmes d'information ? Selon vous, est-il souhaitable de mobiliser le registre des bénéficiaires potentiels vers l'universalisation pour parvenir à une couverture de l'ensemble de la population de votre pays/région/territoire ? Pourquoi ? Quelles stratégies pourraient être mises en œuvre pour identifier les groupes de population spécifiques nécessitant une attention particulière (personnes en situation de rue, migrants, travailleurs informels et personnes qui sont exclues du système de protection sociale) et les mettre en lien avec le système de protection sociale afin qu'ils soient inscrits au registre des bénéficiaires potentiels dans votre pays/région/territoire ?
- Suite à l'expérience de la pandémie de COVID-19, pensez-vous que de meilleures politiques de protection sociale auraient pu être créées dans votre pays/région/territoire si le système d'information avait été plus flexible et les données plus nombreuses et de meilleure qualité ? À cet égard, quelles seraient, selon vous, les principales mesures à prendre à court, moyen et long terme pour consolider le système d'information sociale dans votre pays/région/territoire ?

Bibliographie

Acha, V. (2015), "Chile's 'integrated system for social information': integration of policy, integration of data and information", Présentation lors de la conférence de Jakarta. Disponible [en ligne] <https://socialprotection.org/fr/discover/publications/chile%E2%80%99s-%E2%80%98integrated-system-social-information%E2%80%99-siis-integration-policy>.

Azevedo, V., C.P., Bouillon et I. Irrarrázaval Llonca (2011), "Sistemas integrados de información social su rol en la protección social", Santiago du Chili, Banque Interaméricaine de Développement, Université Catholique du Chili et Centre de politiques publiques. Disponible [en ligne] <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/02/Libro-SIIS.pdf>.

Berner, H. (2019), "Recomendaciones a partir de la experiencia chilena", Atelier de discussion sur les registres sociaux et le ciblage des programmes sociaux en Équateur, 14 mai 2019, Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Berner H. et T. Van Hemelryck. (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID 19", Documents de projets (LC/TS.2020/140), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>.

Cecchini, S. (comp.) (2019), Protección social universal en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados 2006-2019 (LC/M.2019/5), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Santiago. Disponible [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/4/S1900962_es.pdf.

Cecchini, S. et R. Martínez. (2011), "Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos", Livres de la CEPALC N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, CEPALC. Disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2020), Programme régional pour un développement social inclusif (LC/CDS.3/5), Santiago, CEPALC. Disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>.

_____ (2016), Panorama Social de América Latina 2015 (LC/G.2691-P), Santiago, CEPALC. Disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>.

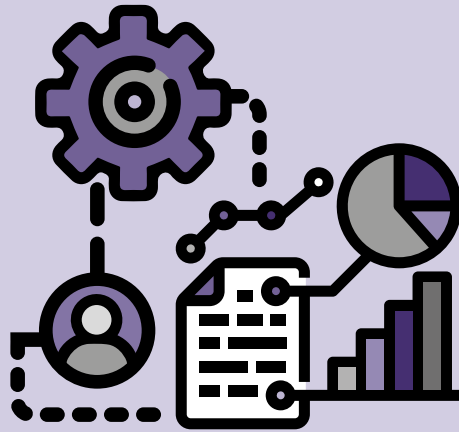
Chirchir, R. et V. Barca (2020), "Building integrated and digital social protection information systems". Agence allemande de coopération internationale (GIZ) GmbH: Bonn. Disponible [en ligne] <https://socialprotection.org/discover/publications/building-integrated-and-digital-social-protection-information-system-technical>.

Leite, P *et al.* (2017), "Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool", Banque mondiale. Disponible [en ligne] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/698441502095248081/pdf/117971-REVISED-PUBLIC-Discussion-paper-1704.pdf>.

Lindert, K. *et al.* (ed.) (2020), "Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems", Washington, Banque mondiale. Disponible [en ligne] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34044>.

MDS et BM (Ministère du développement social et Banque mondiale) (2018), "Registro Social de Hogares de Chile", Santiago, Ministère du développement social – Sous-secrétariat de l'évaluation sociale. Disponible [en ligne] http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper_2.pdf.

Williams, A. et V. Moreira. (2020), "Making Social Protection Information Systems Adaptive", Note technique, Banque mondiale. Disponible [en ligne] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/315481593590360395/pdf/Making-Social-Protection-Information-Systems-Adaptive-Guidance-Note.pdf>.



VII. Suivi et évaluation des politiques et des programmes sociaux¹

- Le suivi est le processus continu qui s'appuie sur la collecte d'informations et leur analyse, afin de veiller à ce que les processus associés à des politiques ou des programmes sociaux soient mis en œuvre tels qu'ils ont été conçus.
- L'évaluation est l'analyse qui permet d'identifier le degré de pertinence et de réalisation des objectifs d'une politique ou d'un programme social en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre, les impacts et la durabilité.
- Le Suivi et Évaluation (S&E) se décline en trois types : des processus, de l'impact et économique. Il peut également être classé selon deux catégories : ex ante (réalisé lors de la conception), et ex post (effectué pendant l'opération, lors de la conclusion).
- L'institutionnalisation du suivi et de l'évaluation peut être structurée autour de quatre composantes : alignement stratégique, arrangement institutionnel, information et méthodologies, et utilisation.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Mónica E. Orozco et Rodrigo Valdivia, consultants du bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique.

A. Introduction

Le suivi et l'évaluation (S&E) sont des éléments très pertinents en ce qui concerne les politiques et les programmes sociaux étant donné qu'ils prévoient le contrôle continu des actions menées (suivi) et l'analyse des progrès dans la réalisation des objectifs (évaluation), depuis les étapes de planification et de conception jusqu'à la mise en œuvre, en permettant même de réexaminer les objectifs, de modifier la conception ou d'ajuster la mise en œuvre. D'après Martínez (2015), le suivi et l'évaluation sont complémentaires et il n'est pas possible de tirer des conclusions appropriées d'une évaluation d'impact si celle-ci n'est pas analysée en tenant compte des indicateurs résultant du suivi. Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, la réalisation du S&E des politiques et programmes sociaux a pris de l'ampleur à la fin des années 1990 et au début du nouveau millénaire, en acquérant une plus grande solidité technique dans le cadre de la création et en apportant des ajustements et des améliorations aux programmes de transferts conditionnels (PTC). Ces derniers ont été les principaux précurseurs de la nécessité technique de comprendre et d'effectuer le suivi de grandes quantités d'informations, en utilisant des méthodes permettant d'obtenir des preuves empiriques sur les performances de leurs composantes, et qui ont par la suite été appliquées à d'autres domaines.

Encadré VII.1

Le suivi et l'évaluation dans le cadre des programmes de transferts conditionnels au début du XXI^e siècle

C'est à partir des PTC – par exemple, Progresa au Mexique – que les gouvernements de la région et les organisations internationales ont reconnu l'importance du S&E en tant qu'élément fondamental de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques et du fonctionnement des programmes sociaux.

Le suivi a été articulé avec les éléments du cycle des politiques et des processus de ces programmes, conférant ainsi un sens pratique au diagnostic et à la conception ; à la construction des lignes de base et à la définition des indicateurs et des objectifs ; à la définition des populations cibles ou prioritaires et au ciblage ; à l'intégration de registres de destinataires, ainsi qu'aux schémas de budgétisation et d'investissement social des gouvernements, entre autres. Tous ces aspects sont toujours en vigueur.

D'autre part, l'évaluation a permis de vérifier la pertinence et la réalisation des objectifs et des buts établis par les PTC, en se focalisant sur des aspects tels que la planification, la diffusion, la demande d'aides, la sélection des participants, la production et la distribution de biens et de services, la livraison des aides, le suivi des bénéficiaires et le contrôle des aides. Ces aspects, comme dans le cas du suivi, sont toujours considérés comme pertinents dans les schémas actuels d'évaluation.

Source : Élaboré par les auteurs.

Remarque : Pour une description détaillée du modèle de processus, voir CONEVAL (2017).

Les questions et les indicateurs principaux du S&E des politiques et des programmes sociaux portaient initialement sur l'amélioration des revenus et de la consommation des ménages, le développement des capacités de leurs membres, en particulier des enfants, des adolescents et des jeunes dans différents domaines (la nutrition, l'éducation et la santé) et, encore de manière très élémentaire, le processus de transition vers le marché du travail.

Les thèmes abordés ont été élargis. Depuis peu, la question des soins a été introduite dans les évaluations sous l'angle du développement de l'enfant, en interaction avec la participation au marché du travail des travailleurs du secteur formel par le biais de congés parentaux (Cecchini *et al.*, 2015), et, plus récemment, sous un angle plus large qui comprend les droits d'autres groupes de population, notamment les personnes handicapées, les personnes âgées et les femmes pourvoyeuses de soins (CEPALC et ONU Femmes 2021 ; Orozco 2020 ; Orozco *et al.*, 2016)².

² La disponibilité des informations statistiques et des systèmes d'information joue un rôle important dans la visibilité de ces questions. On observe dans la région des avancées progressives en ce qui concerne les enquêtes sur les budgets-temps, les comptes satellites, les études de matrices de comptabilité sociale, ainsi que les enquêtes sur la violence à l'égard des femmes.

Au cours des vingt dernières années, plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont créé ou modifié leur normativité pour y inscrire l'obligation d'élaborer, de coordonner, d'évaluer et de faire le suivi des plans et des programmes nationaux de développement. Cela a entraîné un changement d'approche concernant les tâches des bureaux de la planification et du budget, en intégrant la tâche de définition des lignes directrices et d'orientation des actions de S&E menées par les différentes institutions, en particulier celles du secteur social. Cela a même conduit, dans certains pays, à la création de systèmes de suivi et d'évaluation de la politique sociale.

Ce chapitre présente un cadre conceptuel permettant de comprendre les éléments clés associés au S&E, tant au niveau des systèmes nationaux qu'au niveau des politiques et des programmes sociaux. Lesdits éléments sont utilisés pour analyser comparativement des expériences pertinentes, aussi bien au niveau des systèmes que des programmes sélectionnés dans trois pays (Chili, Costa Rica et Mexique). Le chapitre se conclut par quelques recommandations visant à améliorer la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation des politiques et des programmes sociaux.

B. Cadre conceptuel

Ci-dessous, nous examinerons les concepts de suivi et d'évaluation à partir de leurs définitions et de leurs aspects pertinents.

1. Définitions du suivi et de l'évaluation

Le **suivi** est un processus continu qui s'appuie sur la collecte systématique d'informations qui, une fois transformées en indicateurs, puis analysées et traduites en études et en diagnostics, permettent de vérifier que les processus sont mis en œuvre tels qu'ils ont été conçus. Le suivi se concentre sur l'analyse de l'efficacité et de l'efficience des processus qui entraînent la génération des biens et des services proposés à la population prise en charge par un programme social (Cooper, 2016).

L'**évaluation** est l'analyse effectuée à des moments spécifiques qui permet d'identifier, par le biais d'une méthodologie définie au préalable, le degré de pertinence et de réalisation des objectifs d'une politique publique ou d'un programme social en ce qui concerne sa conception, sa mise en œuvre, ses impacts et sa durabilité.

Tableau VII.1
Différences entre le suivi
et l'évaluation

	Suivi	Évaluation
Objet principal de l'analyse	Processus	Impact
Résultats espérés	Déterminer si les processus sont effectivement réalisés conformément à leur conception	Déterminer si les actions réalisées permettent d'atteindre les objectifs fixés en obtenant les impacts souhaités
Calendrier d'exécution	Continu	À des moments spécifiques

Source : Élaboré par les auteurs.

L'importance du S&E des politiques et des programmes sociaux tient aux faits suivants :

- Ils permettent de déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs et des buts planifiés.
- Ils facilitent l'identification des domaines à améliorer dans les politiques et les programmes.

- Ils sont utiles pour élaborer des recommandations visant à accroître l'efficacité, l'efficience, la qualité des résultats, l'impact et la durabilité des actions et des objectifs fixés par un gouvernement.
- Ils peuvent détecter les effets non prévus d'une intervention, ou les aspects non planifiés qui peuvent interférer avec la réalisation des objectifs espérée³.
- Ils permettent de soutenir les réalisations et les incidences sociales et financières de la mise en œuvre des politiques et des programmes sociaux.
- Ils instruisent les prises de décisions budgétaires et opérationnelles.
- Ils favorisent la transparence et la responsabilité dans la gestion des ressources.
- Ils renforcent le cadre institutionnel.
- Ils facilitent le contrôle et la diffusion des informations publiques sur les réalisations et les échecs de la gestion des institutions publiques impliquées, conformément à une approche fondée sur les droits (Martínez, 2015).

2. Types de suivi et d'évaluation

Les types de S&E généraux sont habituellement classés en trois catégories : processus, impact et économique. L'encadré VII.2 détaille les objectifs de chaque type⁴.

Tableau VII.2
Types de S&E

Type de S&E	Description
Des processus	Il consiste en un examen continu ou périodique de la gestion interne afin d'analyser la productivité, la qualité, les délais, les coûts de production et de distribution et, en général, la conformité de l'opération avec ce qui a été planifié – bien qu'il puisse également comprendre l'analyse des aspects non planifiés ³ .
D'impact	Il identifie les effets de l'intervention sur la population en mesurant le changement au niveau des indicateurs que le programme vise.
Économique	Il établit la relation entre les avantages générés et les coûts encourus. Il peut également servir à évaluer l'impact économique d'une intervention dès la phase de conception.

Source : Élaboré par les auteurs, à partir de Armijo (2011), CONEVAL (2017), Martínez (2015) et Winchester (2013).

^a Martínez (2015) considère que le suivi et l'évaluation des processus sont synonymes. Les évaluations de processus comprennent les évaluations de résultats où l'on mesure la réalisation de l'objectif, de l'intention ou la complétion des composantes d'un programme, en s'appuyant sur la matrice des indicateurs. D'autres documents distinguent une catégorie spécifique pour les évaluations de résultats, voir par exemple [en ligne] https://www.performance.noaa.gov/program_evaluation_guide_types, qui a pour but de mesurer les résultats des produits du programme ou les résultats non prévus qu'il génère.

Le suivi est souvent associé au type de processus, et l'évaluation au type d'impact. Le type de S&E économique est un pont entre les deux autres types, car il permet de déterminer si, entre deux options correctement mises en œuvre et ayant un impact, il en existe une qui y parvient en utilisant le moins de ressources possible.

Un autre classement couramment utilisé se fonde sur le moment où les évaluations sont effectuées : i) *ex ante*, lors de la phase de conception du programme ou de la politique, au cours de laquelle les objectifs, les budgets, les composantes et la mise en œuvre, ainsi que les effets attendus sont planifiés, et ii) *ex post*,

³ Voir CONEVAL (2017) et Martínez (2015).

⁴ Compte tenu des nombreux classements, l'objectif ici est d'affiner une définition générique en utilisant leurs éléments communs. Voir Winchester (2013), Martínez (2015) et CONEVAL (2017).

pendant l'opération ou à la fin d'un projet. Il convient ici de mentionner que l'évaluation *ex post* comprend à la fois la construction des lignes de base et la comparaison de celles-ci avec des données saisies ultérieurement, afin de mesurer les variations telles que le suivi des processus. Ce dernier type doit répondre au plan établi et permettre de corriger les écarts dans l'opération et de renforcer l'alignement sur les objectifs prévus.

Le suivi est de type *ex post*, car il est effectué pendant l'opération, alors que l'évaluation peut être de type *ex ante* dans une démarche prospective, et *ex post* lorsqu'elle est effectuée à la fin, dans une démarche rétrospective.

Le S&E devrait idéalement fournir des informations permettant de décider de la continuité d'un programme, ainsi que d'élargir sa couverture ou d'améliorer sa qualité, de modifier les prestations dispensées, de réorienter le ciblage s'il y a lieu, et articuler avec d'autres interventions, entre autres. Il s'agit donc d'un processus transversal à la conception de la politique ou du programme, à sa mise en œuvre et au moment où ses résultats ou ses effets sont mesurés.

3. Institutionnalisation du suivi et de l'évaluation

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le processus d'institutionnalisation du S&E des politiques et des programmes sociaux a été stimulé par les PTC, d'abord en le renforçant au niveau des programmes, puis en structurant des systèmes qui homologuent et structurent les lignes directrices et les méthodes de manière plus ordonnée. Ce processus a requis l'apprentissage et la formation des ressources humaines aux méthodologies et outils de S&E au sein des instances chargées de la politique sociale et de la mise en œuvre des programmes. Cet apprentissage n'a pas toujours été étayé par des processus formels de formation, mais il se consolide par la pratique et en fonction des besoins et des priorités des pays.

Parmi les aspects qui nécessitent un renforcement des capacités dans ce domaine se trouvent la connaissance des outils de conception des évaluations, des mécanismes de collecte et de systématisation des informations, de la conception des instruments servant à une analyse ad hoc et systématique des informations, et des mécanismes visant à rendre utiles ainsi qu'à redéfinir les dispositifs sur le terrain et les autres activités. Tous ces aspects veillent à ce que les tâches opérationnelles correspondent à la planification et à la théorie du changement qui sont à la base de l'intervention politique.

4. Composantes du suivi et de l'évaluation

Ci-dessous, nous présentons un cadre regroupant quatre composantes fondamentales pour traduire l'institutionnalisation du suivi et de l'évaluation tant au niveau des programmes de mise en application qu'au niveau d'un système national de suivi et d'évaluation, et comprenant l'alignement stratégique, l'arrangement institutionnel, l'information et les méthodologies, et l'utilisation des résultats du S&E.

L'alignement stratégique consiste à vérifier que les politiques et les programmes sociaux sont fondés sur la planification nationale (plans nationaux, sectoriels et institutionnels) et sur les cadres réglementaires internationaux (droits de l'homme, objectifs de développement durable). Cela s'applique aux objectifs transversaux, sectoriels et multidimensionnels, étant donné que son expansion au niveau infranational implique l'alignement des plans territoriaux sur les plans sectoriels et nationaux, et la consolidation des informations statistiques territoriales sur les informations sectorielles et nationales⁵.

L'alignement stratégique doit être validé dès l'étape de planification des politiques et des programmes, et de manière structurelle tout au long du cycle des politiques. Tant au niveau du S&E de programmes spécifiques qu'au niveau des systèmes de S&E, cela implique de s'assurer que les objectifs fixés par les politiques et les programmes sociaux répondent aux objectifs de la planification nationale, sectorielle ou institutionnelle, ainsi qu'aux plans et programmes internationaux, en particulier ceux dont le calendrier a une portée plus importante que les plans gouvernementaux nationaux.

⁵ Medina Giopp (2016), « Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: avances y retos en la construcción de indicadores en México », Mexique : Conseil national d'évaluation de la politique de développement social. CONEVAL, 2016. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Segundo-Seminario-Internacional-de-Monitoreo.aspx>.

L'arrangement institutionnel se réfère à la disponibilité et à la structure des ressources humaines, financières et institutionnelles disponibles pour mener à bien le travail de S&E. Au niveau des programmes, il implique généralement la conformation d'une unité ou d'une division technique avec ses propres pouvoirs au sein de l'institution chargée de la mise en œuvre, soit pour effectuer un travail en interne de S&E, soit pour coordonner des activités de S&E réalisées par des personnes externes à l'institution. Par exemple, le programme de transferts Progres-a-Oportunidades-Prospera au Mexique disposait d'une direction chargée de l'évaluation qui coordonnait les relevés statistiques et les activités d'évaluation réalisées par des parties externes, tout en effectuant le suivi au sein du même programme.

Au niveau des systèmes de S&E, l'arrangement institutionnel peut avoir plus d'ampleur, puisqu'il implique non seulement de disposer d'une structure propre, mais aussi la participation des domaines et des directions chargés de l'évaluation, de la planification et des systèmes d'information des ministères et des institutions chargés des politiques et des programmes sociaux, ainsi que des bureaux de statistique, des Congrès et du pouvoir législatif, des organes chargés des processus d'audit et chefs de file de l'évaluation, des contrôles citoyens, des bureaux des droits de l'homme ou des défenseurs du peuple, du monde universitaire et de la société civile. Par exemple, au sein du Ministère de la planification (MIDEPLAN) du Costa Rica, la division d'évaluation et de suivi (Área de Evaluación y Seguimiento, AES) est chargée de coordonner l'auto-évaluation des institutions publiques costariciennes et d'autres instances nationales dans le cadre du processus de S&E.

Dans tous les cas, lors de la conception des arrangements institutionnels permettant de réaliser le S&E et de le mettre en œuvre de manière efficace, il est important d'identifier – sur la base de la demande existante – les besoins en ressources humaines et financières, notamment les capacités qui doivent être développées dans ce secteur (sensibilisation, leadership et compétences analytiques)⁶.

L'information et les méthodologies sont également des éléments nécessaires pour un S&E réussi. **L'information** fait référence aux registres administratifs, recensements, enquêtes, bases de données, indicateurs et statistiques à utiliser dans le cadre du travail de S&E. Il est essentiel que lesdites informations soient pertinentes et disposent d'indicateurs et de résultats utiles pouvant être utilisés dans la prise de décision.

Dans le processus de S&E, les informations sous forme de données sont transformées en rapports de plusieurs types par le biais de différents outils méthodologiques. Ce processus est au cœur du S&E et prévoit la nécessité de combiner des bases de données provenant de diverses sources liées à la politique ou au programme social en question⁷, en intégrant, par exemple, des registres administratifs et des registres de destinataires lorsque cela est nécessaire, et en systématisant les biens et les services fournis. Cela implique également de disposer d'indicateurs sur les intrants, les activités et les produits alignés sur les résultats, ainsi que des lignes de base pour les performances.

Les **méthodologies** sont des éléments fondamentaux pour standardiser et établir des normes de qualité des produits de S&E. L'élaboration de rapports à partir du processus de transformation de l'information dans le S&E se base toujours sur une méthodologie, qui dépendra dans une large mesure du type de suivi ou d'évaluation à réaliser.

Parmi les méthodologies les plus utilisées pour le S&E des processus, on trouve celles qui orientent la conception des indicateurs, et l'intégration et l'utilisation de Matrices d'indicateurs de performance⁸ associées, à leur tour, à la méthodologie du cadre logique⁹. On trouve également certaines méthodologies

⁶ Pour en savoir plus, voir Maldonado et Galíndez (Eds.) (2013), « *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: El papel de los actores subnacionales* », CIDE/CLEAR, Mexique, 2013. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://clear-lac.org/3d-flip-book/monitoreo-evaluacion-y-gestion-por-resultados/>.

⁷ Ces éléments se retrouvent dans le chapitre VI « Systèmes d'information de protection sociale et registres de bénéficiaires potentiels ».

⁸ La Matrice d'indicateurs de performance est un outil de planification qui identifie de manière synthétique les objectifs d'un programme, intègre les indicateurs de résultats et de gestion qui mesurent ces objectifs, spécifie les moyens d'obtenir et de vérifier les informations des indicateurs, et inclut les risques et les contingences qui peuvent affecter les résultats du programme (CONEVAL, 2007). En outre, elle permet de relier les différents instruments de conception, d'organisation, d'exécution, de suivi, d'évaluation et d'amélioration des programmes budgétaires, résultant d'un processus de planification fondé sur la méthodologie du cadre logique.

⁹ Voir Armijo (2011) [en ligne] : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y et Aldunate et Córdoba (2010) [en ligne] : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

associées à l'analyse des coûts, aux rapports coût-efficacité ou coût-avantages correspondant au type de S&E économique¹⁰. D'autre part, parmi les méthodologies liées au S&E de l'impact, les méthodes expérimentales (avec des groupes de contrôle), quasi-expérimentales et pré-expérimentales sont couramment utilisées. Elles se fondent sur les relevés ad hoc d'enquêtes et recourent à des méthodes qui permettent d'évaluer les effets en comparant la situation précédant et suivant la mise en œuvre du programme social, à l'aide de techniques telles que la méthode des doubles différences (DD), la méthode d'appariement et la technique de régression avec discontinuité¹¹.

Enfin, l'**utilisation** correspond au moment où l'on recourt aux résultats du S&E pour soutenir une révision des politiques et des programmes sociaux. Les rapports établis suite à la transformation des données à l'aide des méthodologies choisies fournissent les éléments qui contribuent au suivi et à la vérification de la réalisation des objectifs des politiques et des programmes sociaux. Ainsi, ils permettent d'évaluer si les problématiques à la base de leur création sont résolues, et de prendre des décisions quant à leur avenir. Il est donc important de définir un mécanisme pour utiliser les résultats du S&E, afin de consolider leur utilisation en facilitant leur accès et en promouvant la participation de l'ensemble des acteurs qui conforment l'arrangement institutionnel dans cette phase de prise de décisions.

Le tableau VII.3 résume les aspects essentiels des quatre composantes présentées plus haut, et c'est l'interrelation entre elles qui guide la construction et l'amélioration continue du processus de S&E, que ce soit au niveau du système ou axé sur un programme ou une politique sociale spécifique.

Il est important de souligner qu'au niveau du système, une analyse exhaustive des quatre composantes décrites ci-dessus permet de connaître leur degré de maturité et de consolidation, car plus les informations de S&E sont pertinentes et opportunes, meilleures sont les chances de s'aligner sur les délais établis par le cycle des politiques, la budgétisation et la reddition de comptes.

Enfin, il convient de noter que les résultats du processus de S&E permettent de réduire les éléments subjectifs qui peuvent influencer la durabilité des politiques et des programmes face à un changement d'administration, à des changements de direction des organismes gouvernementaux ou des fonctionnaires de haut niveau¹². Il est par ailleurs important de disposer de données systématiques et fiables sur l'origine des ressources qui financent le S&E, dans un souci de transparence et de respect du principe de production d'informations opportunes à un coût raisonnable¹³. Ici, l'importance pour les systèmes de S&E de disposer de ressources et de capacités suffisantes, couplées à une volonté politique durable dans le temps pour assurer leur continuité, est réaffirmée comme une condition de leur existence.

Les **résultats** du processus de **Suivi et Évaluation** (S&E) permettent de **réduire** les éléments **subjectifs** qui peuvent **influencer** la **durabilité** des **politiques** et des **programmes**.



¹⁰ Voir CDC (s/d) « Program operation guidelines for STD prevention » [en ligne] : <https://www.cdc.gov/std/program/ProgEvaluation.pdf>.

¹¹ Voir Martínez (2015) pour une présentation des méthodologies utilisées : méthodes expérimentales, quasi-expérimentales et pré-expérimentales [en ligne] : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹² Mackay (2007), López (2012), Wholey (2004), cité dans CONEVAL (2020).

¹³ Pour en savoir plus sur les critères d'institutionnalisation du système de S&E, voir Jan-Ric Furubo, R. C. Rist et R. Sandahl (2002), *International Atlas of Evaluation*. Éd. New Brunswick.

Tableau VII.3
Composantes du S&E

	Alignement stratégique	Arrangement institutionnel	Information et méthodologies	Utilisation
Qu'est-ce que c'est ?	C'est le mécanisme qui permet de vérifier qu'il existe bel et bien un soutien et un alignement avec la planification stratégique des politiques et des programmes sociaux, ainsi qu'avec les cadres réglementaires et les engagements internationaux en vigueur.	C'est l'ensemble des ressources disponibles et la manière dont elles interagissent entre elles pour mener à bien le travail de S&E. Il comprend des acteurs institutionnels, des ressources humaines et financières.	C'est l'ensemble des sources d'information et des outils analytiques disponibles pour mener de façon adéquate le travail de suivi et d'évaluation.	C'est l'ensemble des mécanismes et des stratégies entraînant l'appropriation, l'analyse et la prise de décisions, sur la base des résultats de l'étape précédente.
À quoi cela sert-il ?	À garantir que les actions entreprises et les informations générées dans le cadre du processus de S&E sont appropriées par rapport à leur alignement stratégique avec les grands objectifs et avec les cadres réglementaires et les engagements internationaux.	À effectuer la mise en œuvre des tâches de S&E avec la rigueur nécessaire et dans les délais impartis.	À produire des rapports de suivi et d'évaluation en transformant les informations en éléments pertinents, au moyen des méthodologies.	À identifier des mécanismes par le biais desquels les résultats du suivi et de l'évaluation seront utilisés pour mesurer la performance des programmes sociaux, rendre des comptes et améliorer leur mise en œuvre, et étayer la formulation, l'ajustement ou l'élimination des politiques, des actions ou des programmes sociaux, ainsi que pour une éventuelle réorientation du budget alloué, voire de la planification nationale.
Comment s'effectue la mise en œuvre ?	En appliquant des normes qui permettent de vérifier que les actions menées et les informations générées sont conformes au cadre réglementaire international, et qu'elles sont alignées sur les objectifs nationaux établis dans la planification stratégique nationale, sectorielle et spécifique.	En identifiant les besoins en ressources humaines et financières en fonction des informations à fournir et de la manière dont celles-ci seront utilisées pour obtenir des résultats de S&E de qualité, pertinents dans le temps et la forme, et avec des statistiques précises.	En utilisant des mécanismes permettant d'obtenir des informations statistiques de différents types qui génèrent des bases de données contenant des informations pertinentes pouvant être transformées grâce à différentes méthodologies, notamment la conception d'indicateurs, l'intégration et l'utilisation des matrices d'indicateurs de performance, et d'autres instruments plus spécifiques dans le domaine de l'évaluation d'impact.	En définissant des mécanismes de rétroalimentation visant à améliorer l'efficacité des biens et des services publics offerts par les programmes, afin de corriger les résultats non attendus ou d'avoir une incidence sur les processus de conception, de planification, de budgétisation, de gestion et de reddition de comptes.

Source : Élaboré par les auteurs, d'après CONEVAL (2020), dans Mackay (2007) et CONEVAL (2016).

C. Exemples de mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques et des programmes sociaux en Amérique latine et les Caraïbes

Cette section montre comment l'institutionnalisation en vue de la construction d'un système de S&E a été encouragée au niveau national dans trois pays de la région : le Chili, le Costa Rica et le Mexique. Ces expériences montrent que différents chemins peuvent être empruntés pour avancer dans la construction du système de S&E des politiques et des programmes sociaux. L'analyse se sert de l'encadré VI.1 comme cadre organisateur et couvre une période d'environ 25 ans.

1. Chili

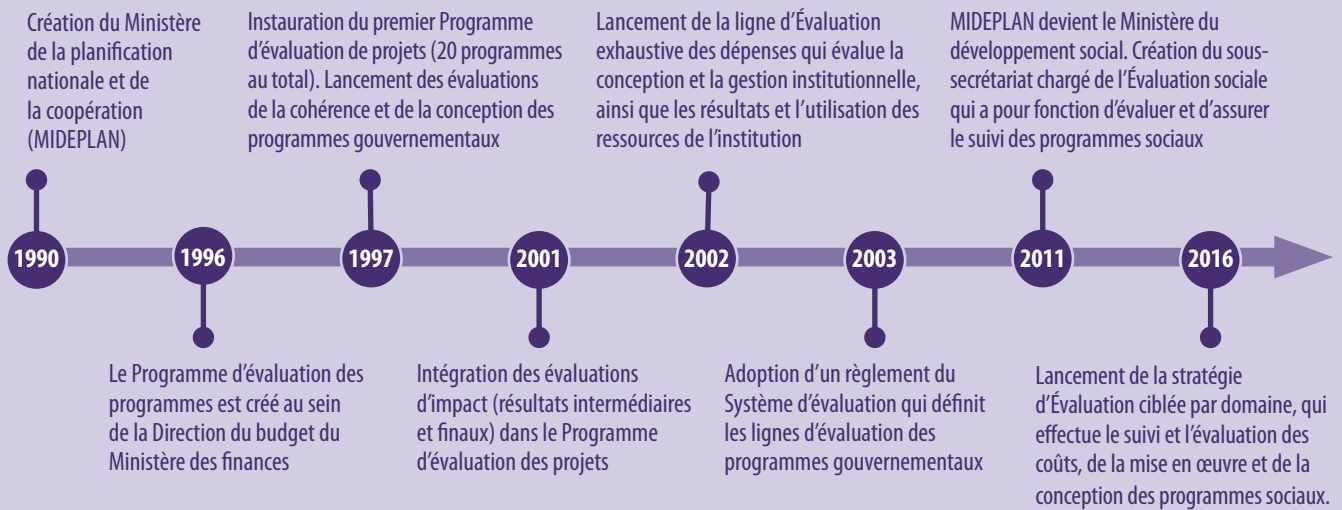
En 1990, le Ministère de la planification nationale et de la coopération (MIDEPLAN) a été créé pour travailler en collaboration avec la présidence de la République à la conception et à la mise en œuvre de politiques, de plans et de programmes afin de proposer des plans d'investissement public et d'évaluer les projets d'investissement financés par l'État, ainsi que de coordonner des initiatives visant à éradiquer la pauvreté, et ce, à une époque où la conformation d'un système de S&E commençait tout juste à prendre forme dans le pays.

Le S&E des interventions publiques au Chili était initialement axé sur la vérification de la réalisation des objectifs du contrôle des dépenses publiques et l'organisation du cycle budgétaire, en veillant à ce que les résultats aient un corrélat dans les décisions politiques d'allocation de fonds, et que les évalués disposent de mesures d'incitation suffisantes pour faire un « usage approprié des fonds publics » qui leur sont alloués¹⁴.

Progressivement, les pouvoirs et les rôles de MIDEPLAN ont été élargis afin de réaliser le S&E de politiques et de programmes publics, de concert avec le Ministère des finances et le secrétariat général de la présidence, en consolidant le champ d'études prospectives dans le domaine économique et social. De même, un travail a été entrepris pour renforcer le système national d'investissement afin d'inclure l'évaluation *ex ante* des projets bénéficiant d'un financement public, mais aussi l'évaluation *ex post* et le suivi de tous les projets auxquels l'État alloue des ressources.

En 2011, MIDEPLAN est devenu le Ministère du développement social, ce qui lui confère des pouvoirs plus spécifiques en matière de S&E des politiques et des programmes sociaux.

Diagramme VII.1
Évolution du système de S&E au Chili



Source : Élaboré par les auteurs.

Actuellement, les projets et programmes sociaux et non sociaux à évaluer sont choisis conjointement avec le Congrès et le Ministère des finances, et les résultats des évaluations – réalisées par des tiers indépendants ayant des homologues dans les institutions en charge des programmes – ont une incidence sur la conception du budget qui les finance. En outre, tant le Ministère des finances que l'institution chargée de la mise en œuvre s'engagent formellement à assurer le suivi.

Au Chili, il existe principalement trois façons de réaliser le S&E : les révisions de programme, les évaluations d'impact et les évaluations exhaustives des dépenses. Dans le cas des premières, qui relèvent du type de S&E de processus, on contrôle la cohérence de la conception, de l'exécution et de la diffusion des informations sur le programme. Ces études sont menées par des panels comportant trois experts indépendants sélectionnés sur la

¹⁴ Le cadre réglementaire de l'évaluation prévoit : une loi sur la responsabilité fiscale, une loi sur les budgets du secteur public, un règlement pour le fonctionnement du système d'évaluation des programmes en vertu de l'article 52 du décret-loi organique n° 1263 de 1975, Administration financière de l'État. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.dipres.gob.cl/598/articles-140851_doc_pdf.pdf.

base d'un concours public. D'autre part, les évaluations d'impact servent à déterminer l'efficacité d'un programme dans la réalisation de ses objectifs. Enfin, les évaluations exhaustives des dépenses, qui correspondent au type de S&E économique, évaluent la cohérence de l'ensemble des programmes d'un ministère ou d'une agence donnés, en se focalisant sur la détection de doublons et d'incohérences, ainsi que sur la recherche de synergies potentielles et d'économies de ressources.

Lorsque l'évaluation des programmes gouvernementaux est terminée, la Direction du budget du Ministère des finances (Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, DIPRES) présente une classification de la performance du programme définie comme un « instrument qui fournit des informations relatives à la réalisation ou au résultat lors de la livraison des produits (biens ou services) générés par l'institution, pouvant couvrir les aspects quantitatifs ou qualitatifs de cette réalisation » et permet d'établir un positionnement des programmes, ce qui oriente ensuite les recommandations de la DIPRES¹⁵ (Irrarázaval et Pérez, 2017, p. 5).

2. Costa Rica

Au Costa Rica, le suivi et l'évaluation des politiques publiques sont une question institutionnelle depuis 1974, date de la publication de la loi de planification nationale. Dès lors, le Ministère de la planification nationale et de la politique économique (MIDEPLAN) a joué un rôle fondamental dans ce domaine, qui a été renforcé au niveau réglementaire au fil du temps.

En 2010, un système national d'évaluation (SINE) a été mis en place, il porte à la fois sur l'auto-évaluation et les évaluations stratégiques. À son tour, depuis 2011, le Plan national de développement 2011-2014 intègre le mandat suivant en termes d'évaluation et de suivi : « effectuer l'évaluation des politiques, des plans, des programmes et des projets stratégiques du gouvernement (...) afin de générer des informations supplémentaires, plus approfondies et actualisées, destinées aux personnes qui prennent des décisions relatives à leur mise en œuvre », et ce, afin d'approfondir l'analyse de certaines actions prioritaires pour l'administration, liées à des processus à long terme qui ont beaucoup d'impact sur le développement du pays (MIDEPLAN, 2012, p. 3).

Diagramme VII.2
Évolution du système de S&E au Costa Rica



Source : Élaboré par les auteurs.

¹⁵ La DIPRES dispose d'une annexe méthodologique pour les indicateurs de performance pouvant être consultée [en ligne] <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15220.html>.

Actuellement, la division d'évaluation et de suivi (AES) du MIDEPLAN est chargée de coordonner l'auto-évaluation des institutions publiques costariciennes, sur la base du suivi des objectifs liés au Plan national de développement et d'investissements publics (PND), dans le cadre d'un exercice annuel qui s'inscrit dans une période de quatre ans, soit la période réglementaire du PND au Costa Rica.

LAES du MIDEPLAN régule les échanges avec les homologues (connexions institutionnelles et sectorielles) et joue deux rôles fondamentaux : d'une part, elle est chargée d'émettre les lignes directrices et les méthodologies qui encadrent le suivi et l'évaluation dans le SINE et, d'autre part, elle coordonne, accompagne et conseille les connexions dans l'utilisation des instruments techniques.

Le MIDEPLAN a pour mission de conseiller l'administration publique en matière de S&E à travers l'AES, en vue d'améliorer sa gestion et de rechercher des résultats qui tendent vers l'efficacité, l'efficience, la qualité, la durabilité, l'économie et l'équité au niveau des produits fournis par le pouvoir exécutif en faveur du développement¹⁶.

Plus récemment, en 2019, le MIDEPLAN a publié la politique nationale d'évaluation (PNE) dont la portée est de douze ans et qui définit l'évaluation dans le cycle de la gestion pour des résultats de développement, l'institutionnalisation de l'évaluation et les capacités d'évaluation et de participation des acteurs de l'évaluation (MIDEPLAN, 2019)¹⁷.

À titre d'exemple du réseau institutionnel qui participe au système national d'évaluation, en 2020, 11 projets de S&E ont été mis en œuvre avec le concours de divers acteurs du gouvernement central : MIDEPLAN, le secrétariat technique des ODD, le Conseil national des personnes handicapées, le Ministère du travail et de la sécurité sociale et le Ministère des finances. Des acteurs de la coopération internationale ont également participé à cet exercice : FOCELAC¹⁸, UNICEF, ONU-Femmes et le Réseau d'évaluation et de suivi du Costa Rica (RedEvalCR), ainsi que le défenseur des habitants de l'Assemblée législative.

3. Mexique

Au Mexique, les débuts du S&E remontent aux années 1980. La loi sur la planification exigeait que l'administration publique fédérale présente des indicateurs financiers et physiques au Congrès. Suite à la création du Bureau du contrôleur général de la Fédération, le système national de planification a réalisé des exercices visant à générer une comptabilité gouvernementale où l'indicateur le plus important était celui des dépenses effectuées (CONEVAL, 2018).

Le S&E des politiques sociales au Mexique, axé sur les résultats, a commencé à prendre forme au milieu des années 1990 par le biais du programme Progresá (puis Oportunidades-Prospéra), conçu entre 1995 et 1997. Dès son lancement, il a intégré un mécanisme d'évaluation de l'impact et a renforcé la nécessité de disposer de règles de fonctionnement explicites (Hernández *et al.*, 2019).

Le Congrès a créé en 2001 l'audit de la Fédération (Auditoría Superior de la Federación) dont l'objectif est de contrôler les ressources utilisées par le pouvoir exécutif fédéral, et le Secrétariat de la fonction publique (SFP), chargé de réaliser des audits de performance, qui impliquent un suivi plus important des politiques et des programmes.

L'institutionnalisation de l'évaluation a définitivement pris son élan avec la publication de la Loi générale sur le développement social (LGDS) en 2004, qui, avec la Loi sur la planification¹⁹ et la Loi fédérale sur le budget

¹⁶ Outre la loi de planification nationale n° 5525, le système de S&E est fondé sur la loi N° 8131 relative à l'administration financière de la République et aux budgets publics ; Règlement de la loi relative à l'administration financière de la République et au budget ; le budget national de la République.

¹⁷ Au sujet des instruments, voir [en ligne] <https://www.mideplan.go.cr/snp-instrumentos> ; les lignes directrices techniques et méthodologiques, voir [en ligne] <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/v6kSEPqsTlqvQ-6jxPVGQA> ; plans, voir [en ligne] https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/gestion-de-planificacion-snp#h.p_kCcEuGypEgaB ; et instruments méthodologiques, voir [en ligne] <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>.

¹⁸ FOCELAC est un projet de renforcement des capacités en matière d'évaluation mené par le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) et conduit par l'Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement (DEval) et son homologue, le Ministère de la planification du Costa Rica (MIDEPLAN).

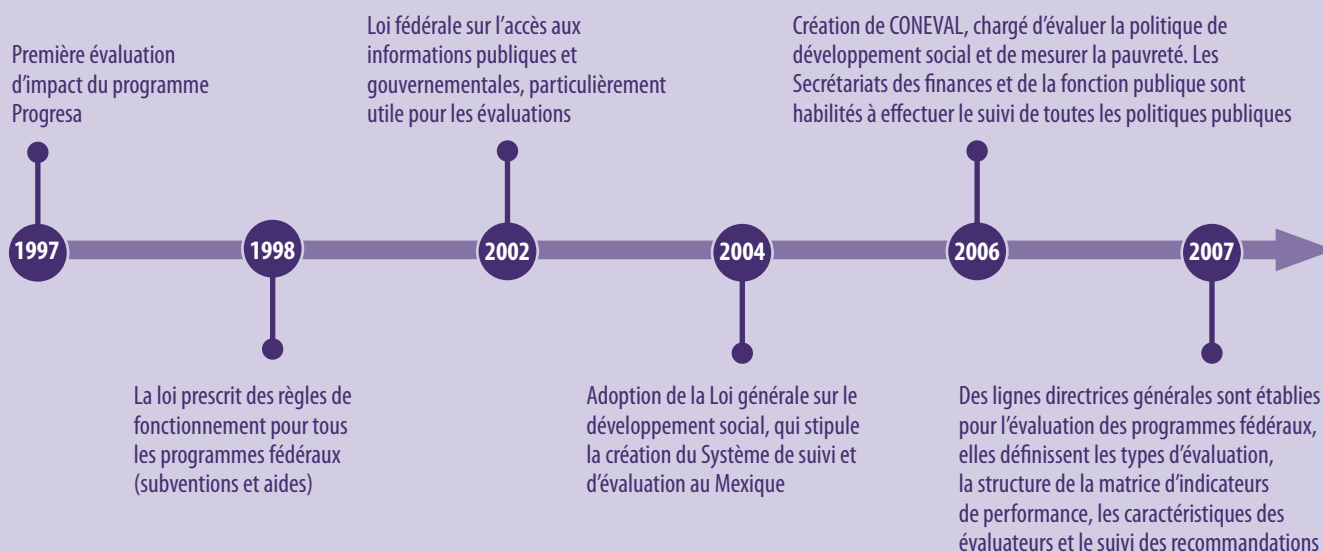
¹⁹ L'article 2 de la Loi sur la planification stipule : les obligations de l'État de promouvoir, de respecter, de protéger et de garantir les droits de l'homme reconnus dans la Constitution et dans les traités internationaux auxquels l'État mexicain souscrit.

et la responsabilité financière, ont fusionné les concepts de planification nationale du développement, le plan national de développement, le programme national de développement social, à savoir les programmes sectoriels, régionaux, institutionnels et spéciaux.

À partir de ces événements, on a construit toute une structure légale, institutionnelle, réglementaire et normative qui a défini et organisé la politique sociale et son évaluation. À l'intérieur de cette structure, il a été proposé de créer le Conseil national d'évaluation de la politique de développement social, CONEVAL²⁰, qui a été chargée de réaliser l'évaluation des politiques de développement social dans le cadre de la LGDS (Acosta, 2010)²¹.

La Loi fédérale sur le budget et la responsabilité financière a été pour sa part promulguée en 2006. Elle a instauré le budget axé sur les résultats dans le système d'évaluation de la performance, ainsi que les lignes directrices générales d'évaluation, qui déterminent la coordination entre les instances responsables de l'évaluation dans l'administration publique fédérale, en particulier le CONEVAL, le Secrétariat des finances et du crédit public (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP) et le SFP, renforçant ainsi le système de suivi et d'évaluation.

Diagramme VII.3
Évolution du système de S&E au Mexique



Source : Élaboré par les auteurs.

Le cadre institutionnel a été conservé au cours des années suivantes, en augmentant les capacités techniques pour effectuer le travail de S&E. Depuis 2007 et jusqu'à présent, le CONEVAL et le SHCP publient régulièrement le programme annuel d'évaluation qui définit les actions de S&E par année fiscale et le

²⁰ Le Conseil est constitué d'universitaires sélectionnés par un vote au sein de la Commission nationale du développement social.

²¹ CONEVAL désigne comme cadre réglementaire de l'évaluation : la Loi générale sur le développement social ; le règlement de la Loi générale sur le développement social ; la Loi sur la planification ; la Loi fédérale sur le budget et la responsabilité financière ; la Loi générale sur la comptabilité gouvernementale ; les Lignes directrices générales pour l'évaluation des programmes fédéraux ; le Programme annuel d'évaluation ; la Loi sur l'économie sociale et solidaire ; la Loi générale sur les droits des enfants et des adolescents ; la Loi de l'institut national sur les peuples autochtones ; la Loi fédérale sur les zones économiques spéciales ; la Loi sur les hydrocarbures et la Loi sur l'industrie électrique.

calendrier de mise en œuvre. Les évaluations d'impact sont réalisées par des évaluateurs externes financés par le budget du service ou de l'entité responsable du programme fédéral, ou bien par le CONEVAL lorsque cela a été décidé ainsi. Le S&E des programmes fédéraux et leurs résultats font partie du système d'évaluation de la performance, ainsi que du programme d'amélioration de la gestion, et sont systématiquement articulés avec la planification et le processus budgétaire (Lignes directrices générales, 2007)²².

4. Analyse comparée des composantes des systèmes de S&E au Chili, Costa Rica et Mexique

L'analyse comparée des exemples du Chili, du Costa Rica et du Mexique, qui disposent de systèmes de S&E solides (BID, 2010), montre la diversité des capacités institutionnelles et des ressources consacrées à la collecte d'informations pour le S&E de politiques et de programmes sociaux entre les pays. Au sein de cette hétérogénéité, il est tout de même possible d'identifier des éléments communs, tels que le fait que toutes les initiatives de S&E sont alignées sur des documents de planification nationale avec des objectifs et des indicateurs liés aux documents de planification des institutions chefs de file des politiques, de leurs secteurs, et au niveau territorial. Tous les pays ont articulé des règlements en matière de S&E proches de leurs institutions de planification. De même, ils appliquent tous une gestion basée sur les résultats et les exercices d'évaluation sont pris en compte dans l'allocation de fonds des programmes budgétaires. Ci-dessous, nous présentons un résumé des caractéristiques des systèmes de S&E des trois pays analysés, en suivant la structure des composantes de l'encadré VII.1.

Tableau VII.4
Composantes des systèmes de S&E
au Chili, Costa Rica et Mexique

Composante	Chili	Costa Rica	Mexique
Alignement stratégique			
Planification nationale	Programme de gouvernement du Chili	Plan national de développement et d'investissement public, qui intègre les ODD, les lois N° 5525 et N° 8131 et leurs règlements.	Obligation prévue dans la loi sur la planification de s'aligner sur : le plan national de développement, les programmes sectoriels, les programmes spéciaux et régionaux, la LGDS et le décret sur le budget des dépenses de la Fédération.
Cadre des droits	Non spécifique. Chaque programme intègre les droits qui le concernent.	Non spécifique. Chaque programme intègre les droits qui le concernent.	Il est guidé par le système d'information sur les droits sociaux.
Arrangement institutionnel			
Organisme(s) chef(s) de file	Le Ministère du développement social et de la famille, la Direction du budget du Ministère des finances et le Secrétariat général de la présidence.	Le Ministère de la planification nationale et de la politique économique (MIDEPLAN) et le Ministère des finances.	Le Conseil national d'évaluation de la politique de développement social (CONEVAL).
Autres acteurs	Pouvoir exécutif, pouvoir législatif, instances autonomes, chercheurs universitaires.	Le Ministère des finances, le Bureau du contrôleur général de la République, l'Assemblée législative.	Pouvoir exécutif, pouvoir législatif, instances autonomes, chercheurs universitaires.
Cadre réglementaire	Trois (3) instruments réglementaires.	Quatre (4) instruments réglementaires.	Treize (13) instruments réglementaires.

²² Lignes directrices générales pour l'évaluation des programmes fédéraux disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx> ; Mécanisme pour le suivi des aspects à améliorer disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/MecanismoActualizacion2011.aspx> ; rapports d'évaluation disponibles [en ligne] à l'adresse https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx.

Composante	Chili	Costa Rica	Mexique
Information et méthodologies			
Référentiel public de registres administratifs et autres sources	Aucune information publique n'est disponible, autre que celle qui est diffusée déjà analysée dans les rapports d'évaluation.	Aucune information publique n'est disponible, autre que celle qui est diffusée déjà analysée dans les rapports d'évaluation.	Non, chaque programme produit, utilise et diffuse des informations en fonction de son règlement.
Référentiel public d'indicateurs et de statistiques	Sans informations.	Système d'indicateurs de développement durable, six modules : international, social, économique, environnemental, sécurité des citoyens et résultats gouvernementaux.	Système de suivi de la politique sociale : programmes sociaux comportant des indicateurs approuvés, des matrices d'indicateurs des programmes sociaux, des méthodologies pour les indicateurs sociaux, des règlements pour les indicateurs.
Référentiel public de rapports et de méthodologies	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation ciblée par domaine, évaluation des programmes gouvernementaux et évaluation des dépenses institutionnelles. Indicateurs de performance. Évaluation <i>ex post</i> : concepts et méthodologies. Évaluation d'impact des programmes (EI), évaluation des dépenses institutionnelles (EGI), évaluation des programmes gouvernementaux (EPG), évaluation ciblée par domaine (EFA). 	<ul style="list-style-type: none"> Lignes directrices de la planification et de la budgétisation. Lignes directrices techniques et méthodologiques. Plans stratégiques institutionnels (PEI), plans opérationnels institutionnels (POI), plans sectoriels et matrice de l'articulation plan-budget (MAPP) des organisations qui constituent le système national de planification. Instruments méthodologiques. 	<ul style="list-style-type: none"> Lignes directrices générales pour l'évaluation des programmes fédéraux. Mécanisme de suivi des aspects susceptibles d'être améliorés. Autres rapports et méthodologies.
Stratégies et mécanismes de diffusion de l'information	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation de programmes et d'institutions. Banque intégrée des programmes sociaux et non sociaux. 	<ul style="list-style-type: none"> Programme national d'évaluation par année de toutes les évaluations déjà réalisées. Référentiel d'information/d'évaluations du système national de planification. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport d'évaluation de la politique de développement social. Analyse de l'intégralité de la politique de développement social. Matrice d'indicateurs de performance.
Utilisation			
Présentation au Congrès	Annuellement	Annuellement	Annuellement ^a
Utilisation obligatoire pour l'allocation budgétaire	Non obligatoire, mais pris en compte par les députés et les sénateurs dans le cadre du projet de loi sur le budget du secteur public.	Non obligatoire, mais pris en compte par les députés lors de la formulation et l'approbation du budget national du Costa Rica.	Non obligatoire, mais pris en compte par les députés qui établissent le budget des dépenses de la Fédération.

Source : Élaboré par les auteurs.

^a Pour d'autres utilisations, voir [en ligne] <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Uso-de-la-informacion-del-CONEVAL.aspx>.

5. Analyse comparée de plusieurs expériences pertinentes de S&E de politiques et de programmes spécifiques au Chili, au Costa Rica et au Mexique

Cette partie fait la synthèse des expériences d'évaluation de trois programmes représentatifs mis en œuvre dans les trois pays et pour lesquels les systèmes de S&E ont été analysés au préalable. Dans l'encadré VIII.5, il y a pour chaque cas une brève description du domaine politique, le type d'évaluation, la méthodologie utilisée, une brève synthèse des résultats de l'évaluation et son utilisation dans chaque programme.

L'encadré montre que le S&E des politiques et des programmes dans ces pays a permis d'identifier les effets positifs et négatifs des politiques et des programmes, tant au niveau des résultats et de l'impact qu'au niveau des processus. Ces résultats ont entraîné aussi bien des modifications spécifiques des programmes pour améliorer leur efficacité, que des changements au niveau institutionnel pour renforcer les lignes stratégiques de la politique sociale, ou encore le développement des actions d'évaluation et la mise en place d'une vision prospective lors de l'évaluation des résultats obtenus.

Tableau VII.5
Expériences d'évaluation
au Chili, au Costa Rica et au Mexique

Caractéristique	Chili ^a	Costa Rica ^b	Mexique ^c
Programme/ politique/stratégie	Enseignement préscolaire	Stratégie nationale Puente al Desarrollo (ENPD)	Progres-Oportunidades-Prospera (POP)
Domaine politique	Préscolaire, petite enfance (0 à 6 ans).	Protection sociale, dynamique familiale, éducation, santé, travail et revenus, habitabilité.	Éducation, santé, nutrition et revenus.
Type d'évaluation	Des processus, de l'impact (expérimentale) et économique (évaluation exhaustive des dépenses).	De l'impact (quasi-expérimentale).	De l'impact (expérimentale et quasi-expérimentale).
Méthodologie	<p>Évaluation par composantes de la stratégie :</p> <ul style="list-style-type: none"> Évaluation d'impact du programme <i>Conozca a su hijo</i> (1995 et 1996). Évaluation <i>ex post</i> d'un échantillon d'enfants bénéficiaires, en mesurant les variables de redoublement et d'abandon. Évaluation exhaustive des dépenses du programme d'éducation préscolaire (JUNJI et INTEGRA) englobant : la conception institutionnelle, la cohérence des définitions stratégiques, les aspects de gestion organisationnelle, les résultats et l'utilisation des ressources. 	<ul style="list-style-type: none"> Approche multi-méthodes (évaluation d'impact basée sur une conception quasi-expérimentale, avec approche contrefactuelle + méthode non expérimentale par le biais de comparaisons avant/après dans d'autres cas). Utilisation de différentes techniques : doubles différences, appariement (Propensity Score Matching, PSM) et analyse discriminante. 	<ul style="list-style-type: none"> Panel de suivi auprès des bénéficiaires, par le biais d'enquêtes sur les ménages mesurant différentes caractéristiques socio-économiques (1997 et 2017-2018) dans les lieux de traitement et de contrôle.
Synthèse des résultats	Effets positifs sur le développement psychomoteur, la motricité et les déficits du langage et de la coordination visio-motrice.	Effets positifs en matière de réduction de l'extrême pauvreté (accompagnement des cogestionnaires sociaux, clé de la réussite du programme). D'autre part, on a observé une saturation de la capacité opérationnelle des services de l'État lorsqu'on a « invité » les éventuels bénéficiaires à participer. Concernant l'accès au logement, l'évaluation constate que les besoins identifiés n'ont pas été satisfaits. Le programme s'est révélé efficace pour aider les familles en termes de revenus et d'autres aspects liés à la pauvreté, mais il n'élimine pas leur vulnérabilité.	Effets positifs sur la population en termes de nutrition, de taille atteinte, de réussite éducative et de mobilité professionnelle. On a identifié une inégalité et des défaillances en ce qui concerne la qualité des services de santé et d'éducation. On a identifié des pourcentages significatifs d'élèves boursiers qui, malgré une scolarisation accrue, n'ont pas entièrement acquis les compétences correspondant à leur niveau d'études.
Utilisation des résultats Modifications/ améliorations apportées au programme	<ul style="list-style-type: none"> Création du sous-secrétariat à l'éducation préscolaire. De nouvelles places sont ajoutées pour le groupe d'âge de 0 à 4 ans. Création de crèches et de jardins d'enfants avec de nouveaux standards de qualité. Au niveau des maternelles, les progrès ont porté sur l'allongement de la journée scolaire et l'amélioration des espaces éducatifs. Augmentation de la couverture à 90 pour cent pour les niveaux de moyenne/grande section. On a entrepris des démarches et fait des calculs pour rendre obligatoire l'enseignement préscolaire et pour rendre ce service disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de processus d'autonomisation pour débiter la série d'interventions (à titre de recommandation). Programmation d'une nouvelle évaluation lorsque les familles entrent dans une nouvelle phase de revenus afin de disposer d'une ligne de base réelle pour toutes les familles. Programmation d'une nouvelle mesure pour connaître la situation des familles deux ans après leur sortie du programme. 	<ul style="list-style-type: none"> L'ensemble des services de santé de base a été porté de 13 à 27 interventions de prévention et de promotion de la santé. Le postulat selon lequel les personnes pauvres ont un problème de revenus et non d'accès effectif à la nourriture, a été observé, ce qui conforte l'approche fondée sur les aides financières.

Source : Élaboré par les auteurs.

^a Pour plus de détails sur les évaluations au Chili : Rapport final d'évaluation du programme *Conozca a su hijo* (1998) [en ligne] https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140931_informe_final.pdf ; Rapport final d'évaluation complète des dépenses, Conseil national des jardins d'enfants, fondation Integra et Programme d'éducation préscolaire (2008). Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141084_r_ejecutivo_institucional.pdf.

^b Pour en savoir plus sur les antécédents, les méthodologies et les résultats, voir *Evaluación de resultados de la estrategia nacional Puente al Desarrollo en Costa Rica*, Vol. 1 Rapport, janvier 2018. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://foceval.org/wp-content/uploads/2018/04/Informe-final-evaluacion-puente-desarrollo.pdf>.

^c Pour plus de détails sur l'évaluation au Mexique, voir Hernández Licona, G. et al. (coords.) (2019), *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Mexico : CONEVAL, Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf.

D. Recommandations pour une mise en œuvre améliorée des systèmes de S&E des politiques et des programmes sociaux en Amérique latine et les Caraïbes

Les politiques et les programmes sociaux ont pour but ultime d'améliorer les conditions de vie et de développer les perspectives de la population. Les travaux de S&E doivent s'aligner sur ce point. Dans ce sens, les expériences présentées dans ce chapitre illustrent le fait que les processus d'institutionnalisation et de systématisation des actions de S&E ne suivent pas nécessairement une logique séquentielle, étant donné que l'institutionnalisation dans ces pays a commencé avec le développement des expériences de S&E sur un programme ou un ensemble de programmes particuliers, en utilisant des informations et des méthodologies ad hoc, pour ensuite amorcer le développement des arrangements institutionnels, des alignements stratégiques et une utilisation croissante parmi des catégories d'acteurs plus larges que les seuls opérateurs ou les personnes intéressées par l'expansion, la réorganisation ou l'amélioration d'un programme.

Ce n'est pas nécessairement la seule façon de parvenir à l'institutionnalisation et à la mise en œuvre systématique des S&E, étant donné que, grâce à l'expérience de ces pays, on pourrait partir directement de la définition et de l'articulation d'une proposition de système au niveau national qui fixe les lignes directrices pour le S&E des programmes qui ont le plus d'effet attendu dans l'ensemble des programmes qui constituent une politique sociale.

Quels que soient la voie ou le mécanisme choisis pour intégrer le S&E dans la pratique de l'amélioration des programmes et des politiques, il faut garder à l'esprit que chaque composante et élément proposé dans le système contribue de manière pertinente à la durabilité, la rectitude et l'exploitation du S&E. Il est très important de viser la stabilité institutionnelle et les accords à long terme pour garantir le financement et, par conséquent, la continuité des actions de S&E.

Tout mécanisme de S&E doit chercher à intégrer les bonnes pratiques dans chaque composante et élément du S&E : alignement stratégique, arrangement institutionnel, information et méthodologies, et stratégies d'utilisation des résultats. Ci-dessous, nous présentons des propositions destinées à instaurer ces bonnes pratiques dans chaque composante.

1. Alignement stratégique

Il est impératif de garantir l'alignement stratégique du S&E des politiques et des programmes sociaux sur le cadre réglementaire existant afin de contribuer à l'exercice progressif des droits sociaux, économiques et culturels, ainsi que des autres droits protégés par les traités internationaux, les Constitutions, les lois et les décrets complémentaires, outre le travail d'alignement sur les objectifs nationaux, transversaux et sectoriels.

Pour cela, il est nécessaire d'encourager la construction de cadres conceptuels et juridiques nationaux de plus en plus solides, avec des définitions opérationnelles plus claires et plus précises, et des systèmes de S&E comprenant des réglementations précises et actualisées, qui permettent d'établir des lignes directrices et des règlements pour articuler les politiques et les programmes avec les réglementations et les structures de planification nationale existantes.

2. Arrangement institutionnel

Il est nécessaire d'améliorer les capacités techniques et financières des domaines de S&E, en assurant la disponibilité et l'adéquation des ressources humaines, financières et institutionnelles au niveau opérationnel, conjointement avec un plus grand développement des capacités techniques dans les domaines institutionnels aux niveaux stratégique, financier et opérationnel. Les domaines de collecte de données, de révision des formulaires remplis et d'intégration des listes de bénéficiaires des programmes de S&E doivent être renforcés, et il faut également intégrer au processus les besoins des décideurs, du plus haut niveau du gouvernement jusqu'aux techniciens et aux opérateurs des programmes.

Il est indispensable de revoir et d'ajuster les réglementations pour mieux intégrer le S&E afin de pouvoir identifier clairement les acteurs et cartographier les ressources engagées dans l'évaluation et le fonctionnement

des programmes. Il est également crucial de définir des lignes directrices qui indiquent clairement le chef de file institutionnel du S&E et les mécanismes de coordination entre les bureaux centraux et sectoriels/locaux, en désignant des interlocuteurs valides et formés en matière de programmes sectoriels, ainsi que dans les régions ou municipalités où les programmes sont en place et où les informations sont collectées.

Le cas échéant, il est important de passer à un processus d'institutionnalisation qui implique une articulation du S&E réalisé indépendamment dans chaque programme afin de générer un système de S&E homologuant les capacités, les méthodologies et les processus.

3. Information et méthodologies

Dans le domaine de l'information, il est important de renforcer les systèmes d'information et de registre des destinataires et, en général, les systèmes de collecte de données du système statistique national (registres administratifs, enquêtes et bases de données) qui fournissent les données de base pour le S&E.

En ce qui concerne les méthodologies, il faut partir du postulat selon lequel l'application des techniques d'évaluation est secondaire si elle ne permet pas de faire avancer la réalisation des objectifs de planification nationale, sectorielle et locale avec une vision stratégique. À partir de là, il est essentiel que les organismes nationaux et internationaux proposent en permanence des outils et des méthodologies actualisés afin que les décideurs puissent déterminer la faisabilité de conception d'un processus d'évaluation dès le début d'un programme social, et grâce à la connaissance d'un plus grand nombre de méthodologies, qu'ils puissent à leur tour identifier et appliquer celle qui est la plus appropriée à l'objectif de chaque action S&E.

En outre, il est important d'intégrer davantage de domaines de la politique sociale dans lesquels appliquer le S&E. Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, les exemples d'évaluations sont nombreux et variés, qu'il s'agisse de programmes sociaux ou de nouvelles thématiques : la sécurité publique, la mobilité urbaine, la violence liée au genre, l'environnement et, en général, les questions liées au bien-être, au développement humain et à la mobilité sociale²³.

4. Utilisation

La diffusion des résultats du S&E est indispensable pour promouvoir l'utilisation des preuves tirées des évaluations. Il est très important d'institutionnaliser leur utilisation et de clarifier, par le biais des lignes directrices et des processus, la manière dont les rapports de S&E seront diffusés et ensuite utilisés dans le cadre de la prise de décision.

La capacité de diffusion des résultats doit également être renforcée au niveau d'autres acteurs tels que la société civile ou le monde universitaire, afin d'ouvrir des espaces de débat et de consensus sur les priorités sociales et les stratégies de réponse de l'État. La diffusion des résultats des évaluations accroît également la transparence des résultats des actions gouvernementales en matière de politiques et de programmes sociaux.

D'autre part, l'un des plus grands défis à surmonter dans la mise en œuvre du S&E est de reconnaître qu'il existe des problèmes de demande : en raison du manque de culture du S&E parmi les fonctionnaires publics et les décideurs, et de la nécessité de l'adopter comme mécanisme d'apprentissage continu, entre autres. En d'autres termes, bien que le S&E soit de plus en plus courant, il reste à consolider son utilisation par les décideurs et les acteurs clés. Il faut construire de solides mécanismes de rétroalimentation aussi bien au sein des programmes que dans le contexte d'un système de S&E articulé. Ces mécanismes doivent établir des lignes directrices et des standards pour que les décideurs puissent utiliser les preuves recueillies en fixant les priorités politiques et les budgets, en se basant sur des résultats générés par le S&E. L'évaluation des interventions passées doit être considérée comme fondamentale pour renforcer l'évaluation *ex ante* des nouvelles initiatives.

En outre, par le biais des résultats du S&E, il est pertinent de faire en sorte que la corrélation entre le budget et le programme améliore la qualité des dépenses. À cette fin, il est capital d'utiliser les informations obtenues grâce au S&E pour améliorer les exercices de formulation, notamment pour les variables relatives à l'efficacité, à l'efficacé et au ciblage des programmes suivis.

²³ Pour de plus amples informations, voir la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), l'Observatoire régional de planification pour le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes [en ligne] <https://observatorioplanificacion.cepal.org>.

Enfin, et sur la base des résultats du S&E des expériences analysées, on identifie la nécessité d'utiliser les produits dérivés des actions de S&E pour améliorer de manière urgente les interventions politiques et les programmes sociaux, en particulier face à la crise mondiale actuelle provoquée par la pandémie de COVID-19, dans les aspects où il est nécessaire d'en inverser les effets négatifs au moyen de recommandations basées sur des preuves scientifiques afin de concevoir, de redéfinir et de mettre en œuvre des programmes sociaux hautement efficaces à court et moyen terme.

E. Références bibliographiques suggérées

ORIENTATION



Pérez Yarahuán, G. y C. Maldonado Trujillo (2015), "Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina", Centro de Investigación y Docencia Económica et Centre CLEAR pour l'Amérique latine. Disponible [en ligne] à l'adresse https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf.



Martínez, R. (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez et C. Rossel (Eds.) *Instrumentos de protección social, Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPALC, Santiago du Chili, 2015, disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.



MIDEPLAN (Ministère de la planification nationale et de la politique économique du Costa Rica) (2017), "Manual de Evaluación para Intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación". Division chargée de l'évaluation et du suivi, MIDEPLAN, San José, Costa Rica. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://documentos.MIDEPLAN.go.cr/share/s/6eepeLCESrKkft6Mf5SToA>.



CONEVAL (Conseil national d'évaluation de la politique de développement social) (2018) "Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México". *Memorias del CONEVAL 2006-2018*, Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>.



Ministère des finances, Direction du budget (2015), "Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías". Division du contrôle de la gestion, Santiago du Chili, juin 2015. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf.



CLEAR LAC (Centre d'apprentissage en matière d'évaluation et de résultats pour l'Amérique latine et les Caraïbes), voir [en ligne] <https://clear-lac.org/>.



Observatoire régional de planification pour le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes, voir [en ligne] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-costa-rica>.

F. Questions

- Analysez le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes sociaux dans votre pays/région/territoire. Est-il réalisé de manière institutionnalisée ? Dispose-t-il d'un cadre institutionnel qui le régule ou qui définit les lignes directrices de sa mise en œuvre ? Existe-t-il un système de S&E qui articule la participation de différents acteurs ?
- Identifiez un programme social dans votre pays/région/territoire qui met en œuvre des actions de S&E et analysez le type de S&E utilisé. Dans ce programme, le S&E est-il planifié dès la phase de conception ou l'a-t-il été à un stade ultérieur ?
- Analysez le processus de collecte d'informations destinées au S&E dans votre pays/région/territoire et réfléchissez aux défis et aux possibilités d'améliorer le processus en matière de sources d'information et de disponibilité d'informations pertinentes.
- L'utilisation des résultats du S&E dans les programmes sociaux de votre pays/région/territoire a-t-elle un impact réel en termes d'ajustement des objectifs ou des processus de mise en œuvre des programmes et, le cas échéant, d'amélioration de la gestion budgétaire ?
- Identifiez les éléments manquants dans les processus de S&E des programmes sociaux de votre pays/région/territoire, sont-ils susceptibles de rendre le S&E plus efficace et utile ?

Bibliographie

Acosta F. (2010), "La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes", dans *Papeles de Población*, vol. 16 N° 64, Toluca avril/juin 2010. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000200007#:text=Aunque%20osus%20oor%C3%ADgenes%20se%20remontany%20del%20inicio%20de%20los.

A. Aguilar, C. Barnard et G. De Giorgi (2019), "Long-Term Effects of PROSPERA on Welfare", *Policy Research Working Paper 9002*, Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://documents1.worldbank.org/curated/en/423621568052375850/pdf/Long-Term-Effects-of-PROSPERA-on-Welfare.pdf>.

E. Aldunate et J. Córdoba (2010), "La metodología del Marco Lógico. Manual para su aplicación a programas". CEPALC ILPES, 2010. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Armijo, M. (2011), "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público", *Série Manuels* n° 69, Santiago du Chili : CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Asenjo Ruiz C. et Groupe de travail interinstitutionnel d'évaluation des politiques publiques – Evalual (2016), "Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas", *collection Documentos de Trabajo* n° 45 Série Guides et Manuels, division des finances publiques. EUROSOCIAL, disponible [en ligne] à l'adresse http://sia.eurososocial-ii.eu/files/docs/1460977721-DT_45_guia%20de%20evaluacion%28montado%29.pdf?fbclid=IwAR32zlx7FyqQOoA5crBs1xcjY05tyqoYr7CfVnndtco6lmo3egfdmidsPE.

Behrman, J., S.W. Parker et P. Todd (2019), "Impacts of PROSPERA on Enrollment, School Trajectories, and Learning". *Policy Research Working Paper 9000*, Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://documents1.worldbank.org/curated/en/377921568051174502/pdf/Impacts-of-PROSPERA-on-Enrollment-School-Trajectories-and-Learning.pdf>.

S. Cecchini *et al.* (Eds.) "Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización", Livres de la CEPALC, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991_es.pdf.

CDC (s/d), "Program operation guidelines for STD prevention". Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cdc.gov/std/program/ProgEvaluation.pdf>.

CDHDF (2015), "Seguridad humana, una apuesta imprescindible", R.A. Ortega Soriano, A.K. Ascencio Aguirre et J.R. Robles Zamarripa (coords.). Mexique : Commission des droits de l'homme du District fédéral. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/seguridad-humana.pdf>.

Conseil national d'évaluation de la politique de développement social et Secrétariat des finances et du crédit public (2020), *Diagnóstico de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales (2020)*, CONEVAL, Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagn%C3%B3stico%20de%20Monitoreo/Diagnostico_Monitoreo_2020.pdf.

_____ (2019), "Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México", Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf.

_____ (2018), "Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018", Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>.

_____ (2016), *Diagnóstico de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales 2016: Hacia un seguimiento con Enfoque de Resultados*, Mexique : CONEVAL – Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/%E2%80%8B%E2%80%8BDiagnostico-de-monitoreo-de-programas-y-politicas-sociales-2016.pdf>.

_____ (2007), "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal", Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.CONEVAL.org.mx/rw/resource/CONEVAL/eval_mon/361.pdf.

Cooper R. (2016), "Uso y producción de evidencia para la mejora de las políticas" dans C. Pasquetti et C. Salas (Eds.) *Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Hacia la Mejora Continua de Planificación Estratégica y la Gestión pública*, Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale et Centro Nacional de Planeación Estratégica, Uruguay. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-sistemas-de-monitoreo-y-evaluaci%C3%B3n-Hacia-la-mejora-continua-de-la-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>.

DIPRES (Direction du budget) (2021), "Evaluación y formulación del presupuesto 2021", 2021/18 de la série Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, disponible [en ligne] à l'adresse http://www.dipres.gob.cl/598/articles-215732_doc_pdf.pdf.

_____ (2008), "Evaluación comprehensiva del gasto a la Subsecretaría de Educación (Programa de Educación Preescolar)", Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) et Fondation Integra. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.dipres.cl/597/articles-141084_informe_final.pdf.

R. García López et M. García Moreno (2010), *"La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe"*, Banque interaméricaine de développement, deuxième édition. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

gLOCAL (2020), "Semana de la Evaluación. Compartiendo conocimiento sobre monitoreo y evaluación a nivel global y local". Disponible [en ligne] à l'adresse <https://clear-lac.org/wp-content/uploads/2020/09/FINAL-1.pdf>.

Gutiérrez, JP *et al.* (2019), "Intergenerational Social Mobility Based on the Investments in Human Capital: Evidence of the Long-Term Results of PROSPERA in Health", *Policy Research Working Paper* 9001, Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32375/WPS9001.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

Hernández Licona, G. *et al.* (coords.) (2019), *"El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación"*. Mexico : CONEVAL, Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf.

Hevia, F. (2016), "Monitoreo ciudadano en México: participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos", Mexico: Centro de Aprendizaje de Evaluación y Resultados para América Latina, Centro de Investigación y Docencia Económica. Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.researchgate.net/publication/305774595_Monitoreo_ciudadano_en_Mexico_participacion_ciudadana_para_mejorar_la_provision_de_servicios_publicos.

I. Irrarázaval et B. de los Ríos (2014), "Monitoreo y evaluación de políticas públicas. Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena", *Notas Públicas*, octobre 2014. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.researchgate.net/publication/267694798_Monitoreo_y_Evaluacion_de_politicas_Publicas.

I. Irrarázaval et F. Pérez (2017), "Monitoreo y evaluación de políticas públicas en Chile: de la burocracia a la ciudadanía", *XXII Congreso Internacional del CLAD*, Madrid, Espagne. Disponible [en ligne] à l'adresse [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/85FD372C3CFE3938052582740072681C/\\$FILE/irarrillo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/85FD372C3CFE3938052582740072681C/$FILE/irarrillo.pdf).

K. Mackay (2007), "Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno", Washington : Groupe d'évaluation indépendant et Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/monitoring_and_evaluation_spanish.pdf.

C. Maldonado et C. Galíndez (éds.) (2013), "Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: El papel de los actores subnacionales", CIDE/CLEAR, Mexique. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Monitoreo_Evaluaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n%20por%20Resultados_Maldonado%20y%20Gal%C3%ADndez_o.pdf.

R. Martínez (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", dans S. Cecchini *et al.* (Eds.) *Instrumentos de protección social, Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPALC, Santiago du Chili, 2015, disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Ministère de la planification nationale et de la politique économique, division chargée de l'évaluation et du suivi (2012), "Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno". Disponible [en ligne] à l'adresse https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2018/09/mideplan-manual_gerencial_para_disec3b10_ejecucion_evaluaciones_estrategicas_gobierno.pdf.

Ministère de la planification nationale et de la politique économique (MIDEPLAN) (2020), "Informe de Seguimiento Semestral al Plan de Acción de la Política Nacional de Evaluación", Division chargée de l'évaluation et du suivi.

_____ (2018), "Política nacional de evaluación 2018-2030 / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica", San José, Costa Rica: MIDEPLAN. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.hacienda.go.cr/Sidovih/uploads/Archivos/Articulo/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20evaluaci%C3%B3n%202018-2030-MIDEPLAN.pdf>.

_____ (2017a), "Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación". Disponible [en ligne] à l'adresse <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUN5b6Q5mjqaTeZoKQyg>.

_____ (2017b), "Manual de Evaluación para Intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación". Disponible [en ligne] à l'adresse <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCEsrKkft6Mf5SToA>.

L. Morra Imas et R. Rist (2009), "The road results: designing and conducting effective development evaluations", Washington: Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf>.

M. Olavarría Gambi (2012), "La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 54. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686006.pdf>.

M. Orozco (2020), "Women's Economic Empowerment and Care Systems: A Geospatial Knowledge Framework", Mexique : Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género (CEEG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ONU-Femmes, mimeo.

_____ (2018), "Resultados de largo plazo de PROSPERA: Nota conceptual", mimeo.

M. Orozco et S. Gammage (2017), "Cash transfer programmes, poverty reduction and women's economic empowerment: Experience from Mexico", *Working Paper N° 1 / 2017*, Genève : Bureau International du Travail. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_571096.pdf.

Pérez Yarahuán. G. et C. Maldonado Trujillo (2015), "Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina", Centro de Investigación y Docencia Económica et Centre CLEAR pour l'Amérique latine. Disponible [en ligne] à l'adresse https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (1994), "Informe sobre Desarrollo Humano (1994)", Mexique : Programme des Nations Unies pour le développement. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>.

G. Teruel et M. Orozco (2021), "Seguridad Personal. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía", Universidad Iberoamericana-EQUIDE, mimeo.

I. Yaschine et M. Orozco (2010), "The Evolving Anti-Poverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progresá and Oportunidades", dans M. Adato et J. Hoddinott, *Conditional Cash Transfers in Latin America*, (pp. 55-77). Johns Hopkins University Press. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.researchgate.net/publication/280560414_The_Evolving_Anti-Poverty_Agenda_in_Mexico_The_Political_Economy_of_Progresá_and_Oportunidades.

I. Yaschine *et al.* (2019), "Long-Term Study of PROSPERA on Intergenerational Occupational Mobility", *Policy Research Working Paper 8999*, Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32373/WPS8999.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.



VIII.

Les systèmes de protection sociale contre les catastrophes¹

- L'Amérique latine et les Caraïbes est une région particulièrement touchée par les catastrophes liées à des phénomènes naturels météorologiques, hydrologiques, climatologiques, géophysiques et, plus récemment, biologiques, comme par exemple la pandémie de COVID-19.
- Les catastrophes sont la conséquence d'activités humaines, ainsi que de la conjugaison de phénomènes naturels et de conditions de vulnérabilité physique, sociale, économique et environnementale des individus et des établissements humains. Les dégâts que ces catastrophes occasionnent peuvent être prévenus et atténués pour réduire ou contrôler leurs effets.
- Les catastrophes touchent plus durement les communautés ou les personnes vivant dans des contextes de plus grande vulnérabilité et de pauvreté, notamment d'extrême pauvreté. Il est donc urgent de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité, dont les inégalités sociales et la pauvreté.
- Une approche de la protection sociale fondée sur la prévention, l'atténuation, le renforcement de la résilience et l'aide au relèvement est essentielle et peut contribuer à atténuer les effets des catastrophes sur le bien-être en amont (prévention et préparation), au cours (réduction des dommages et des pertes) et en aval (aide au relèvement) des catastrophes.

¹ Ce chapitre a été préparé par Simone Cecchini, spécialiste principal des affaires sociales de la Division du développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Raúl Holz, consultant, et Claudia Robles, spécialiste des affaires sociales de cette même division. Nous remercions Danielle Riedl pour ses contributions à la version préliminaire de ce chapitre.

- Parmi les exemples d'instruments de protection sociale utilisés dans la région pour faire face aux situations de catastrophe, on peut citer les programmes de travail et d'emploi, d'infrastructure, de promotion de la fréquentation scolaire, les programmes de santé et de nutrition, la fourniture d'abris temporaires, les programmes d'infrastructure de base et les transferts monétaires.
- Parmi les principaux défis à relever, figurent : i) favoriser l'intégration des différentes institutions face aux catastrophes ; ii) mettre en œuvre des systèmes nationaux de protection sociale universels incluant des éléments de gestion des risques liés aux catastrophes ; iii) adapter les systèmes d'information sociale aux situations de catastrophe ; et iv) promouvoir l'intégration et la coopération des acteurs nationaux, régionaux et locaux dans la gestion de la politique sociale face aux risques de catastrophes.

A. Introduction

Les catastrophes découlent d'activités humaines, ainsi que de la conjugaison de phénomènes naturels et des conditions de vulnérabilité physique, sociale, économique et environnementale des individus et des établissements humains (CEPALC, 2014), dont les dommages pourraient être prévenus et atténués afin de réduire ou du moins de maîtriser leurs effets. Du point de vue des politiques sociales, l'une des conditions préalables à la gestion des catastrophes est de remédier aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité, comme les inégalités sociales et la pauvreté. Il convient aussi de disposer de systèmes de protection sociale complétant les systèmes nationaux de gestion des risques afin d'évoluer vers un cadre institutionnel systémique en matière de risques de catastrophes. À cet égard, certains des principaux défis à relever consistent à encourager l'intégration croissante des différentes institutions face aux catastrophes, à mettre en œuvre des systèmes nationaux de protection sociale universels incluant les aspects liés à la gestion des risques de catastrophe, à renforcer et à étendre la couverture des systèmes d'information sociale, et à promouvoir l'intégration et la coopération des acteurs nationaux, régionaux et locaux dans la gestion de la politique sociale face aux risques de catastrophe (CEPALC, 2019).

Le chapitre suivant est divisé en quatre parties. La section A présente le concept de catastrophe et une classification en différents types, en abordant ses liens avec la vulnérabilité. Ensuite, cette section analyse les données sur l'occurrence des catastrophes dans la région et souligne que leurs impacts varient en fonction des groupes de population touchés au sein des pays. Enfin, les différents facteurs de vulnérabilité et les impacts socio-économiques des catastrophes sont détaillés. La section B fait ressortir l'importance des systèmes de protection sociale face aux catastrophes avant, pendant et après leur occurrence et fournit des exemples concrets d'instruments utilisés à ces fins dans la région. La section B souligne ensuite le rôle clé des systèmes d'information sociale et examine les mesures de protection sociale prises face à la pandémie de COVID-19. La section C examine les défis à relever pour renforcer la coordination institutionnelle face aux catastrophes. Pour finir, la section D fournit quelques recommandations.

B. Catastrophes et vulnérabilité

L'Amérique latine et les Caraïbes est une région fortement touchée par les catastrophes liées aux phénomènes naturels, notamment les catastrophes météorologiques, hydrologiques, climatologiques, géophysiques et, plus récemment, les catastrophes biologiques, comme par exemple la pandémie de COVID-19. Le tableau VIII.1 présente la classification des catastrophes utilisée dans la principale base de données mondiale sur les situations d'urgence, EM-DAT, de l'Université catholique de Louvain en Belgique. Les catastrophes y sont classées en deux groupes principaux : « naturelles » et « technologiques », qui sont ensuite ventilés en sous-groupes (par exemple, géophysiques et météorologiques) et en types (par exemple, inondations et glissements de terrain)².

² Voir [en ligne] <https://www.emdat.be/classification>.

Tableau VIII.1
Types de catastrophes

Groupe	Sous-catégorie	Types
Naturelles	Géophysique	Tremblement de terre, glissement de terrain (sec), activité volcanique
	Météorologique	Températures extrêmes, brouillard, tempête
	Hydrologique	Inondation, glissement de terrain, action des vagues
	Climatologique	Sécheresse, débordement d'un lac glaciaire, feu de forêt
	Biologique	Épidémie, infestation d'insectes, accident impliquant des animaux
	Extraterrestre	Impact, météo spatiale
Technologiques	Accident industriel	Déversement de produits chimiques, effondrement, explosion, incendie, fuite de gaz, empoisonnement, radiation, déversement de pétrole
	Accident de transport	Aérien, routier, ferroviaire, maritime
	Autres accidents	Effondrement, explosion, incendie, autre

Source : Élaboré par les auteurs, à partir de EM-DAT, Base de données sur les situations d'urgence. Disponible [en ligne] <https://www.emdat.be/classification>.

Bien que l'on parle souvent de « catastrophes naturelles », il est plus pertinent d'indiquer qu'en termes d'impacts sur la population, l'économie et l'environnement, les catastrophes découlent de la conjonction de phénomènes naturels, d'actions anthropiques et de conditions préexistantes de vulnérabilité physique, sociale, économique et environnementale des individus et des établissements humains (Cecchini, Sunkel et Barrantes, 2017). Pour mettre en évidence l'interrelation entre les catastrophes et les actions anthropiques, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), par exemple, définit les catastrophes comme de « grave(s) perturbation(s) du fonctionnement normal d'une population ou d'une société due à l'interaction de phénomènes physiques dangereux avec des conditions de vulnérabilité sociale, qui provoque sur le plan humain, matériel, économique ou environnemental de vastes effets indésirables nécessitant la prise immédiate de mesures pour répondre aux besoins humains essentiels et exigeant parfois une assistance extérieure pour le relèvement » (GIEC, 2012, p. 4). On peut donc affirmer que les événements naturels extrêmes ne provoquent pas systématiquement une catastrophe, mais qu'une catastrophe est plus susceptible de se produire si des conditions de vulnérabilité existent (CEPALC, 2014; Vargas, 2015).

Il est à noter en outre que cette vulnérabilité est étroitement liée aux impacts de l'activité anthropique sur la nature, qui ont atteint au cours des cinq dernières décennies une ampleur sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Les principaux facteurs directs de destruction de la nature sont, par ordre décroissant et à partir d'un calcul portant sur plus de 300 indicateurs : les changements dans l'utilisation des terres et des mers, l'exploitation directe des animaux, des plantes et d'autres organismes (dont la chasse, la pêche et la déforestation), le changement climatique, la pollution et l'introduction d'espèces exotiques. Ces éléments sont à leur tour liés à des facteurs indirects tels que, entre autres, les dynamiques de production et de consommation non durables, la croissance démographique, les innovations technologiques et les problématiques de gouvernance et de responsabilité (*accountability*) (IPBES, 2019).³

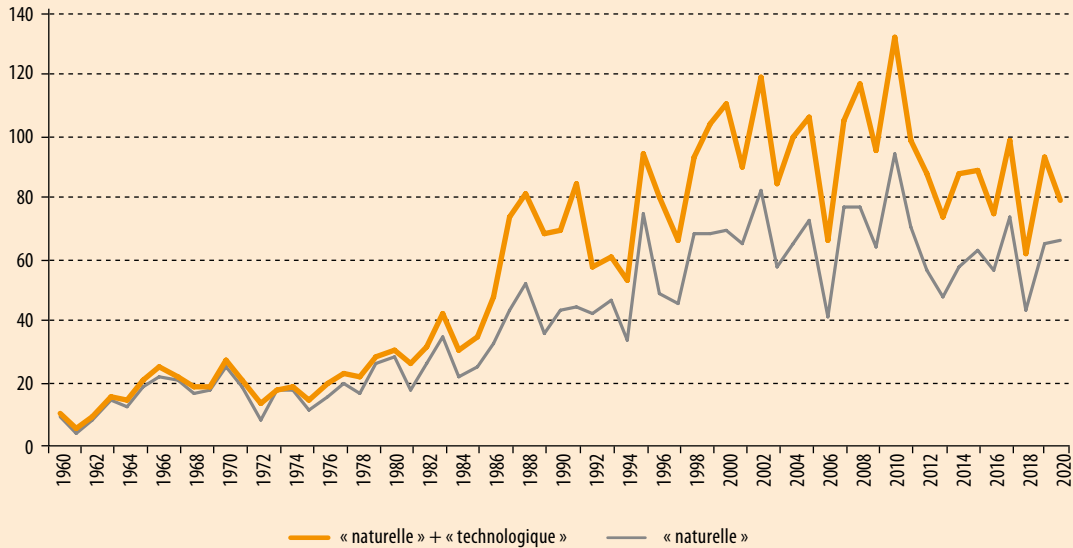
1. Catastrophes en Amérique latine et dans les Caraïbes

En Amérique latine et dans les Caraïbes, on assiste depuis près de 60 ans à une augmentation progressive des catastrophes tant « naturelles » que « technologiques », essentiellement industrielles et liées aux transports (voir le graphique VIII.1).

³ Cette analyse a été entreprise par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES, sigle en anglais pour Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), un organisme intergouvernemental indépendant qui regroupe plus de 130 gouvernements. Créée en 2012, cette plateforme met à disposition des décideurs politiques les dernières données empiriques sur l'état de la planète en termes de biodiversité, d'écosystèmes et de leurs contributions aux populations. Pour plus d'informations, voir [en ligne] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/>.

Graphique VIII.1

Amérique latine et Caraïbes (50 pays):
fréquence des catastrophes, 1960-2020^a



Source : Élaboré par les auteurs, à partir de EM-DAT, Base de données sur les situations d'urgence - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, www.emdat.be, Bruxelles, Belgique, 2021.

^a La fréquence cumulée des catastrophes est établie à partir de la somme des catastrophes enregistrées par pays.

Entre 1960 et 2020, quelque 3 570 catastrophes se sont produites en Amérique latine et dans les Caraïbes ; environ 573 000 personnes sont mortes et 321 millions de personnes ont été touchées. Pour cette même période, les pertes économiques ont été estimées à près de 328 milliards de dollars (CRED, 2021)⁴. Ces données ont été recueillies avant la pandémie de COVID-19 qui, en 2020, a provoqué 15,6 millions d'infections et 507 000 décès (CEPALC, 2021a).

Les catastrophes « naturelles » qui frappent les pays de la région sont étroitement liées à leur situation géographique (voir le graphique VIII.2). Entre 1960 et 2020, l'Amérique du Sud a connu principalement des catastrophes liées aux inondations (48 %), suivies par les glissements de terrain (11 %). En Amérique centrale et au Mexique, les inondations ont représenté 33 pour cent des catastrophes, suivies des tempêtes (30 %). Dans les Caraïbes, les tempêtes ont représenté 58 pour cent de l'ensemble des catastrophes, suivies par les inondations (27 %).

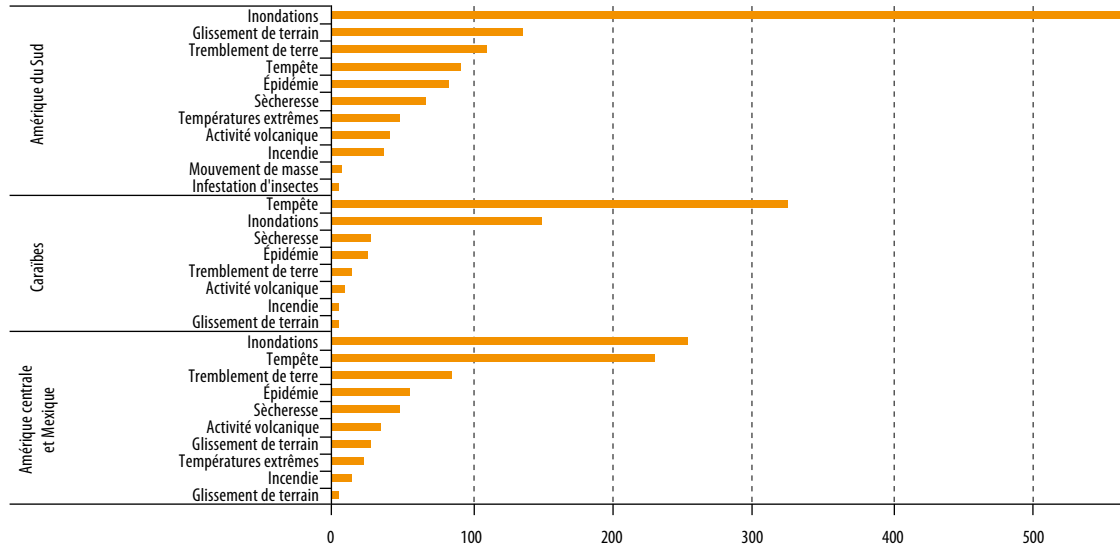
Les différences ne résident pas seulement dans le nombre et le type de catastrophes, mais aussi dans l'intensité de leur impact socio-économique. Par exemple, les petits États insulaires en développement, dont un grand nombre se trouve dans les Caraïbes, subissent les pertes économiques les plus élevées par rapport au PIB (UNDRR, 2017). Les Caraïbes sont en outre la sous-région du monde en développement où le nombre annuel moyen de décès et de personnes touchées en pourcentage de la population totale est le plus élevé sur la période 2008-2018⁵. En moyenne, environ 5 Caribéens sur 100 ont été touchés par ces catastrophes au cours de cette période, plus que dans n'importe quelle autre sous-région en développement. La part de personnes effectivement touchées par les catastrophes par rapport à celles qui vivent dans les zones touchées est plus élevée dans les pays pauvres que dans les pays à revenu élevé, ce qui montre leur moindre préparation et capacité à répondre à ces événements (voir le graphique VIII.3) (CRED-UNDRR, 2018).

⁴ Le nombre de décès et de personnes touchées et le montant des pertes économiques sont sous-estimés, car pour de nombreux événements, notamment les plus anciens, on ne dispose pas d'informations précises.

⁵ Parmi les pays des Caraïbes, Haïti est systématiquement l'un des plus touchés par les catastrophes. D'après la CEPALC (2010), entre 1990 et 2008, sur le total des impacts des catastrophes dans les pays caribéens, Haïti a absorbé 50,8 % des impacts sur les infrastructures, 26,0 % des impacts économiques, 15,1 % des impacts sociaux et 92,1 % des impacts environnementaux.

Graphique VIII.2

Amérique latine et Caraïbes : types de catastrophes
« naturelles » par sous-région, 1960-2020
(Nombre de catastrophes)

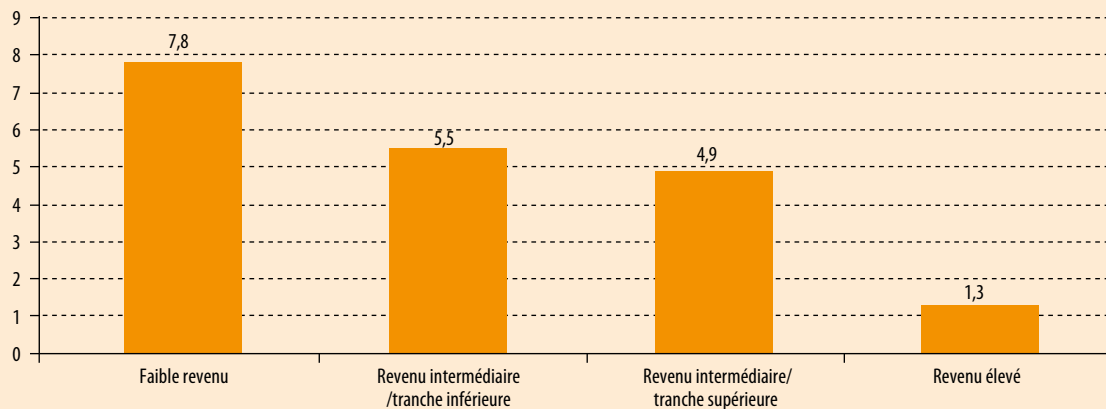


Source : Élaboré par les auteurs à partir de EM-DAT : Base de données sur les situations d'urgence - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, www.emdat.be. Bruxelles, Belgique, 2019.

Note : Le nombre de catastrophes par sous-région est calculé comme la somme des catastrophes enregistrées par pays dans chacune des sous-régions.

Graphique VIII.3

Monde : part de la population touchée par les catastrophes par rapport
à la population éventuellement exposée^a entre 2000 et 2017,
en fonction du niveau de revenu des pays^b
(En pourcentage)



Source : Élaboré par les auteurs d'après CRED-UNDRR (2018) "Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017", à partir de données de la base de données EM-DAT obtenues jusqu'au 14 août 2018.

^a On entend par « personnes touchées » les personnes qui ont besoin d'une assistance immédiate pendant une période d'urgence pour satisfaire leurs besoins fondamentaux en matière de nourriture, d'eau, d'assainissement, de logement et de soins médicaux. La population éventuellement exposée est la somme totale des habitants des unités administratives touchées par une catastrophe.

^b Pour classer les pays par niveau de revenu, le CRED utilise la nouvelle classification des économies mondiales de la Banque mondiale, basée sur les estimations du revenu national brut par habitant pour 2017.

2. L'impact inégal des catastrophes au sein des pays

Il existe des différences non seulement entre les pays, mais aussi en leur sein : les catastrophes frappent davantage les communautés ou les personnes vivant dans des contextes de plus grande vulnérabilité et de pauvreté, en particulier d'extrême pauvreté. Ces communautés ou personnes sont moins à même de faire face aux conséquences des catastrophes et, par conséquent, de s'en remettre (Blaikie, 1996 ; Cutter, Boruff et Shirley, 2003 ; IDS, 2012 ; Modica et Zoboli, 2016). La vulnérabilité vis-à-vis des catastrophes reflète la matrice des inégalités sociales et est accentuée pour

Mesures d'atténuation :

« La réduction ou la limitation de l'impact négatif des aléas et des catastrophes. »

(UNISDR, 2009, p. 20).

les enfants, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les populations autochtones, les paysans et les agriculteurs familiaux, entre autres. Du fait de la division sexuelle du travail, les femmes sont plus susceptibles de mourir lors de ces événements que les hommes, car elles ont plus de chances d'être à la maison lors des catastrophes (Ullmann, 2015). On estime en outre que les pertes économiques des personnes vivant dans la pauvreté sont deux à trois fois plus élevées, en termes relatifs, que pour les non pauvres (Cecchini, Sunkel et Barrantes, 2017), tant en raison de la vulnérabilité de leurs actifs (Hallegatte *et al.*, 2017) que de leur accès limité aux instruments de gestion des risques liés aux catastrophes (Vakis, 2006). L'économie familiale paysanne, largement dépendante de l'agriculture de subsistance, est particulièrement vulnérable aux catastrophes qui impactent la production alimentaire, la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des populations (CEPALC, 2016 ; FAO, 2018).

Adaptation :

« L'ajustement dans les systèmes naturels ou humains en réponse à des changements climatiques actuels ou attendus, ou à leurs effets, qui atténue les dommages ou en valorise les bénéfices »

(UNISDR, 2009, p. 4).

Les perspectives de rétablissement après une catastrophe ont aussi tendance à être inégales au sein de la population, étant donné que le sexe, l'âge et le handicap, ainsi que la situation territoriale, sont des facteurs déterminants. Les catastrophes peuvent détruire les actifs productifs permettant de générer des revenus, comme les stocks ou les réserves de biens commerciaux, les actifs agricoles (comme le bétail), les matériaux de travail, les ateliers ou les moyens de transport, entre autres. Le chômage et la perte de revenus résultant d'une catastrophe peuvent avoir des effets considérables sur le bien-être à court terme (y compris en termes de subsistance), la capacité de rebondir et les perspectives de vie des personnes ou des familles. En d'autres termes, les catastrophes sont à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté et de la vulnérabilité (CEPALC, 2017).

Les peuples indigènes doivent faire l'objet d'une attention particulière. D'une part, la dégradation croissante de l'environnement a de graves répercussions sur leurs systèmes de production et leurs modes de vie (OIT, 2018). D'autre part, leur rôle potentiel en tant qu'agents d'atténuation et d'adaptation est reconnu compte tenu de leur savoir et de leurs activités traditionnelles (OIT, 2018 ; GIEC, 2019). En ce sens, les dispositions de l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, connu sous le nom d'Accord d'Escazú⁶ sont particulièrement importantes. L'Accord met en avant que « les droits d'accès à l'information, la participation publique et la justice dans des domaines aussi importants que l'utilisation durable des ressources naturelles, la conservation de la biodiversité, la lutte contre la dégradation des sols et le changement climatique, et le renforcement de la résilience face aux catastrophes » (Nations Unies, 2018, p. 8).

Résilience :

« La capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base »

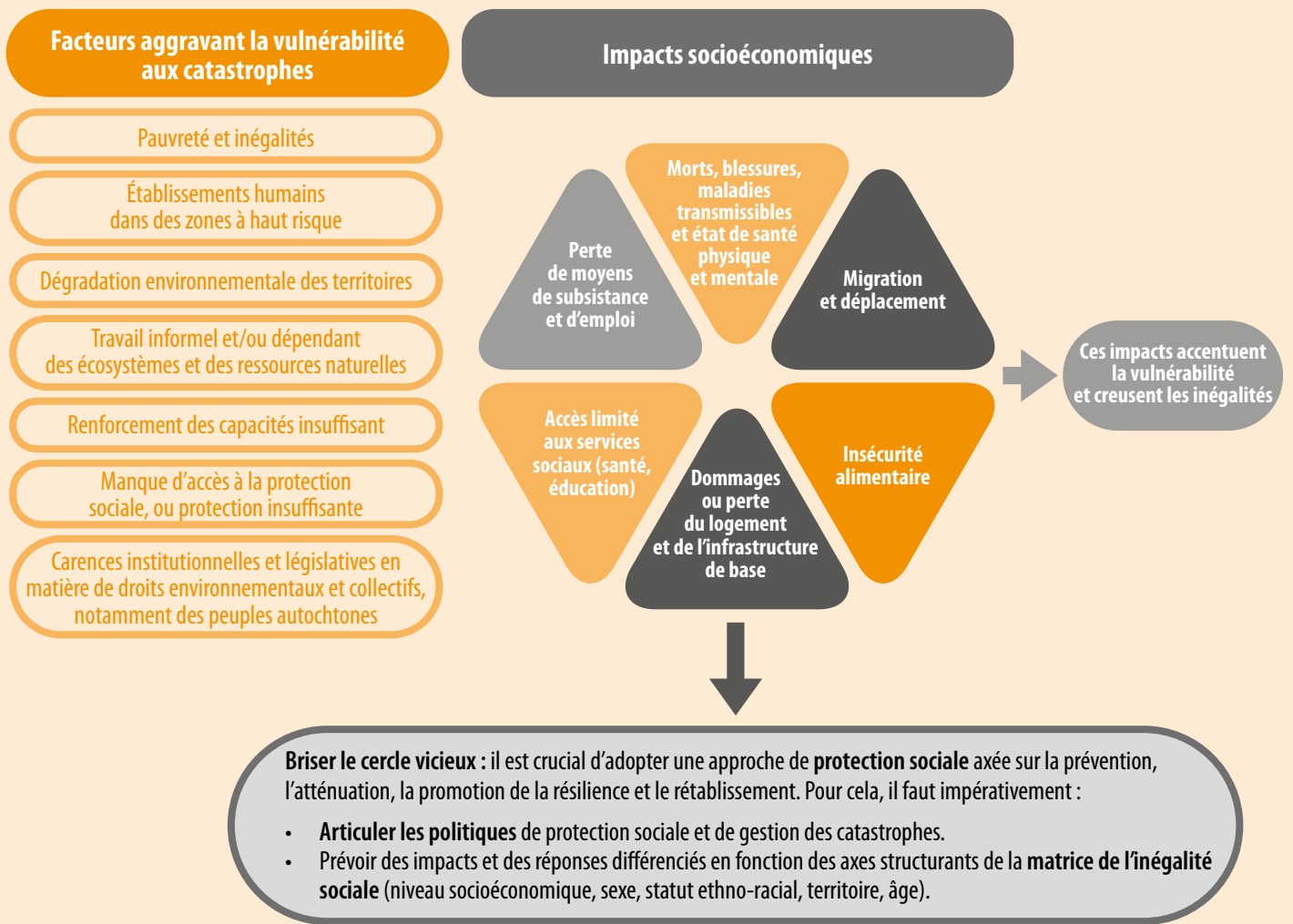
(UNISDR, 2009, p. 27).

⁶ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://acuerdodeescazu.cepal.org/s1/es>.

3. Facteurs de vulnérabilité et impacts socioéconomiques des catastrophes

Comme l'illustre le diagramme VIII.1, plusieurs facteurs expliquent la vulnérabilité accrue des individus, des ménages et des communautés face aux catastrophes. Le diagramme met également en évidence les zones qui subissent actuellement les effets les plus importants des catastrophes dans la région, ce qui compromet les possibilités des populations de prévenir les pertes de leurs biens et de leurs ressources productives, ainsi que de leur bien-être. Dans leur ensemble, les éléments du diagramme soulignent la nécessité de promouvoir des stratégies globales de protection sociale réactive aux catastrophes, qui permettent de renforcer les capacités de prévention, d'atténuation et de résilience.

Diagramme VIII.1
Facteurs de vulnérabilité et impacts socioéconomiques des catastrophes



C. Le rôle des systèmes de protection sociale réactive aux catastrophes

En garantissant un revenu de base et l'accès aux services sociaux (santé, éducation et logement, entre autres) et en promouvant le travail décent, la protection sociale (voir l'encadré VIII.1) renforce la capacité de réaction (Cecchini et Martínez, 2011), réduit la vulnérabilité et renforce la résilience de la population (Vargas, 2015). Elle constitue donc un facteur clé pour faire face aux catastrophes en amont, pendant et en aval de ces dernières.

Encadré VIII.1

Les fonctions de la protection sociale

La protection sociale a pour fonctions principales : i) de garantir un revenu adéquat (par exemple, par des transferts, une assurance contre les risques liés au marché du travail, des régimes de retraite non contributifs ou un revenu de base universel) ; ii) de favoriser l'accès aux services sociaux (par exemple, en matière de santé, d'éducation et de soins), et iii) de promouvoir le travail décent (par exemple, par la protection des droits individuels et collectifs des travailleurs) pour l'ensemble de la population.

Source : Élaboré par les auteurs d'après Cecchini et Martínez (2011).

Dans ce même ordre d'idées, il a été avancé que la protection sociale peut renforcer la capacité des personnes à faire face aux effets négatifs des chocs liés au climat et aux pertes de moyens de subsistance grâce à l'adaptabilité, la régularité et la prévisibilité de la fourniture de prestations comme les transferts monétaires (Ulrichs et Slater, 2016).

Ainsi, il est essentiel de comprendre que les systèmes de protection sociale permettent de conjuguer des instruments apportant des réponses immédiates à la survenue d'événements déstabilisants pour le bien-être, et une approche préventive et transformatrice des contextes socio-économiques les plus vulnérables aux effets des catastrophes et du changement climatique, ce qui accroît la résilience des ménages et des communautés et renforce leur capacité de réaction, réduisant ainsi leur exposition à ces phénomènes.

Certains organismes telles que la Banque mondiale utilisent le concept de « protection sociale adaptative »⁷ pour désigner le rôle des systèmes de protection sociale réactive aux catastrophes, tandis que le Programme alimentaire mondial (PAM) parle de « protection sociale réactive dans les situations d'urgence ».

1. L'importance de l'intégration de la réponse aux catastrophes

En raison de la fréquence accrue des catastrophes en Amérique latine et dans les Caraïbes, il est de plus en plus urgent d'élaborer des stratégies visant à accroître la résilience de la population face à ces événements. Ces stratégies incluent des plans d'atténuation visant à prévenir l'exposition à ces phénomènes à l'avenir, ainsi que des mesures sociales et économiques permettant aux individus, aux familles et aux communautés de se remettre

⁷ Le concept de « protection sociale adaptative », comme approche favorisant les politiques de réduction de la vulnérabilité et des risques dans les zones les plus exposées aux effets des catastrophes, a été formulé par l'Institut des études sur le développement (IDS). Pour de plus amples informations, voir : IDS (Institute of Development Studies) (2012), "Realizing the Potential of Adaptive Social Protection", In Focus Policy Briefing, N° 28, Brighton.

des blessures et des pertes en vies humaines, ainsi que des dégâts touchant leurs actifs physiques et productifs. La multiplication croissante des catastrophes et leur impact social accru demandent d'articuler des politiques des différents secteurs, capables de répondre de manière complémentaire à ces événements, aussi bien en termes de prévention que d'atténuation (CEPALC, 2014)⁸. À ce propos, il convient de noter que les liens potentiels entre la protection sociale, la gestion des catastrophes⁹ et l'adaptation au changement climatique sont de plus en plus reconnus dans les domaines de l'humanitaire et du développement (Beazley, Solórzano et Sossouvi, 2016). En témoignent notamment les engagements pris par la communauté internationale pour garantir un avenir durable. Trois programmes mondiaux ont été adoptés en 2015 : l'Accord de Paris (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques - CCNUCC) ; le Programme 2030 pour le développement durable ; et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (CCNUCC, 2017) (voir l'encadré VIII.2).

Encadré VIII.2

La protection sociale réactive aux catastrophes dans le cadre mondial du développement durable

Trois programmes mondiaux ont été adoptés en 2015 : l'Accord de Paris (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, CCNUCC); le Programme de développement durable à l'horizon 2030; et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (CCNUCC, 2017). Il existe entre ces trois engagements un domaine d'interaction où la protection sociale est explicitement ou implicitement liée à la réduction des risques de catastrophes et à l'adaptation à celles-ci, à l'adaptation au changement climatique et au développement durable (voir le diagramme). Les mesures encouragées dans le cadre des engagements assumés au titre du Programme 2030 soulignent les interdépendances entre les sphères économique, sociale et environnementale du développement durable (CEPALC, 2017).

En complément, les dispositions de l'Accord de Paris au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (2015) mettent en relief le rapport entre les efforts visant à réduire le changement climatique et à s'adapter à ses effets adverses et le contexte plus large du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. La stratégie d'adaptation et d'évaluation des changements climatiques et de la vulnérabilité tient compte des groupes, des communautés, des lieux et des écosystèmes (Nations unies, 2015b). Enfin, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (Nations unies, 2015c) cherche à réduire sensiblement les risques de catastrophe, ainsi que les pertes que ces dernières provoquent dans divers domaines, notamment les moyens de subsistance et la santé des individus et des communautés. Le Cadre de Sendai insiste sur le renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe, l'amélioration de la résilience et de la préparation en vue de réduire le nombre de personnes touchées, les pertes économiques, les dommages causés aux infrastructures essentielles et la perturbation des services de base comme les établissements de santé et d'éducation^a.

On peut également citer les Modalités d'action accélérées pour les petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa), une autre composante du cadre général des Nations Unies. Ces orientations associent la protection sociale aux efforts visant à réduire la destruction de la nature, mais elles ont une portée géographique plus spécifique et comprennent des politiques globales de réduction des risques de catastrophes^b.

Source : Élaboré par les auteurs d'après Cecchini et Martínez (2011).

^a Pour de plus amples informations au sujet de l'Accord de Paris, voir [en ligne] <https://unfccc.int/es/news/final-cop21> et au sujet du Cadre de Sendai, voir [en ligne] <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>.

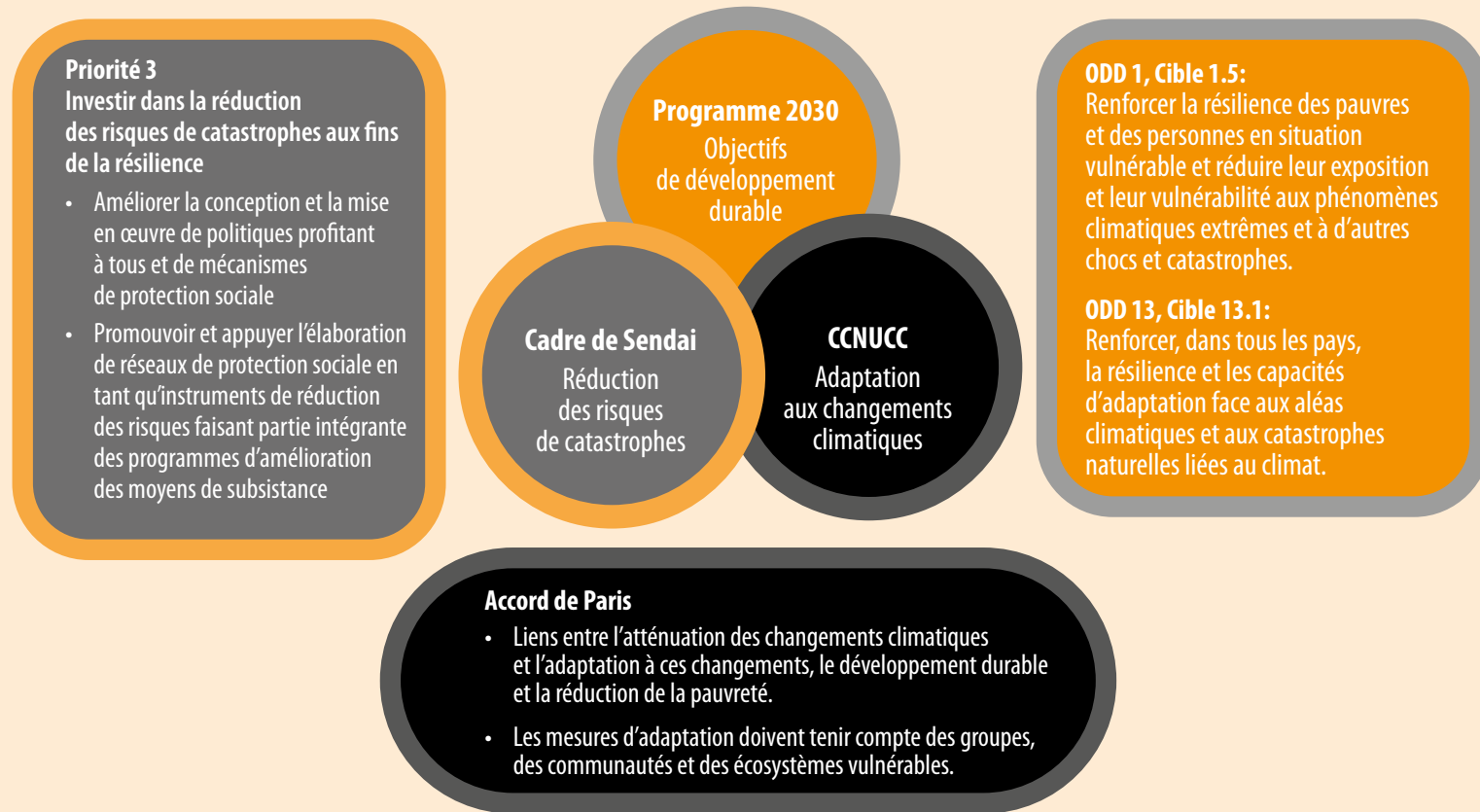
^b Voir [en ligne] https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d15_fr.pdf.

⁸ Les aspects relatifs à la coordination au sein de l'État et avec les acteurs non étatiques sont examinés plus en détail aux chapitres III et IV.

⁹ La gestion des urgences, parfois appelée « gestion des catastrophes » peut être définie comme suit : « Organisation et gestion des ressources et des responsabilités pour traiter tous les aspects de l'urgence, notamment la préparation, l'intervention et les premiers pas vers le redressement » (UNISDR, 2009, p. 19). Voir [en ligne] https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf.

Diagramme 1

Le rôle de la protection sociale face aux catastrophes et au changement climatique dans le cadre global des Nations Unies



Source : Élaboré par les auteurs d'après Nations Unies, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (A/RES/70/1), New York, 2015; Accord de Paris adopté au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2015) et Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (2015).

^a Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)..

2. Protection sociale en amont, au cours et en aval des catastrophes

Les systèmes de protection sociale face aux catastrophes jouent un rôle clé à chacun des moments liés à l'occurrence de ces phénomènes (voir le diagramme VIII.2), dans la mesure où les différents instruments de protection sociale peuvent contribuer à mitiger les conséquences négatives des catastrophes sur le bien-être de la population *ex ante* (prévention et préparation), pendant (minimisation des dommages et des pertes) et *ex post* (facilitation du rétablissement) leur occurrence. La fonction préventive de la protection sociale se focalise sur les conditions préexistantes de vulnérabilité physique, sociale, économique et environnementale des personnes et des établissements humains. Pendant une catastrophe, les instruments de protection sociale sont principalement liés à l'aide humanitaire, à la protection des revenus et des capacités humaines, ainsi qu'à l'articulation avec les systèmes de protection et les institutions clés pour sauvegarder les droits des populations les plus vulnérables, comme les enfants et les femmes. En aval des catastrophes, les instruments de protection sociale sont liés à la récupération des actifs physiques et productifs.

Diagramme VIII.2
Le rôle des systèmes de protection sociale face aux catastrophes



L'action de protection sociale en amont des catastrophes et pendant qu'elles se déroulent est plus efficace dans la mesure où les systèmes de protection sociale sont plus robustes et intégrés aux systèmes nationaux de gestion des risques liés aux catastrophes. On peut identifier cinq formes de protection sociale réactive aux catastrophes dans la phase aval (O'Brien *et al.*, 2015) : i) l'expansion horizontale ; ii) l'expansion verticale ; iii) l'adossement ; iv) l'alignement implicite ; et v) le recentrage de l'orientation de l'aide humanitaire internationale. Les deux réponses les plus courantes en Amérique latine et dans les Caraïbes sont l'expansion horizontale et verticale (voir le tableau VIII.2) (Beazley, Solórzano et Sossouvi, 2016).

Tableau VIII.2
Types de réponse de protection sociale face
aux catastrophes : définitions et exemples

Type de réponse	Définition	Exemples
Expansion verticale	Les bénéficiaires d'un programme existant reçoivent des ressources additionnelles pour atténuer les effets de la catastrophe.	Chili : le programme Le Chili Solidaire (Chile Solidario) a alloué un montant supplémentaire aux participants qui avaient été touchés par le tremblement de terre de 2010. Pérou : Un montant supplémentaire de 60 USD a été versé aux participants du programme Pensión 65 qui ont été touchés par le phénomène climatique Niño Costero.
Expansion horizontale	La prestation est étendue à des personnes qui ne participaient initialement pas au programme.	Pérou : aide alimentaire gratuite aux personnes touchées par le phénomène climatique Niño Costero dans le cadre du programme de cantines populaires (Comedores Populares).
Adossement	Les acteurs humanitaires ou gouvernementaux ont recours à certains aspects du système de protection sociale existant pour fournir une assistance.	Équateur (Bono AAA) : suite au tremblement de terre de 2016, le Programme alimentaire mondial (PAM) a soutenu le gouvernement équatorien pour fournir des aides monétaires aux ménages touchés. Le PAM a contribué au financement de ces bons et a également recouru aux systèmes administratifs nationaux existants pour fournir son aide.
Alignement implicite	Mise en place d'un système humanitaire parallèle qui s'aligne au mieux avec un programme de protection sociale actuel ou éventuel.	Des organisations humanitaires internationales ont mis en place des systèmes et des outils pouvant être utilisés par le gouvernement une fois que le programme lui est confié.
Recentrage	Le groupe objectif prioritaire est redéfini pour se concentrer sur les groupes les plus vulnérables face aux catastrophes.	Mexique (PROSPERA) : des paiements non conditionnels pouvaient être avancés en cas d'urgence ou de catastrophe.

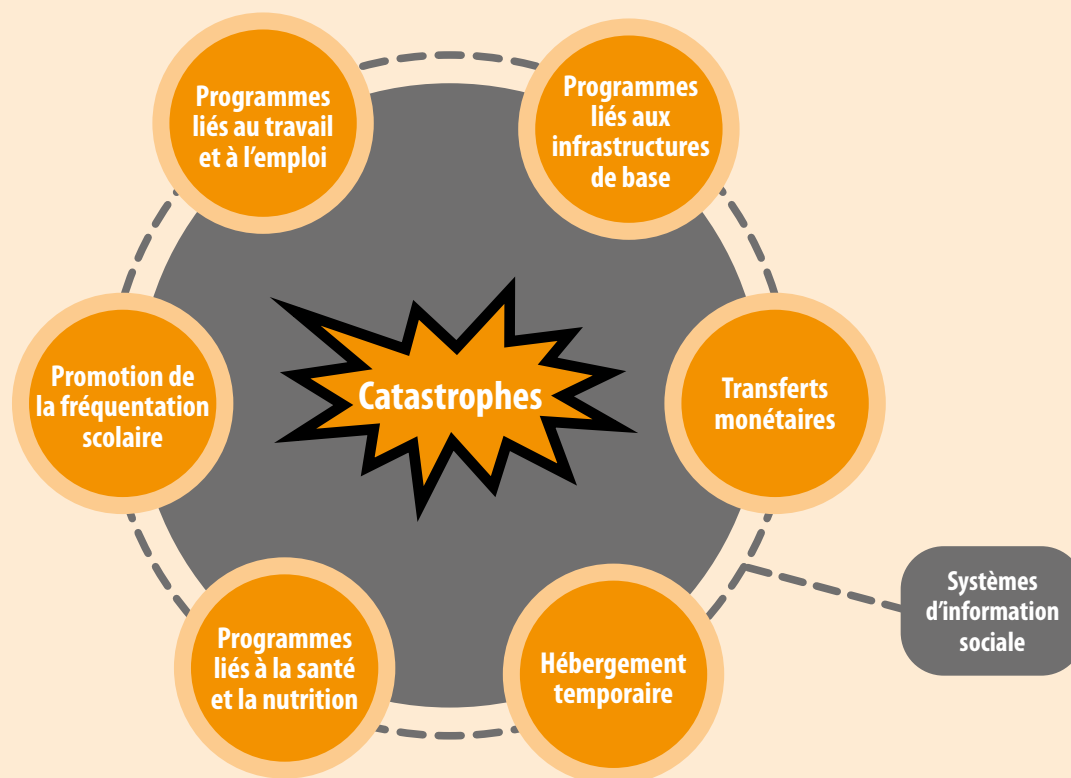
Source : Élaboré par les auteurs d'après OPM (2015), Beazley (2017a, 2017b), Beazley, Solórzano et Sossouvi (2016) et PAM (2017).

3. Instrumentos de protección social frente a los desastres

En el diagrama VIII.3, se ejemplifican algunos de los instrumentos de protección social a utilizar para enfrentar situaciones de desastres. En el cuadro VIII.3, se destacan algunos ejemplos concretos de estos instrumentos que se han utilizado en América Latina y el Caribe, según se detalla en el texto a continuación.

Diagramme VIII.3

Instruments de protection sociale réactive aux catastrophes



Source : Élaboré par les auteurs.

Tableau VIII.3

Exemples d'instruments de protection sociale réactive aux catastrophes en Amérique latine et dans les Caraïbes

Instruments	Exemples
Protection sociale intégrale	Fourniture de prestations de protection sociale aux personnes touchées par des chocs climatiques (République dominicaine)
Infrastructure de base	Programme De l'eau pour tous (Agua Para Todos) (Brésil)
Travail et emploi	Subvention temporaire pour l'emploi (Costa Rica), Programme d'emploi temporaire immédiat (Mexique)
Transferts monétaires	Bon Enseres (Chili); Bon AAA (Equateur); Bon Una Sola Fuerza (Pérou)
Santé et nutrition	Kore Lavi (Haïti)
Hébergement temporaire	Hébergement temporaire pour les familles (Bahamas)
Promotion de la fréquentation scolaire	Fourniture d'ordinateurs portables (El Salvador)
Systèmes d'information sociale	Indice de vulnérabilité aux chocs climatiques (IVACC) en République dominicaine ; Fiche de base pour les urgences (Ficha básica de emergencia, FIBE) du Ministère chilien du développement et de la famille

Source : Élaboré par les auteurs, à partir d'informations officielles des pays.

L'expérience dominicaine en matière de fourniture de services de protection sociale aux personnes touchées par les chocs climatiques se démarque dans la région et répond à un niveau élevé d'articulation entre les politiques de gestion des catastrophes et de protection sociale. Cet ensemble de services de protection sociale face aux chocs climatiques comprend 20 programmes qui intègrent l'aide au revenu, les services de base, la santé, la nutrition et la sécurité alimentaire, l'éducation et les soins. Ce cadre global de protection sociale contre les catastrophes repose sur une vision qui conçoit l'interaction entre la pauvreté et les catastrophes comme des chocs socio-environnementaux. Cette vision est détaillée dans le protocole d'action pour la protection sociale face aux chocs climatiques, un outil d'articulation institutionnelle favorisant la planification et les procédures du Cabinet de coordination des politiques sociales, notamment les actions du programme Progrès dans la Solidarité (Progresando con Solidaridad, PROSOLI), du Système unique de bénéficiaires d'aide sociale (Sistema único de beneficiarios, SIUBEN), des Centres technologiques communautaires (CTC) et de la Direction des aides sociales (Administrador de subsidios sociales, ADESS) (Vice-présidence de la République dominicaine, 2018)¹⁰.

La garantie de l'accès aux services de base, comme l'eau, est un autre domaine dans lequel les instruments de protection sociale ont servi à renforcer la résilience des communautés touchées par les catastrophes. Le programme De l'eau pour tous (Agua para todos), qui fait partie du plan Brésil sans misère (Brasil sem miséria) et qui comporte d'autres actions visant à améliorer les infrastructures et les programmes d'inclusion productive dans les zones rurales, est un exemple parlant de programmes visant à prévenir et à atténuer les effets de la sécheresse. Ce programme garantissait l'accès à l'eau pour la consommation, la production agricole et alimentaire de familles extrêmement pauvres des localités de la région semi-aride qui subissent de longues périodes de sécheresse. Le programme consistait notamment à livrer aux familles inscrites au Registre unique (CadÚnico) des réservoirs pour la collecte des eaux pluviales. Le programme était coordonné par un comité de gestion composé des représentants de plusieurs entités, lui-même piloté par le Secrétariat du développement régional, et comprenait le Secrétariat national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (MDS Brésil, 2015)¹¹.

Les programmes de transferts monétaires figurent également parmi les instruments de protection sociale fréquemment utilisés dans la région lors de catastrophes. Les transferts monétaires servent de protection contre l'incitation à basculer dans des stratégies de survie qui violent les droits, comme le travail des enfants, ou l'incitation à perdre le fonds de roulement par la vente d'actifs productifs (Vargas, 2015).

Certains programmes de transferts monétaires compensent la perte de travail résultant d'une catastrophe. Au Costa Rica, la subvention temporaire pour l'emploi, associée au Programme national de l'emploi (Programa Nacional de Empleo, PRONAE), prévoit un transfert monétaire pour les personnes menacées de pauvreté ou d'extrême pauvreté qui ont perdu leur emploi ou leur source habituelle de revenus à la suite d'une catastrophe. La liste des personnes dont le travail a été perturbé par une catastrophe est établie par la Commission nationale pour la prévention des risques et les interventions d'urgence (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, CNE), l'entité chargée de la gestion des catastrophes, qui la transmet à la Direction nationale de l'emploi. À partir de ces informations, la direction financière du Ministère du travail et de la sécurité sociale verse ces fonds sur les comptes des participants. Dans la mesure où l'ampleur de la catastrophe le permet, la subvention est liée à la participation à des projets visant la reconstruction de la communauté. Le risque est évalué par la CNE (MTSS, 2017)¹².

On peut également citer l'exemple du Programme d'emploi temporaire immédiat (PET Inmediato) du Mexique, un volet du programme d'emploi temporaire aidant les personnes qui vivent dans la pauvreté, âgées de 16 ans ou plus, dont les revenus ou les biens ont été réduits par des situations sociales et économiques défavorables, ainsi que par des situations d'urgence ou des catastrophes. L'aide est fournie sous la forme d'un transfert monétaire en échange de travail sur des projets au bénéfice de la famille ou de la communauté. Le programme PET Inmediato est coordonné par un comité technique PET composé des sous-secrétariats suivants : Bien-être ; Infrastructure du SCT ; Planification et politique environnementale du SEMARNAT et Emploi et productivité du travail du STPS. Les agences chargées de la mise en œuvre peuvent être des organisations de la société civile (Gouvernement du Mexique, 2017)¹³.

Des transferts ont également été prévus pour compenser la perte d'effets personnels, les dommages causés au logement et le manque d'accès à la nourriture. Au Chili, le Bon « Enseres », destiné aux bénéficiaires recensés par la Fiche de base pour les urgences (Ficha Básica de Emergencia, FIBE), consiste en une aide

¹⁰ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf.

¹¹ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria>.

¹² Pour de plus amples informations, voir [en ligne] http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto_29044.pdf.

¹³ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017.

monétaire destinée aux familles ayant perdu leurs biens et leur logement à cause de la catastrophe et qui ont besoin de les récupérer. La coordination entre le Ministère du développement social et de la famille, les municipalités et le Ministère du logement est un élément remarquable de sa mise en œuvre. On peut aussi citer, dans le cas de l'Équateur, le bon Placement familial, location et alimentation (Bono Acogida, Alquiler y Alimentación, AAA). Il s'agit d'une aide financière aux familles pour leur permettre de financer un logement temporaire et de la nourriture. Dans le contexte du tremblement de terre de 2016, le bon AAA a été accordé aux familles qui étaient inscrites au Registre unique des victimes (Registro Único de Damnificados, RUD), établi par l'Institut national des statistiques et des recensements (INEC) et exploité par le Ministère de l'Inclusion économique et sociale (MIES), institution chargée de la mise en œuvre du bon AAA (MIES, 2016)¹⁴.

Un troisième exemple est celui du bon Une seule force (Una Sola Fuerza) au Pérou. Ce bon a été livré sans conditionnalités pendant le phénomène El Niño Costero de 2017 et a bénéficié aux utilisateurs des programmes de protection sociale Juntos et Pensión 65 vivant dans des districts touchés par El Niño. Il s'agissait avant tout de garantir une alimentation minimale aux personnes concernées. Le bon, versé sur les comptes au Banco de la Nación des bénéficiaires des deux programmes, par le Ministère du développement et de l'inclusion sociale, provenait de ressources de la réserve pour imprévus du Ministère de l'économie et des finances (Gouvernement du Pérou, 2017)¹⁵.

Certains programmes fournissent aussi des hébergements temporaires. Aux Bahamas, le ministère du développement social gère un programme d'hébergement temporaire (Temporary Accommodation for Families), destiné aux familles ayant été expulsées ou ayant perdu leur logement à la suite d'un incendie ou d'autres catastrophes. Les demandeurs doivent être âgés de 18 ans ou plus, gagner un salaire égal ou inférieur au salaire minimum et être chefs de famille. Pour obtenir cette aide, les personnes concernées doivent s'adresser directement aux agences locales de services sociaux et s'inscrire (Gouvernement des Bahamas, 2011)¹⁶.

En Haïti, en particulier après le tremblement de terre de 2010 et la survenue d'autres catastrophes liées aux ouragans et aux tempêtes tropicales, des politiques publiques soutenues par la communauté internationale ont été mises en œuvre pour venir en aide aux personnes touchées. Ces politiques visaient notamment à s'attaquer aux problèmes de l'insécurité alimentaire et du manque de capacité à générer des revenus de manière autonome. L'urgence de renforcer la résilience de la population et des territoires est transversale dans les objectifs nationaux et les ODD (GNUDD/République d'Haïti, 2017). Dans ce contexte, le programme *Kore Lavi* est actuellement le principal programme de protection sociale en Haïti et s'articule par la coordination des agences internationales avec le gouvernement haïtien. Financé par USAID et relevant du ministère des affaires sociales et du travail (MAST), le programme est mis en œuvre en collaboration avec un groupement d'organisations formé par CARE, Action contre la faim et le Programme alimentaire mondial (PAM). *Kore Lavi* vise à mettre en place un système de protection sociale durable pour les ménages souffrant d'insécurité alimentaire, axé sur la santé maternelle et infantile et fondé sur l'achat d'aliments locaux. La conception et la mise en œuvre de l'ensemble du programme reposait sur le thème transversal de la réponse aux catastrophes. Pour identifier les bénéficiaires, un indice de privation et de vulnérabilité a été mis au point. Parmi ses objectifs, le programme vise aussi à établir un système d'information sociale à l'échelon national en vue d'améliorer la capacité du gouvernement haïtien à identifier les ménages ayant les plus grands besoins en temps « normal » et en cas de catastrophe (CARE, 2015 ; PAM, 2017 ; Greeley, 2019).

4. Les systèmes d'information sociale, des éléments clés en cas de catastrophes¹⁷

En temps de catastrophe, il est indispensable de pouvoir identifier toutes les personnes touchées, et notamment celles qui vivent dans la pauvreté ou la vulnérabilité. En raison de leur rôle de centre de gestion de l'information et des données soutenant l'ensemble du processus de fourniture de prestations sociales, les systèmes d'information sociale sont essentiels. Ces systèmes sont généralement pilotés par les ministères du développement social et les entités connexes. Ils permettent d'identifier le degré de vulnérabilité des ménages lors d'une catastrophe et ont la capacité d'enregistrer et de traiter de nouvelles données sur les ménages touchés. En cas de catastrophe, les systèmes d'information sociale de la région jouent quatre rôles différents, concernant : (i) la prévention, (ii) l'enregistrement immédiat, (iii) le caractère volontaire et (iv) l'ajustement (voir le diagramme VIII.4).

¹⁴ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>.

¹⁵ Disponible [en ligne] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-transferencia-de-partidas-en-el-presupuesto-del-se-decreto-supremo-n-247-2017-ef-1557938-3/>.

¹⁶ Pour de plus amples informations, voir la section « *Temporary Accommodation* » dans la rubrique *Services for Family* [en ligne] <https://www.bahamas.gov.bs/>.

¹⁷ Pour plus de détails sur les systèmes d'information et les registres de bénéficiaires, voir le chapitre VI. Nous n'incluons dans cette section que des éléments sur leur rôle dans des situations de catastrophe.

Diagramme VIII.4
Rôle des systèmes d'information sociale face aux catastrophes



Source : Élaboré par les auteurs.

Du point de vue de la prévention, il faut souligner l'expérience de la République dominicaine en ce qui concerne l'Indice de vulnérabilité aux chocs climatiques (IVACC) qui, sous l'égide du Système unique de bénéficiaires (SIUBEN)¹⁸, estime la probabilité de vulnérabilité d'un ménage aux ouragans, tempêtes et inondations en fonction de certaines de ses caractéristiques socioéconomiques et géographiques (Vice-présidence de la République dominicaine, 2016). L'indice témoigne d'une articulation entre la politique de gestion des risques liés aux catastrophes et la politique de protection sociale détaillée dans le Protocole d'action national pour la protection sociale face aux chocs climatiques, qui établit le cadre de coordination du Cabinet de coordination des politiques sociales dans les situations d'urgence (Vice-Présidence de la République dominicaine, 2018)¹⁹.

Du point de vue du rôle d'enregistrement immédiat après une catastrophe, on peut citer la Fiche de base pour les urgences (Ficha Básica de Emergencia, FIBE) du Ministère chilien du développement social et de la famille. Ce système a été mis en place en 2015 en collaboration avec le Bureau national des urgences (Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI), le Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique et le Ministère du logement. La FIBE s'inscrit dans le cadre du plan national de protection civile et est appliquée à chaque fois qu'une urgence spécifique se produit afin de recueillir des informations détaillées sur les ménages touchés. Elle consigne le degré dans lequel leurs maisons et leurs biens sont affectés et permet ainsi de hiérarchiser la réponse de l'État à leurs besoins. Entre autres informations géoréférencées, la FIBE collecte des données sur l'âge, le sexe, la situation de handicap, l'appartenance à un peuple autochtone et la perte éventuelle de la source d'emploi (MDS Chile, 2016).

Un troisième rôle joué par certains systèmes d'information est celui de l'enregistrement volontaire. Par exemple, les Bahamas disposent d'un tel mécanisme à travers le programme d'hébergement temporaire, auquel les personnes concernées s'inscrivent en se présentant au bureau des affaires sociales le plus proche. L'enregistrement est ensuite validé par un fonctionnaire qui rend visite à l'utilisateur potentiel du programme (Gouvernement des Bahamas, 2011). Un autre instrument qui, outre cette fonction d'enregistrement immédiat, comprenait une dimension de sélection volontaire est le Registre unique des victimes (Registro Único de Damnificados, RUD), employé en Équateur après le tremblement de terre de 2016 et mis en place par l'Institut national des statistiques et des recensements (INEC). Ce registre recensant les caractéristiques sociodémographiques des personnes touchées a ensuite été utilisé par différentes entités étatiques pour la mise en œuvre de leurs programmes (MIES, 2016)²⁰. Au Chili, le registre social des ménages (Registro social de hogares, RSH), permet de demander en ligne l'inscription d'un ménage qui ne figure pas au registre ou de nouveaux ménages formés à partir d'un ménage déjà inscrit au registre²¹.

Enfin, un quatrième rôle consiste à adapter les systèmes d'information existants et utilisés pour le fonctionnement des programmes sociaux en cours ou pour enregistrer les bénéficiaires potentiels des programmes sociaux (une population plus large). Les exemples incluent le Registre unique (CadÚnico) du Brésil ou le Système de ciblage des ménages (Sistema de Focalización de Hogares) du Pérou, deux instruments qui identifient et caractérisent les familles à faibles revenus et servent à sélectionner et à inclure les utilisateurs potentiels de certains programmes sociaux. En cas de catastrophe, ils servent de base pour cibler l'aide vers la population bénéficiaire d'un programme social et vivant dans la zone touchée par la catastrophe²².

¹⁸ En République dominicaine, le Système unique de bénéficiaires est un registre à forte couverture, mais d'une faible capacité en termes de connexion entre différentes bases de données, d'échange et de croisement des données à l'aide des TIC et des processus nécessaires pour mettre en commun différents systèmes d'information complexes. Pour de plus amples informations, consulter le chapitre VI sur les systèmes d'information sociale et les registres de bénéficiaires potentiels.

¹⁹ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] https://www.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf.

²⁰ En parallèle de la vérification ou de l'enregistrement des personnes hébergées dans les foyers d'accueil et les abris temporaires dans les zones affectées, un appel a été lancé aux personnes touchées non enregistrées pour qu'elles se rapprochent des foyers d'accueil du MIES ou des services des directions de district pour être recensées par le personnel du MIES. Une fois inscrites, les familles ou les personnes devaient attendre que leur enquête soit saisie dans le système du RUD pour vérifier si elles étaient déjà inscrites et poursuivre le processus.

²¹ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/54985-solicitud-de-ingreso-al-registro-social-de-hogares-rsh>.

²² Voir [en ligne] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico> pour le cas du Brésil et <https://www.gob.pe/437-sistema-de-focalizacion-de-hogares-sisfoh> pour le cas du Pérou.

5. Protection sociale et Covid-19

Contrairement à d'autres catastrophes telles que les tremblements de terre, les ouragans ou les inondations, les catastrophes d'origine biologique telles que la pandémie de COVID-19 ont la particularité de démarrer progressivement et dans certains cas, de durer des années. La pandémie de COVID-19 conjugue une menace biologique et divers risques qui reflètent la matrice des inégalités sociales dans la région. La capacité des systèmes de protection sociale à répondre à la pandémie a été mise à mal d'une part par la faible articulation institutionnelle avec les systèmes de gestion des risques et, d'autre part, par leur propre fragmentation institutionnelle, les déficits de conception et la faible couverture des systèmes d'information sociale et des registres sociaux. Ces lacunes ne permettaient pas d'articuler les actions nécessaires pour faire face aux manifestations les plus aiguës de l'urgence, telles que les garanties de revenus, l'accès universel aux tests de diagnostic et aux soins médicaux, les services de base et le logement, une alimentation et une éducation adéquates, entre autres.

Malgré ces difficultés, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont réussi à adopter diverses mesures d'urgence pour répondre aux conséquences sociales de la pandémie de COVID-19. La CEPALC (2021a et 2021b) a classé ces mesures en plusieurs catégories : i) transferts monétaires (nouveaux transferts, avance sur les transferts prévus, augmentation de la couverture ou du montant des transferts existants), ii) transferts en nature, iii) fourniture de services de base, iv) protection des travailleurs du secteur formel et v) autres aides directes aux personnes et aux familles (voir le tableau VIII.4).

Tableau VIII.4
Amérique latine et Caraïbes : mesures de protection sociale pour faire face à la COVID-19

Transferts monétaires ^a	Transferts en nature	Fourniture de services de base	Protection sociale pour les travailleurs formels	Autres mesures de soutien direct aux personnes et aux familles
<ul style="list-style-type: none"> Nouveaux programmes de transferts monétaires Extension des programmes existants (avance de fonds, augmentation des montants et de la couverture) 	<ul style="list-style-type: none"> Denrées Médicaments Masques Produits d'entretien 	<ul style="list-style-type: none"> Suspension ou exonération du paiement de factures : Eau Electricité Gaz TIC (téléphone, Internet, TV) 	<ul style="list-style-type: none"> Réduction de l'exposition des travailleurs à la COVID-19 (télétravail) Protection des revenus et des emplois (assurances chômage, congés maladie, interdiction des licenciements) 	<ul style="list-style-type: none"> Réduction d'impôt Facilité de crédit et de remboursement des prêts hypothécaires Contrôle des prix

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), *El desafío social en tiempos de COVID-19*, Informe Especial COVID-19 N° 3.

^a Transferts destinés aux personnes et aux ménages en situation de pauvreté et de vulnérabilité, dont les travailleurs informels.

Les transferts monétaires, en particulier, ont joué un rôle important pour faire face aux impacts socio-économiques de la pandémie de COVID-19. Entre le 1^{er} mars et le 6 novembre 2020, les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes ont adopté au total 147 mesures de transferts monétaires dans 30 pays (CEPALC, 2021a). De nombreux transferts en nature, alimentaires et non alimentaires, ont également été effectués. Par exemple, pour pallier à la fermeture des écoles en raison de la pandémie, le Ministère de l'éducation (MINED) du Salvador a distribué des ordinateurs portables aux élèves et aux enseignants salvadoriens du secteur public, du cours préparatoire au lycée, dans le cadre du programme ENLACES. Ce programme a permis de former quarante mille enseignants aux différents outils et logiciels technologiques afin de faciliter leur travail avec les élèves. Chaque appareil électronique contient les programmes éducatifs des quatre matières principales, ainsi qu'un système d'exploitation et une plateforme pour les cours en ligne. En outre, un paquet de données est fourni gratuitement pour accéder à Internet²³.

²³ Cette initiative étant en cours de mise en œuvre au moment de la rédaction du présent chapitre, les auteurs ne disposent d'aucune information sur le degré d'efficacité de sa mise en œuvre. Pour plus d'informations, voir <https://www.mined.gob.sv/enlaces/>.

D. Vers une meilleure intégration du cadre institutionnel social face aux catastrophes

Le concept de gestion des risques liés aux catastrophes (GRC) est essentiel pour orienter la réponse institutionnelle des systèmes de protection sociale aux catastrophes. D'après le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes²⁴, la gestion des risques de catastrophe vise à « assurer la protection des personnes, de leurs biens, de leur santé, de leurs moyens de subsistance et de leurs avoirs productifs, ainsi que de leurs richesses culturelles et environnementales, en garantissant la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement » (Nations Unies, 2015c, p. 8).

La manière dont la protection sociale s'articule avec le cadre institutionnel national face aux catastrophes est en grande mesure conditionnée par le cadre institutionnel social existant. Même avant la pandémie de COVID-19, les ministères et entités gouvernementales chargés de la protection sociale mettaient en place des mécanismes spécifiques de prévention et de réponse aux catastrophes et s'efforçaient de coordonner leurs actions avec d'autres secteurs. Ces mécanismes prévoient la définition de cadres réglementaires et institutionnels qui mettent en lien la mise en œuvre de la politique sociale et la gestion des risques liés aux catastrophes²⁵.

En Amérique latine et aux Caraïbes, l'autorité sociale chargée de la protection sociale peut prendre la forme de ministères, de cabinets sociaux et de conseils sociaux, entre autres. L'expérience régionale montre que l'institution chargée de la protection sociale est généralement présente à un certain niveau de la structure institutionnelle de gestion des catastrophes. Toutefois, dans la plupart des cas, l'objectif est de gérer le risque de catastrophe uniquement sous l'angle de la protection civile, sans intégrer les institutions chargées de la protection sociale. Autrement dit, l'articulation existante est fragile et repose sur un cadre institutionnel très segmenté entre la gestion des risques de catastrophe et la politique de protection sociale.

Il est indispensable d'intégrer la GRC dans la stratégie de protection sociale, car cela permet de travailler sur les vecteurs sous-jacents qui structurent et accentuent la vulnérabilité. Néanmoins, pour identifier les possibilités d'intégration de la protection sociale, il convient tout d'abord de mettre en évidence la structure dominante de la GRC²⁶. Les systèmes nationaux de gestion des catastrophes tendent généralement à s'aligner aux politiques nationales qui orientent les institutions et établissent des actions concrètes, des mécanismes de coordination et des stratégies en cas de catastrophe²⁷. Le diagramme VIII.5 décrit une structure typique²⁸ des liens institutionnels intervenant dans la gestion des risques liés aux catastrophes du point de vue de la protection civile, tandis que le tableau VIII.5 montre la position institutionnelle des acteurs. Au moins deux

²⁴ Le Bureau pour la réduction des risques de catastrophes fait office de point focal pour la prévention des catastrophes au sein du système des Nations Unies. Il vise à assurer des synergies entre les activités de l'organisation, des organisations régionales de prévention des catastrophes et les activités socio-économiques et humanitaires. Pour plus d'informations, voir <https://www.unisdr.org/>.

²⁵ Les plans nationaux de gestion des risques et les lois en matière de politique sociale servent à déterminer et à attribuer les rôles et responsabilités spécifiques des ministères et autres acteurs nationaux dans le processus de prévention des catastrophes. Par exemple, la République dominicaine dispose de deux plans spécifiques : le « plan national d'urgence », qui établit les aspects liés à l'exploitation des données, aux alertes et aux ressources en cas d'urgence, et le « plan national de gestion des risques », qui fixe les lignes d'action pour la prévention, le rétablissement et la réponse aux urgences, aux risques et aux catastrophes. Dans d'autres cas (Chili, Costa Rica et Pérou), les plans sont des instruments d'orientation stratégique visant à transformer la politique nationale et les plans sectoriels et territoriaux aux trois niveaux de gouvernement, en définissant les actions de chaque acteur dans la gestion des catastrophes. La loi sur le développement et la protection sociale du Salvador et la loi sur le développement social du Guatemala incluent la vulnérabilité aux catastrophes dans les programmes de protection sociale.

²⁶ Neuf pays ont été sélectionnés (les Bahamas, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, l'Équateur, Haïti, le Mexique, le Pérou et la République dominicaine) en vue d'évaluer et de synthétiser les modèles institutionnels dans une perspective régionale. Les pays choisis ne représentent pas toutes les expériences régionales, mais ils reflètent les différents modèles de protection sociale réactive aux catastrophes.

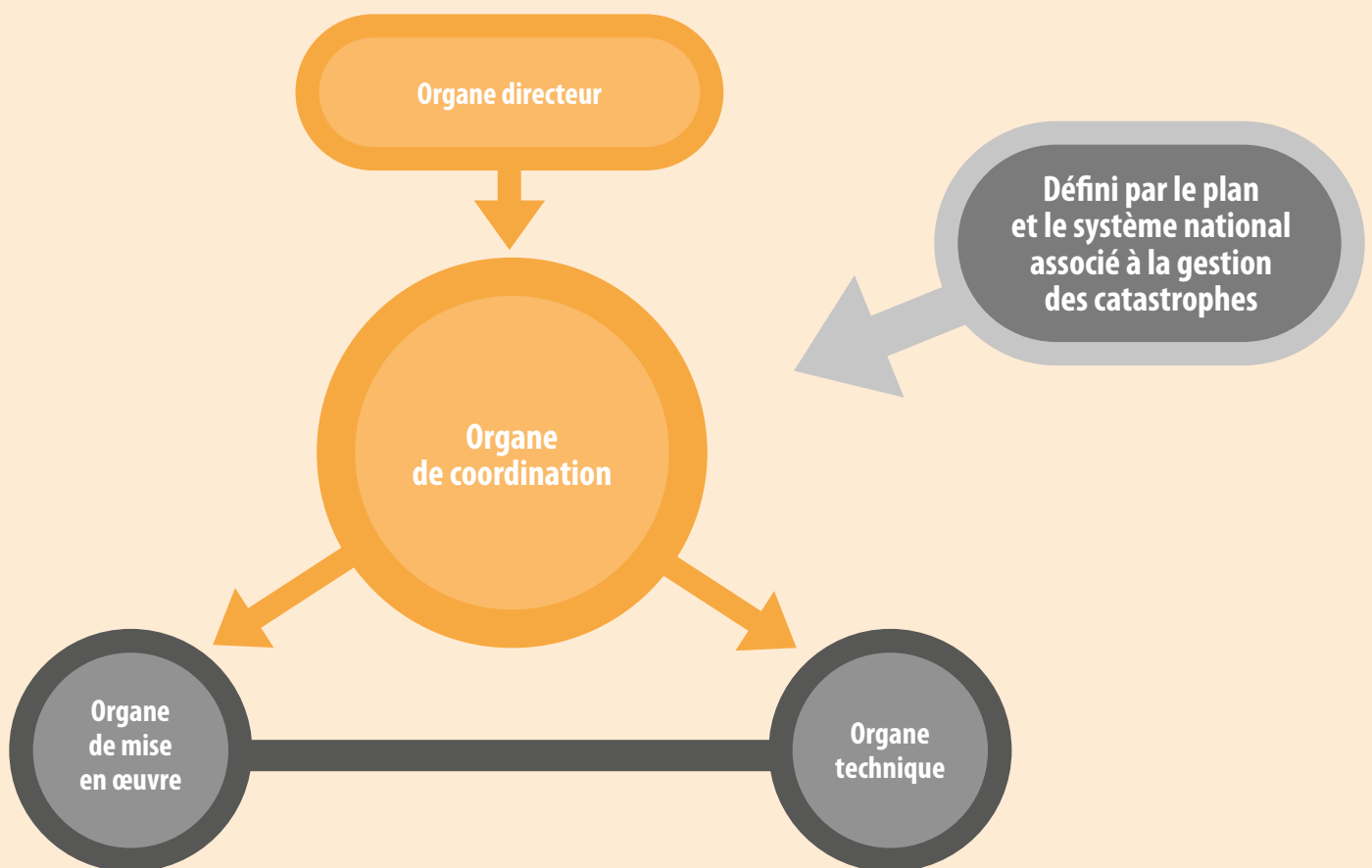
²⁷ En général, le cadre institutionnel chargé de la gestion des risques est désigné sous deux noms : Systèmes de défense et de protection civile ou Systèmes de gestion des catastrophes. Parmi les exemples de systèmes de défense ou de protection civile, figurent le système national de défense et de protection civile du Brésil, le système national de protection civile du Chili et le système national de protection civile du Mexique. Les exemples de systèmes de gestion des catastrophes ou des risques incluent le système national de gestion des risques du Costa Rica, le système décentralisé de gestion des risques de l'Équateur, le système national de gestion des catastrophes du Pérou et le système national de prévention, d'atténuation et de réponse aux catastrophes de la République dominicaine.

²⁸ Aborder tous les acteurs impliqués, leurs rôles et responsabilités respectives dépasse la portée de ce document.

formes différentes d'intégration, non exclusives, peuvent être identifiées : (i) intégration de la coordination (par exemple, au Costa Rica, en Équateur et au Pérou)²⁹ et/ou (ii) intégration des acteurs techniques spécifiques pour la gestion des catastrophes (comme les cas du Chili et du Mexique)³⁰.

Diagramme VIII.5

Structure organisationnelle de la gestion des risques de catastrophe (GRC)



Source : Élaboré par les auteurs.

²⁹ Au Costa Rica, l'Institut mixte d'assistance sociale (Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS) est membre du conseil d'administration de la Commission nationale pour la prévention des risques et les interventions d'urgence (CNE), tandis qu'en Équateur, le ministère de l'inclusion économique et sociale (MIES) participe aux comités de gestion des risques (CGR) et aux comités des interventions d'urgence (COE) à travers des groupes de travail techniques. Par ailleurs, au Pérou, depuis 2018, le Ministère du développement et de l'inclusion sociale (MIDIS) participe au Conseil national de gestion des risques de catastrophes (Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) (Ministère péruvien du développement et de l'inclusion sociale, 2018).

³⁰ Au Chili, le rôle du Ministère du développement social et de la famille est défini dans le Plan national d'urgence, qui lui assigne la responsabilité de coordonner l'application de la fiche de base pour les urgences (Ficha básica de emergencia, FIBE) aux échelons communal et régional (Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, 2017). Au Mexique, les rôles de l'Institut mexicain de la sécurité sociale et du Ministère du bien-être sont définis dans le Manuel d'organisation et de fonctionnement du Système national de protection civile (Ministère de l'intérieur, 2018).

Encadré VIII.3

Chili : Le rôle marginal de la protection sociale dans le Système national de prévention et de réponse aux catastrophes

Au Chili, le tremblement de terre et le tsunami de 2010 ont révélé les lacunes du Bureau national des urgences (Oficina nacional de emergencia, ONEMI) du Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique. Depuis, de nouveaux protocoles ont été approuvés, les technologies ont été mises à jour et un bâtiment moderne a été construit pour héberger l'institution. Toutefois, il manquait encore un organe juridique pour la soutenir. Au terme d'une décennie de procédures, le projet de loi portant création du Système national de prévention et d'intervention en cas de catastrophes et du Service national de prévention et d'intervention en cas de catastrophes, l'institution qui remplacera l'ONEMI, était prêt à être promulgué.

Tandis que l'ONEMI se concentre principalement sur la réponse après une catastrophe, la nouvelle institution jouera un rôle pendant tout le « cycle des risques de catastrophes » qui, conformément au projet de loi, se compose de quatre phases : atténuation, préparation, réponse et rétablissement.

Le nouveau cadre institutionnel sera constitué à partir des Comités de gestion des risques de catastrophe qui exerceront des fonctions précises à chaque phase du cycle du risque. Le texte prévoit en outre l'existence de ces comités à chaque niveau de la division politico-administrative du pays, ainsi, il y aura un comité national, des comités régionaux et des comités communaux. Le projet de loi définit aussi les autorités et les représentants des organisations civiles qui en font partie dans chaque cas. Chaque comité disposera également d'un secrétariat technique et exécutif.

Si l'on observe des avancées en matière d'organisation décentralisée et échelonnée entre les niveaux communal, provincial, régional et national, il est frappant de constater que le Ministère du développement social et de la famille ne participe pas au Comité national, contrairement à onze autres ministères, dont, par exemple, le Ministère de la santé et le Ministère de l'éducation. Le Ministère du développement social et de la famille est également absent dans les comités régionaux, auxquels participent les secrétaires ministériels régionaux des ministères qui forment le Comité national. Le texte législatif prévoit que d'autres organismes publics, tels que le Secrétariat régional du développement social et de la famille ou encore la Direction régionale du Fonds de solidarité et d'investissement social peuvent être convoqués dans les phases d'atténuation et de préparation. Cette décision est néanmoins laissée à la discrétion du délégué présidentiel régional qui agira en coordination avec le gouverneur régional.

El proyecto de ley establece, además, la puesta en marcha de un Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Este deberá contener información "obtenida de todas las entidades nacionales, regionales, provinciales y comunales" y "se encontrarán obligadas a proporcionar al Servicio toda información que posean vinculada a esta materia las instituciones públicas y las instituciones privadas que obtengan fondos o financiamiento público o que operen servicios de utilidad pública" (Artículo 39). Aunque no se explicita, potencialmente, esto permitiría integrar información del sistema de información social en Chile, pero queda abierto al criterio de las personas que dirijan este nuevo Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, pues no hay un protocolo que mandate la integración de la información.

Le projet de loi établit par ailleurs la mise en œuvre d'un système d'information pour la gestion des risques liés aux catastrophes. Celui-ci doit contenir les informations « obtenues auprès de toutes les entités nationales, régionales, provinciales et communales », en outre, « les institutions publiques et privées qui obtiennent des fonds ou des financements publics ou qui gèrent des services d'utilité publique sont tenues de mettre à la disposition du Service toutes les informations qu'elles possèdent à ce sujet » (article 39). Bien que cela ne soit pas explicitement indiqué, cela pourrait éventuellement permettre d'intégrer au système des données issues du système d'information sociale du Chili. Cette intégration est toutefois laissée à la discrétion des personnes qui dirigent ce nouveau système d'information sur la gestion des risques liés aux catastrophes, car il n'existe pas de protocole imposant l'intégration des données.

En somme, le nouveau projet établit un organe juridique à l'appui d'un système national de gestion des risques liés aux catastrophes qui dépasse la réponse aux catastrophes, pour souligner aussi les phases d'atténuation, de préparation et de redressement après les catastrophes. Il vise également une organisation plus décentralisée et participative et la mise en place d'un nouveau système d'information sur la gestion des risques liés aux catastrophes. Néanmoins, le présent projet de loi ne prévoit la participation du Ministère du développement social et de la famille dans aucun des comités et dans aucune des phases de risque, et ne précise pas l'articulation du nouveau système d'information avec le système d'information sociale et de registre. De ce fait, du point de vue réglementaire, la réponse de la protection sociale en cas de catastrophe est isolée du Système national de prévention et de réponse aux catastrophes et laissée à la discrétion des responsables.

Source : Élaboré par les auteurs à partir du projet de loi visant à établir le Système national de prévention et d'intervention en cas de catastrophe, et remplace le Bureau national des urgences par le Service national de prévention et d'intervention en cas de catastrophe. Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=28521&tipodoc=ofic>.

E. Défis à relever et recommandations en matière de protection sociale face aux catastrophes

Au vu du nombre croissant de catastrophes qui touchent l'Amérique latine et les Caraïbes, il est fondamental que les gouvernements de la région adoptent des mesures appropriées pour protéger leurs populations, notamment celles qui sont les plus vulnérables. Face à cette tâche, un cadre institutionnel complet s'avère essentiel pour faire face aux catastrophes. Voici quelques recommandations pour relever le défi de garantir une protection sociale réactive aux catastrophes, intégrée et organisée du point de vue organisationnel.

- Promouvoir des systèmes de protection sociale capables de réagir avant, pendant et après les catastrophes. S'il existe un ensemble de programmes et d'outils de protection sociale conçus et adaptés pour faire face aux catastrophes, il convient d'intégrer davantage les dimensions liées aux catastrophes. Il s'agit non seulement de mettre en place des dispositions institutionnelles pour identifier les besoins des ménages en termes de rétablissement et planifier le redressement après une catastrophe, mais aussi de favoriser des programmes de protection sociale préventive. Ces programmes doivent se concentrer sur les conditions de vulnérabilité socio-économique et environnementale des ménages, en priorisant les ménages les plus exposés aux risques de catastrophes.
- Mieux articuler les politiques de gestion des risques liés aux catastrophes et de protection sociale, en tenant compte des cadres et des programmes internationaux. Plusieurs pays ont déjà adapté leurs plans nationaux de gestion des risques afin d'assurer leur conformité à l'adaptation au changement climatique, au Programme 2030 et au Cadre de Sendai. Toutefois, à quelques exceptions près, telles que la République dominicaine, il n'existe pas de plans d'action nationaux pour la protection sociale contre les catastrophes, pouvant servir d'outils de planification et de procédure pour une réponse globale de l'ensemble des programmes de protection sociale aux catastrophes. Pour avancer vers le renforcement des institutions nationales face aux catastrophes, il est souhaitable que les programmes nationaux de gestion des risques soient intégrés aux programmes de protection sociale et qu'ils soient encadrés et orientés par les institutions et les directives internationales. Le Cadre de Sendai et la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques fournissent des lignes directrices pour la conception de politiques globales qui tiennent compte de la réduction des risques de catastrophe et de la protection sociale pour s'attaquer de manière articulée à la vulnérabilité aux catastrophes.
- Favoriser l'intégration et la coopération des acteurs nationaux, régionaux et locaux dans les systèmes de protection sociale face aux catastrophes. Étant donné que la plupart des catastrophes se manifestent au niveau local, l'intervention doit être articulée entre les niveaux local et national. Cette articulation demande un protocole d'action qui coordonne la réponse à différents niveaux et définit clairement les rôles et les responsabilités. En raison de la proximité des acteurs locaux, il convient également de les former pour qu'ils puissent travailler efficacement à la prévention, à la préparation et à la récupération en cas de catastrophe. Cela va de la collecte de données à la coordination sectorielle de la fourniture de services de protection sociale sur le territoire. Une organisation fondée sur des groupes de travail techniques chargés de la coordination interinstitutionnelle, intégrant des acteurs aux niveaux national, infranational et local, constitue un bon exemple d'approche décentralisée. Bien que ce type d'organisation soit favorable à l'articulation institutionnelle, une réponse centralisée peut aussi être requise en raison de l'ampleur de certaines catastrophes. Le gouvernement national chargé du système et du plan national de gestion des risques liés aux catastrophes doit définir des réponses pertinentes adaptées au type de catastrophe. La fourniture de services de protection sociale aux ménages touchés doit être proportionnelle aux différents types de catastrophe et à leur ampleur. En outre, à l'heure de soutenir les ménages, il convient de distinguer les défis liés à l'impact immédiat sur le bien-être et les conséquences ultérieures de la catastrophe.
- Adapter les systèmes d'information sociale aux situations de catastrophe. Il est essentiel d'employer des systèmes d'information sociale, aussi bien pour gérer les risques de catastrophes que pour identifier les participants aux programmes de protection sociale. En temps de catastrophe, l'accès rapide aux données et leur disponibilité sont des conditions essentielles pour que les autorités puissent identifier les ménages et les individus qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité et qui sont directement exposés au

risque. L'intégration des informations sur les ménages vulnérables aux cartes géographiques qui mettent en évidence des facteurs tels que l'exposition aux catastrophes est essentielle pour identifier et hiérarchiser les actions coordonnées en faveur des personnes et des ménages touchés. Les caractéristiques générales de la composition du ménage et du logement, le niveau de revenu, la proximité du logement à une source potentielle de danger, l'accès aux services de base et le niveau d'éducation, ainsi que les informations sur les conditions de santé, de soins et de travail peuvent être des variables déterminantes pour prévenir et agir de manière rapide et cohérente face à une catastrophe.

E. Références bibliographiques suggérées

ORIENTATION



Beazley, R., A. Solórzano et K. Sossouvi (2016), « Étude sur la Protection Sociale Réactive aux Crises en Amérique Latine et dans les Caraïbes: Cadre théorique et analyse documentaire », *Rapport*, Oxford Policy Management (OPM), PAM. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a1537-shock-responsive-social-protection-latin-america-caribbean/cadre-th-orique-et-analyse-docu.pdf?noredirect=1>.



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2014), *Manual para la evaluación de desastres*, (LC/L.3691), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf.



O'Brien, C. *et al.* (2015), "*Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report*", OPM, Oxford. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>.



CCNUCC (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) (2017), "*Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*", Publication des Nations Unies, Bonn. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf.



CRED (Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes) (2019), EM-DAT : Base de données sur les situations d'urgence. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.emdat.be/index.php>.

F. Questions

- Identifiez un programme de protection sociale mis en œuvre dans votre pays/région/territoire pour répondre aux conséquences d'une catastrophe. Dans quelle mesure un tel programme a-t-il été intégré au système national de gestion des risques ? Examinez comment une meilleure articulation des politiques de gestion des risques liés aux catastrophes et de protection sociale pourrait profiter à un tel programme.

- Identifiez un programme de protection sociale mis en œuvre dans votre pays/région/territoire pour répondre aux conséquences d'une catastrophe. Comment les participants ont-ils été identifiés ? Estimez-vous que certaines personnes touchées n'ont pas été couvertes par le programme ? De quelle manière aurait-on pu s'assurer que toutes les personnes touchées reçoivent une assistance ? Quel rôle jouent les systèmes d'information sociale et les registres sociaux dans ce domaine ?
- Les catastrophes touchent souvent des populations vivant dans des zones reculées et difficiles d'accès. Comment pourrait-on accélérer l'accès de ces populations à la protection sociale, comme les abris temporaires et la nourriture ?
- Pour les catastrophes les plus fréquentes dans votre pays/région/territoire, quelle politique de protection sociale serait la mieux à même de prévenir les risques et répondre aux vulnérabilités socio-économiques de la population, en tenant compte à la fois de la couverture et de l'adéquation des prestations ? Proposez une stratégie efficace pour mettre en œuvre cette politique.
- Identifiez un programme de protection sociale qui existait avant une catastrophe et qui a été ajusté pour répondre aux impacts d'une catastrophe. Dans quelle mesure le programme a-t-il été modifié ? Ce recentrage peut par exemple porter sur les changements dans la population cible, les montants et les types et le format de la prestation.

Bibliographie

Beazley, R. (2017a), « Étude sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique du Sud et dans les Caraïbes – Étude de cas: Pérou », Rapport, Oxford Policy Management (OPM). Disponible en anglais et en espagnol [en ligne] à l'adresse : <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000071484/download/>.

_____ (2017b), « Étude sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique du Sud et dans les Caraïbes – Étude de cas: Équateur », Rapport, Oxford Policy Management (OPM). Disponible en anglais et en espagnol [en ligne] à l'adresse : <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Protecci%C3%B3n-social-reactiva-frente-a-emergencias-Ecuador-Junio-2017-final.pdf>.

Beazley, R., A. Solórzano et K. Sossouvi (2016), « Étude sur la Protection Sociale Réactive aux Crises en Amérique Latine et dans les Caraïbes: Cadre théorique et analyse documentaire », Rapport, Oxford Policy Management (OPM), PAM. Disponible [en ligne] <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a1537-shock-responsive-social-protection-latin-america-caribbean-cadre-th-orique-et-analyse-docu.pdf?noredirect=1>.

Blaikie, P. et al. (1996), "Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres", *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina* (La Red), Bogota. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo_sep-09-2002.pdf.

CARE (2015), "Kore Lavi: A new way to do Food Aid". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.care.org/work/world-hunger/sustainable-economies/projects/kore-lavi>.

CCNUCC (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) (2017), "Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030", Publication des Nations Unies, Bonn. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf.

Cecchini, S. et R. Martínez (2011), « Protection sociale inclusive en Amérique latine et les Caraïbes : un regard intégral, une approche fondée sur les droits », Livres de la CEPALC, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf.

Cecchini, S., G. Sunkel et A. Barrantes (2017), "Social protection for children at times of disaster", *Challenges Newsletter* N° ECLAC/UNICEF. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/en/insights/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021a), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago, Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf.

_____ (2021b), "El desafío social en tiempos de COVID-19", Rapport spécial COVID-19 N° 3, Santiago, Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.

_____ (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf.

- _____ (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3/-*), Santiago, Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.
- _____ (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf.
- _____ (2014), *Manual para la evaluación de desastres*, (LC/L.3691), Santiago, Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf.
- CRED (Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes) (2019), "EM-DAT: The International Disaster Database". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.emdat.be/index.php>.
- CRED-UNDRR (2018), "Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>.
- Cutter, S., B. Boruff et L. Shirley (2003), "Social vulnerability to environmental hazards", *Social Science Quarterly*, vol. 84, N° 2.
- Denton, F., et al. (2014), "Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development", dans C. B. Field et al. (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*. Contribution du Groupe de travail II au Cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume Uni et New York. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap20_FINAL.pdf.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2018), 2017 "The impact of disasters and crises on agriculture and food security", Rome. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.fao.org/3/i8656en/i8656en.pdf>.
- GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) (2019), « Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres : Résumé à l'intention des décideurs ». Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCLL_SPM_fr.pdf
- _____ (2012), « Rapport spécial sur la gestion des risques liés aux catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique : Résumé à l'intention des décideurs ». Rapport des Groupes de travail I et II du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), C. B. Field et al. (eds.), Cambridge University Press.
- Gouvernement du Mexique (2017), "Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2018", *Diario Oficial*, Pouvoir exécutif, Ministère mexicain du développement social, samedi 30 décembre. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017.
- Gouvernement du Pérou (2017), Decreto Supremo N° 247-2017-EF, *Diario Oficial del Bicentenario*. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-transferencia-de-partidas-en-el-presupuesto-del-se-decreto-supremo-n-247-2017-ef-1557938-3/>.
- Gouvernement des Bahamas (2011), "Temporary Accommodation for Families". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.bahamas.gov.bs/https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>, consulté le 20 novembre 2019.
- Creely, M. (2019), "Targeting the Ultra-Poor: lessons from the Fonkoze's Graduation Programme in Haiti", IDS, *Learning Brief*, Brighton. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14272/LearningBrief_GradProgs_OnlineNew.pdf?sequence=56&isAllowed=y.
- Hallegatte, S. et al. (2017), "Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. *Climate Change and Development*". Washington: Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25335/9781464810039.pdf?sequence=16&isAllowed=y>.
- IDS (Institute of Development Studies) (2012), "Realizing the Potential of Adaptive Social Protection", *Focus Policy Briefing*, N° 28, Brighton.
- IPBES (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques) (2019), "Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services". Secrétariat de l'IPBES, Bonn, Allemagne. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://zenodo.org/record/3553579/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf?download=1.
- MDS (Ministère brésilien du développement social et de la lutte contre la faim) (2015), "O Programa Água para Todos: Ferramenta Poderosa Contra a Pobreza", Dans *In O Brasil sem miseria*. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria>.
- MDS (Ministère chilien du développement social) (2016), "Diagnóstico social en emergencia", présentation à l'occasion du séminaire international « Optimizando la respuesta en emergencias desde lo social », CEPALC, Santiago du Chili, 22 de juin 2016.
- MIES (Ministère équatorien de l'inclusion économique et sociale) (2016), "Bono de Acogida/Alquiler y Alimentación". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>.

Modica, M. et R. Zoboli (2016), "Vulnerability, resilience, hazard, risk, damage, and loss: a socio-ecological framework for natural disaster analysis", *Copernicus Publications* on behalf of the European Ecological Federation, N° 16. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.proquest.com/openview/c412539721a1300a8d2207748ca6b536/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2037690>.

MTSS (Ministère du travail et de la sécurité sociale du Costa Rica) (2017), "Decreto: Creación del Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo". Disponible [en ligne] à l'adresse : http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto_29044.pdf.

Nations Unies (2018), Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, LC/PUB.2018/8/-*, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43648/1/S1800561_fr.pdf.

_____ (2015a), Accord de Paris au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Disponible [en ligne] https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf.

_____ (2015b) Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1), New York. Disponible [en ligne] https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_fr.pdf.

_____ (2015c), Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 3 juin 2015, Assemblée générale, Soixante-neuvième session, A/RES/69/283*. Disponible [en ligne] <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/a/res/69/283>.

O'Brien, C. *et al.* (2015), "Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report", OPM, Oxford. Disponible [en ligne] <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>.

OIT (Organisation internationale du travail) (2018), "Les peuples autochtones et les changements climatiques : De victimes à agents de changement grâce au travail décent", Genève, juin. Disponible [en ligne] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_632111.pdf.

PAM (Programme alimentaire mondial) (2017), "WFP & Social Protection: Haiti case study". Disponible [en ligne] <https://docs.wfp.org/api/documents/831dffe5e1944efc8cdc24e2412d394d/download/>.

Ullmann, H. (2015), Chapitre II, "La salud y las juventudes latinoamericanas y caribeñas", dans D. Trucco et H. Ullmann (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Livres de la CEPALC, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf.

Ulrichs, M. et R. Slater (2016), "How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda", *BRACED Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

UNDRR (Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes) (2017), "Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Atlas: Unveiling Global Disaster Risk", Genève. Disponible [en ligne] <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/atlas/>.

UNCT/République de Haïti (Équipe de pays des Nations Unies - Haïti) (2017), "United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2017-2021 Haiti". Disponible [en ligne] https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/haiti_cdd_eng_summary.pdf.

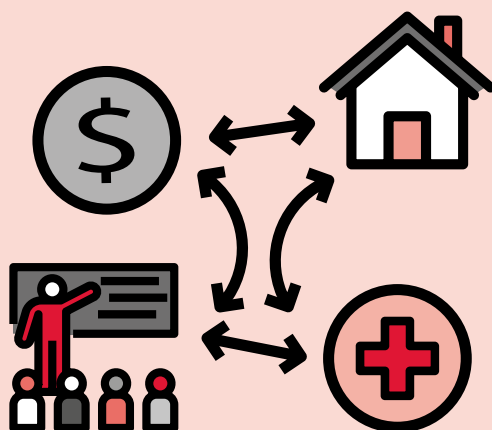
UNISDR (Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies) (2009), « *UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe* », Genève, Suisse. Disponible [en ligne] https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf.

Vakis, R. (2006), "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection", *Social Protection discussion paper*, N° SP 543. Washington, Banque mondiale. Disponible [en ligne] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/353651468316430567/pdf/353780REVoNaturalDisastersoSPO543.pdf>.

Vargas, L.H. (2015), "Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres", dans Cecchini, S. *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Livres de la CEPALC N° 136, Santiago du Chili. Disponible [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39675/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Vice-présidence de la République dominicaine (2018), "Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social frente a Choques Climáticos", Gouvernement de la République dominicaine. Disponible [en ligne] http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf.

_____ (2016), "Sistema Único de Beneficiarios", présentation à l'occasion du séminaire international « Optimiser la réponse aux situations d'urgence à partir de la protection sociale », CEPALC, Santiago du Chili, 22 de juin.



IX.

Stratégies pour surmonter la pauvreté¹

- Les éléments fondamentaux d'une stratégie de lutte contre la pauvreté peuvent être organisés en trois piliers : i) un revenu garanti tout au long du cycle de vie ; ii) le renforcement des capacités humaines ; et iii) l'insertion socio-professionnelle.
- La sécurité des revenus tout au long du cycle de vie est l'une des pierres angulaires du pilier de protection sociale. Il en existe plusieurs exemples dans la région : les transferts de revenus conditionnels et inconditionnels pour les familles comportant des enfants et des adolescents ; l'assurance chômage ; les pensions pour les personnes handicapées ; les pensions contributives et non contributives pour les personnes âgées ; et le revenu de base universel.
- Il est essentiel d'investir dans l'éducation, la santé, le logement et les soins pour favoriser le développement des capacités humaines afin de remédier aux déficits de droits des personnes pauvres et vulnérables.
- Une stratégie de lutte contre la pauvreté doit aborder, entre autres, trois lacunes importantes en matière d'éducation : i) le décalage entre les apprentissages ; ii) le décalage en termes de couverture et de rétention ; et iii) le décalage dans la disponibilité des ressources pour l'apprentissage.
- Le renforcement des systèmes de santé passe par : un accès équitable élargi à des services de santé complets, de qualité, centrés sur les personnes et les communautés ; (ii) la mise en place d'un organisme recteur sectoriel, chargé de superviser les systèmes de santé et leurs composantes ; (iii) l'atteinte du seuil de 6 pour cent du PIB investi dans les soins de santé, l'élimination des paiements directs, la priorité donnée aux soins de première ligne et l'accent

¹ Ce chapitre a été élaboré par Fabián Repetto, consultant auprès de la Division du développement social de la CEPALC, et José Florito, consultant indépendant.

sur la prévention dans le cadre d'une approche participative et communautaire ; et (iv) le passage d'une perspective sectorielle à une prise en charge articulée et globale de la santé physique, mentale et émotionnelle.

- Le droit au logement est lié à des exigences minimales en matière de qualité matérielle, d'espace suffisant, d'accès dans des conditions de sécurité d'occupation, de confort, d'assainissement et d'adaptation aux conditions environnementales des environs, et de liaison avec les opportunités urbaines et sociales, eu égard à la capacité de paiement des différents groupes sociaux. Dans ce domaine, les conditions suivantes sont requises : i) l'amélioration de l'offre de logements formels pour les couches les plus vulnérables de la population ; ii) l'amélioration des quartiers et les programmes d'autoconstruction ; et iii) la disponibilité de terrains pour rendre les logements plus abordables.
- Les soins impliquent à la fois les bénéficiaires et les prestataires et concernent principalement les membres de la famille et les femmes. Une stratégie intégrale de soins doit respecter le cadre des « 5R », à savoir : reconnaître, réduire, redistribuer, récompenser et représenter. À cet égard, il existe trois grands types d'interventions : (i) les transferts de revenus destinés aux soins ; (ii) les congés familiaux ; et (iii) les services de soins.
- On peut distinguer trois types de politiques d'insertion socioprofessionnelle : (i) des programmes de soutien à l'offre de main-d'œuvre (formation technique et professionnelle ; remédiation et rétention scolaires) ; (ii) des programmes de soutien à la demande (soutien aux indépendants, création d'emplois directs et indirects) ; et (iii) des services d'intermédiation du travail.

A. Introduction

En Amérique latine et dans les Caraïbes, la pandémie de COVID-19 est venue se greffer sur trois problèmes simultanés qui affligent la région depuis au moins une décennie (CEPALC, 2020). Le premier d'entre eux est la stagnation de la croissance économique. Avant l'apparition de la COVID-19, la croissance régionale et les tendances commerciales étaient déjà peu propices : Au cours des six années écoulées jusqu'en 2020, la croissance économique a été la plus faible depuis 1951, soit environ 0,4 pour cent par an (CEPALC, 2020a). Cette situation préalable a réduit la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour répondre rapidement et globalement au défi épidémiologique, social et économique posé par la pandémie (CEPALC, 2020a). Le deuxième problème est celui des inégalités. La baisse affichée depuis 2004 par l'indice de Gini, qui rend compte des inégalités de revenus, a accusé un ralentissement à partir de 2014, lequel devrait s'inverser une fois l'impact de la pandémie passé. Les inégalités de revenus rejoignent les inégalités fondées sur d'autres attributs des populations et des individus : la race, le caractère ethnique, le sexe, l'âge et le territoire, entre autres (CEPALC, 2019). Le troisième problème est lié aux changements climatiques, dont les conséquences sont à la fois environnementales, sociales et économiques pour l'ensemble de la région. Les coûts associés à un scénario d'augmentation de la température de 2,5°C sont estimés à 5 points de pourcentage du PIB régional ; un tel scénario n'est pas improbable : Si les tendances actuelles se confirment, cette situation pourrait être atteinte d'ici le milieu du XXI^e siècle (Galindo, 2014). Les effets du changement climatique se manifestent déjà sous la forme d'une récurrence accrue des catastrophes naturelles, de migrations, d'une perte de sols et de biodiversité, et de défis pour certains secteurs comme l'agriculture et le tourisme.

L'impact de la COVID-19 dans ce scénario extrêmement vulnérable aura des conséquences sans précédent sur les indicateurs économiques et sociaux de la région. Alors qu'à l'échelle mondiale, on estime que le produit intérieur brut (PIB) connaît une variation négative de 4 points de pourcentage en 2020, cette variation en Amérique latine et dans les Caraïbes, atteint 8 points de pourcentage (Nations Unies, 2020). On estime à 12,5 pour cent le taux d'extrême pauvreté et à 33,7 pour cent le taux de pauvreté de la population en 2020. Cela signifie qu'à la fin de 2020, 209 millions de personnes vivaient dans la pauvreté, soit 22 millions de plus qu'en 2019. Sur ce total, 78 millions de personnes étaient en situation d'extrême pauvreté (CEPALC, 2021). Ce scénario, qui conjugue des éléments conjoncturels avec une matrice d'inégalités dans la région, ne peut être affronté que par des efforts conjoints qui

prennent la forme de pactes sociaux et politiques (CEPALC, 2020b). Un exemple en particulier se distingue dans le contexte de ces efforts : la mise en place de stratégies globales de réduction de la pauvreté, suffisamment souples pour s'adapter aux contextes nationaux spécifiques et aux transformations sociodémographiques, technologiques, environnementales et économiques que la région va connaître. Ceci sera l'objet de ce chapitre.

Un attribut indispensable d'une stratégie efficace de réduction de la pauvreté est le fait que cette dernière s'attaque aux axes structurels des inégalités. L'inégalité sociale en Amérique latine est le résultat d'une matrice complexe, ancrée à la fois dans l'hétérogénéité structurelle des systèmes productifs et dans la culture du privilège, qui prévaut dans la région (CEPALC, 2021). La position relative d'un individu sur les axes de cette matrice conditionne fortement sa situation dans les multiples dimensions du bien-être : l'emploi et le travail, l'accès aux ressources productives et aux revenus, l'éducation, la santé, le logement, les services de base, les technologies de l'information et de la communication, la sécurité alimentaire, la participation et la prise en charge, entre autres (CEPALC, 2016). Les profondes lacunes existant dans ces domaines, en fonction d'un seuil socialement légitime, sont celles qui déterminent la situation de pauvreté. Dès lors, il est indispensable de combiner de manière cohérente des piliers d'intervention appropriés (le contenu d'une stratégie de lutte contre la pauvreté) et un cadre institutionnel social élargi créant les conditions nécessaires (le comment) pour que ces piliers se renforcent mutuellement et génèrent des effets positifs sur la situation de pauvreté à laquelle il faut faire face.

Ceci implique un double défi. Il importe en premier lieu de veiller à ce que la stratégie de lutte contre la pauvreté soit dotée des instruments de politique sociale et d'insertion professionnelle appropriés, en fonction des caractéristiques de chaque groupe de population et de chaque territoire. Cette démarche nous mène à définir des piliers substantiels de politiques publiques s'inscrivant dans une vision plus large que celles généralement mobilisées par les États pour lutter contre la pauvreté. Le deuxième volet de ce défi est celui de l'échafaudage institutionnel, c'est-à-dire un tissu de normes, de règles et de mécanismes qui interviennent à plusieurs stades critiques du processus de politique publique, depuis la définition même du problème à aborder (et de ses causes) jusqu'à l'évaluation critique de la valeur publique des mesures adoptées pour résoudre le problème.

Après cette introduction, ce chapitre se penchera sur les dimensions fondamentales, sans oublier les dimensions institutionnelles concernées. Les nombreux exemples évoqués ici prennent en compte ces deux aspects. Enfin, ce chapitre se termine par un exemple concret de stratégie de réduction de la pauvreté, Brésil sans extrême pauvreté (Brasil sem Miséria), laquelle est parvenue en temps voulu à intégrer les dimensions fondamentales dans une perspective systémique.

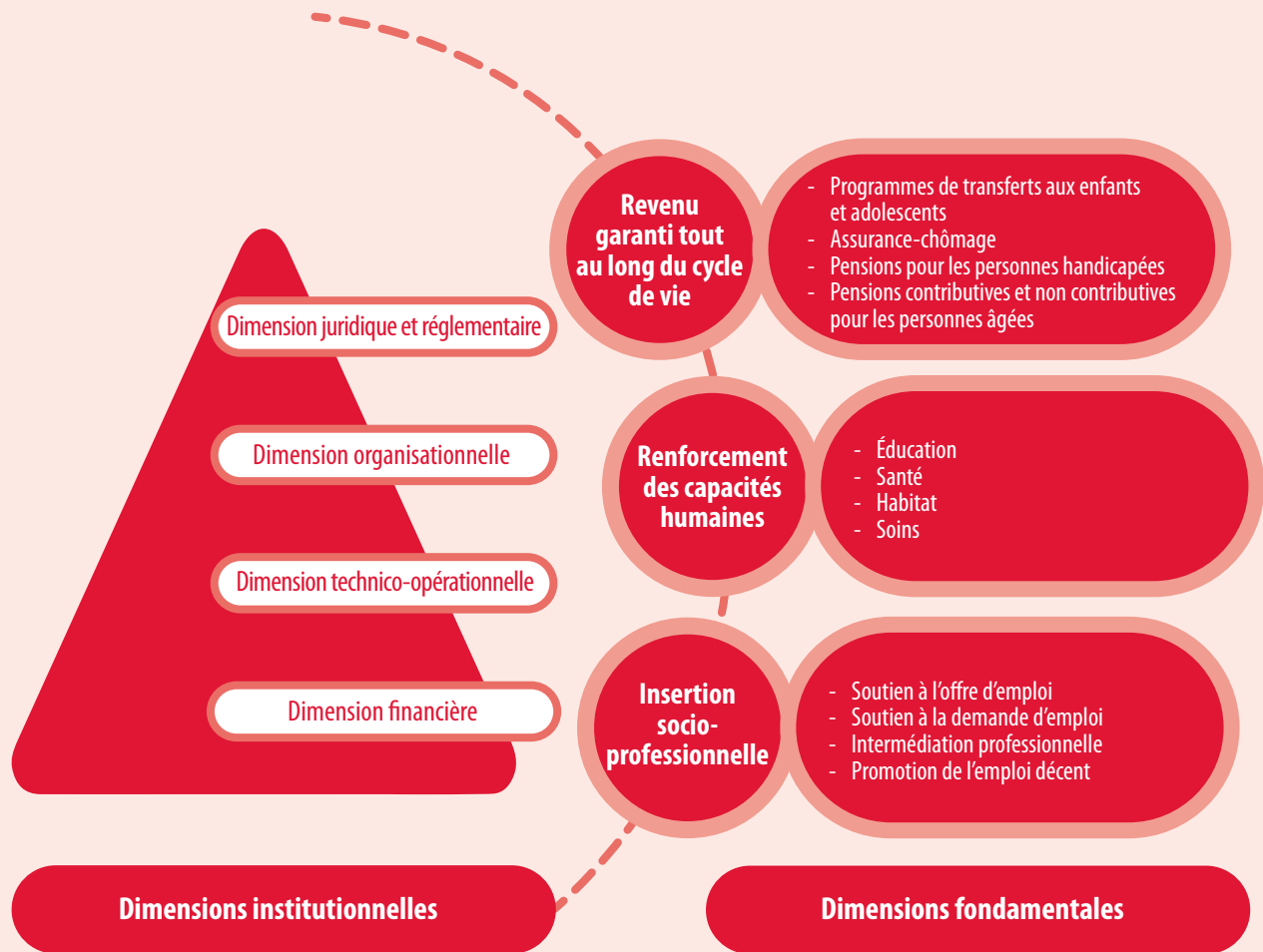
B. Les trois piliers d'une stratégie de réduction de la pauvreté

La pauvreté est un phénomène à causes multiples qui se manifeste par des déficiences en matière de droits à plusieurs niveaux, au-delà du revenu, quoique fortement lié à celui-ci. Comme illustré dans le diagramme IX.1, une stratégie de réduction de la pauvreté est constituée de piliers fondamentaux dont la synergie intégrale potentielle va dépendre des caractéristiques des institutions sociales de chaque pays. Certaines dimensions, contextualisées dans chaque cas national, vont dans ce sens. Leur dynamique, leur contenu et leur interaction peuvent (ou pas) faciliter la cohérence des politiques de ces piliers, en maximisant leur efficacité. Comme indiqué au chapitre II du présent document, il convient d'agir au niveau des dimensions suivantes : i) juridique et réglementaire ; ii) organisationnelle ; iii) technico-opérationnelle et iv) financière.

Il est indispensable de **combiner** de manière cohérente **les dimensions fondamentales** de l'intervention (son contenu) et les doter d'un cadre institutionnel **social** créant les conditions nécessaires (le comment) pour que ces dimensions se renforcent mutuellement et génèrent des **effets positifs** sur la situation de pauvreté à laquelle **il faut faire face**.

Diagramme IX.1

Schéma de stratégie de réduction de la pauvreté



Source : Élaboré par les auteurs.

1. Premier pilier : la sécurité des revenus tout au long du cycle de vie

La Recommandation 202 de l'OIT, adoptée en 2012, stipule que la sécurité des revenus tout au long du cycle de vie est l'une des pierres angulaires du pilier de protection sociale. Ce pilier reconnaît que le marché du travail est la principale sphère à partir de laquelle les personnes obtiennent des revenus, mais il tient également compte des situations spécifiques, ou des risques sociaux, qui neutralisent cette possibilité, et propose donc des transferts de revenus pour assurer un niveau de consommation de base. Cette mesure a un effet sur les niveaux de bien-être actuels, tout en agissant comme un facteur de stabilisation sociale et économique.

Au cours des dernières années, la couverture des programmes de transferts monétaires a été étendue dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Aux régimes traditionnels d'assurance chômage et de retraite par répartition se sont ajoutés, par exemple, des programmes de transferts monétaires conditionnels pour les enfants et les adolescents. L'accent sera mis sur les garanties fondées sur les tranches d'âge : des programmes de transfert pour enfants et adolescents, l'assurance chômage et les pensions pour les personnes âgées. Dans le même temps, cette pandémie nous a conduits à étudier la pertinence d'un revenu de base universel à partir des transferts existant pour chaque groupe d'âge en fonction du cycle de vie.

a) Transferts de revenus conditionnels et inconditionnels pour les familles comportant des enfants et des adolescents

Les programmes de transferts conditionnels (PTC) sont nés en Amérique latine et dans les Caraïbes. L'expérience mexicaine appelée *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)* a été la première à acquérir une envergure nationale dans la région, en 1997 a servi d'inspiration, au même titre que la Bolsa Família du Brésil, lancée en 2003, pour de nombreux autres pays de la région qui disposent aujourd'hui d'un programme similaire.

Les PTC sont très hétérogènes. Des différences substantielles existent en termes de type de prestations fournies, de mécanismes de prestation, de zones géographiques concernées, de couverture et de montant des transferts, d'articulation avec d'autres prestations sociales ou de travail et de modalités de financement (Cecchini et Madariaga, 2011). Cependant, tous partagent actuellement trois caractéristiques qui permettent de les réunir (Cecchini et Atuesta, 2017).

La première caractéristique concerne le versement périodique d'une somme d'argent par l'État. Les montants varient en termes de pouvoir d'achat, de même que le mode de livraison (essentiellement et de plus en plus souvent par le biais de services bancaires). La deuxième caractéristique commune concerne le critère d'éligibilité, toujours associé à une logique de ciblage. En général, les programmes s'adressent aux ménages ayant des enfants et des adolescents qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité en termes de revenus², de zone de résidence des membres du ménage ou de la situation professionnelle des adultes responsables. L'élargissement des critères d'éligibilité a toutefois entraîné une augmentation de la couverture des programmes de transferts monétaires. Enfin, le troisième élément commun est leur caractère conditionnel. Les programmes requièrent des familles bénéficiaires qu'elles accomplissent certaines actions liées au développement social et économique du ménage et de ses membres. Ces actions peuvent varier sur deux plans : dans le type d'actions requises et les conséquences du non-respect des règles (Rossel, Courtoisie et Marsiglia, 2014). Dans la plupart des programmes, la fréquentation scolaire des enfants est exigée, ainsi que certaines obligations en matière de santé (principalement les contrôles de santé des enfants, la vaccination et la nutrition). Par ailleurs, le contrôle du respect des conditionnalités peut être sévère (entraînant le retrait de la prestation jusqu'à ce que le respect des conditionnalités soit vérifié), ou souple (entraînant un accompagnement social en cas de non-respect, mais sans retrait de la prestation économique).

Les programmes de transferts monétaires ont fait leur apparition dans la région sous le signe d'une double promesse : celle de dépasser le seuil de pauvreté monétaire à court terme et celle de faciliter le renforcement des capacités humaines à long terme, et donc de la productivité. L'expérience internationale disponible montre toutefois que les PTC ont bien mieux réussi à atteindre le premier objectif que le second. À la lumière de ces éléments, on peut envisager quatre améliorations possibles des dispositifs actuels de PTC.

La première concerne la couverture. Même si, d'une manière générale, ce phénomène est en augmentation dans la région, chaque pays connaît une situation particulière, avec des cas de forte exclusion liés à la logique de ciblage des ménages les plus vulnérables. On constate également des problèmes opérationnels de couverture, associés à des déficits de capacités au niveau de l'État (soit en raison de systèmes d'information incomplets ou de campagnes de proximité insuffisantes par rapport aux logiques territoriales, notamment dans les zones géographiques rurales et difficiles à atteindre). La deuxième caractéristique susceptible d'être renforcée concerne la suffisance, c'est-à-dire le pouvoir d'achat du transfert monétaire par rapport à un panier de biens et de services défini comme suffisant pour éviter de tomber dans la pauvreté. Une troisième approche est liée à la sévérité des conditionnalités. Les milieux universitaires s'accordent sur le caractère pernicieux d'une approche pénalisante, dans la mesure où elle peut déclencher un cercle vicieux d'appauvrissement et de dégradation des indicateurs d'éducation et de santé ; cependant, pour des raisons liées à la culture du « mérite » et à l'économie politique, il est difficile pour les États de renoncer officiellement au mécanisme d'interruption des versements, même en dépit de l'avancement d'une approche de la conception des politiques fondée sur les droits (Cecchini et Atuesta, 2017). Même si l'approche fondée sur les droits a progressé dans la conception des politiques

² Cependant, certains programmes ont eu, dès l'origine, un critère d'éligibilité plus large que le ciblage des familles avec enfants et adolescents, comme dans le cas de PROGRESA-Oportunidades-Prospera au Mexique, qui comprenait une composante de transfert de base aux ménages pauvres sans enfants ni adolescents.

(Cecchini et Atesta, 2017). Enfin, les PTC pourraient être renforcés dans le but de faciliter la réalisation de leurs objectifs à long terme à travers une meilleure articulation avec les services sociaux permettant le développement intégral des personnes, notamment avec les espaces de soins, les écoles, les centres de santé et les agences pour l'emploi, de manière plus approfondie qu'à l'heure actuelle.

Exemples de programmes de transferts conditionnels (PTC)

Bonification Juancito Pinto (État plurinational de Bolivie)

Description	Dimension institutionnelle
<p>Lancé en 2006, le programme de bonification Juancito Pinto (BJP) est un transfert conditionnel en espèces mis en place pour encourager la scolarisation des enfants, leur rétention scolaire et l'achèvement de l'année scolaire. Il a été ensuite élargi afin d'intégrer les adolescents. La BJP a eu un impact positif sur la fréquentation scolaire dans le primaire, ainsi que la réduction des niveaux d'indigence et l'amélioration de la répartition des revenus, en particulier dans les zones rurales (Yáñez Aguilar, 2017). À la différence de nombreux PTC, le programme BJP n'est pas ciblé en fonction du revenu familial ou de la situation professionnelle des parents, mais est proposé à tous les élèves de l'enseignement primaire et secondaire âgés de moins de 21 ans. En 2013, cette bonification a été accordée à 63,5 pour cent de la population cible. Le transfert consiste en un paiement unique basé sur les résultats, généralement attribué à la fin de l'année scolaire.</p>	<p>La dimension institutionnelle à souligner est le volet du financement. Contrairement aux autres PTC, qui sont financés par le biais de la fiscalité générale, le BJP est financé par des contributions du trésor public combinées aux bénéfices des entreprises publiques, principalement liées à l'exploitation du pétrole et du gaz.</p>

Source : CEPALC (2012), « El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: programas de transferencias monetarias e infancia », document de projet LC/W.492. Santiago, Publication des Nations Unies. Voir [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4005-bono-juancito-pinto-estado-plurinacional-bolivia-programas-transferencias>.

Allocation pour le développement humain (Équateur)

Description	Dimension institutionnelle
<p>Il s'agit d'un PTC lancé en 2003. Il cible les familles en situation d'extrême pauvreté avec des enfants de moins de 16 ans, des personnes âgées et des personnes handicapées. Le programme applique une méthode de ciblage qui prend en compte les variables géographiques, communautaires, les niveaux de revenus et les variables catégorielles (être ou ne pas être dans l'extrême pauvreté). Le montant du transfert mensuel est de 50 dollars des États-Unis, mais dans le cas d'une famille nombreuse, il peut atteindre 150 dollars. Malgré l'existence de conditionnalités en matière d'éducation et de santé, celles-ci ne font pas l'objet d'un suivi actif et le non-respect de ces conditions n'entraîne pas la cessation de la prestation économique.</p>	<p>La dimension institutionnelle à souligner est de nature organisationnelle, grâce à une articulation horizontale permettant de lier la prestation à des programmes de microcrédit et de formation professionnelle (« Crédito Productivo Solidario ») et de protection contre les situations d'urgence naturelles (« Bono de Emergencia »). Cela nécessite une coordination au sein des départements du ministère de l'inclusion économique et sociale (MIES), qui est l'autorité sociale responsable de la mise en œuvre.</p>

Source : CEPALC (s/d), Base de données des programmes de protection sociale non-contributive en Amérique latine et dans les Caraïbes. Disponible [en ligne] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=15>.

Bourses d'aide sociale Benito Juárez (Mexique)

Description	Dimension institutionnelle
<p>Ce PTC a été créé en 2019 et a remplacé les composantes éducatives du programme d'inclusion sociale Prospera. Il s'adresse aux familles vivant dans l'extrême pauvreté avec des enfants, des adolescents et des jeunes scolarisés. Ce programme comporte une stratégie de ciblage géographique selon la déclaration des zones de vigilance prioritaire, et de ciblage par catégorie en fonction de la situation de pauvreté définie au niveau national. Les exigences pour conserver le programme sont à la fois l'évolution de l'indicateur de pauvreté (qui est mis à jour tous les quatre ans) et le respect des exigences en matière de fréquentation scolaire. Les organismes chargés de l'exécution sont le Secrétariat au bien-être, les organes étatiques de coordination des programmes de développement intégré, les départements de l'éducation des états et le Conseil national pour la promotion de l'éducation (Consejo Nacional de Fomento Educativo).</p>	<p>La dimension institutionnelle à souligner est la robustesse de l'instrument de sélection sur le plan technique et opérationnel. Il utilise l'indice de déficit social, établi par le Conseil national pour l'évaluation de la politique de développement social (CONEVAL), l'indice de marginalisation et le relevé d'une enquête socio-économique menée au niveau des districts et axée sur les régions les plus vulnérables. Ce recoupement des informations fournit non seulement une base de référence solide pour un bon ciblage, mais réduit également les risques d'exclusion et permet un suivi de la population cible.</p>

Source : CEPALC (s/d), Base de données des programmes de protection sociale non-contributive en Amérique latine et dans les Caraïbes. Disponible [en ligne] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=175>.

b) Assurances contre la perte de l'emploi

Cette recommandation 202 de l'OIT établit la sécurité des revenus comme l'un de ses piliers en cas de défaillance du marché entraînant des situations de chômage au sein de la population en âge de travailler. Or, en Amérique latine et dans les Caraïbes, la proportion de travailleurs couverts contre le chômage est un peu inférieure à 10 pour cent (Velásquez Pinto, 2014). Les principales formes de protection contre le chômage dans la région sont les indemnités de licenciement, les comptes d'épargne individuels et l'assurance chômage contributive. La forme la plus répandue est l'indemnité de licenciement, soit les paiements que les entreprises doivent verser aux travailleurs qui sont licenciés sans « motif valable » ou pour « besoins de l'entreprise », c'est-à-dire pour des raisons qui ne relèvent pas de la responsabilité du travailleur (Velásquez Pinto, 2014). En général, les indemnités de départ sont calculées sur la base de l'ancienneté dans la fonction et du salaire perçu immédiatement avant, et doivent être versées en une seule fois à la fin de la relation de travail³.

Ces dernières années, les initiatives liées à la réglementation des comptes d'épargne individuels se sont multipliées. Ils sont financés par des dépôts périodiques effectués par les salariés ou les employeurs afin que les premiers puissent retirer le solde accumulé lors de la résiliation du contrat. Un tel mécanisme a été institué ces dernières années au Chili, en Colombie et en Équateur, par exemple, rejoignant les régimes existants notamment au Brésil, au Panama et au Pérou. Toutefois, de par sa nature, ce mécanisme ne protège que les travailleurs ayant une relation d'emploi formelle.

Une troisième stratégie pour garantir un revenu durant la vie active est l'assurance chômage. En 2020, l'assurance contre la perte d'emploi était en vigueur dans onze pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Honduras, Uruguay, République bolivarienne du Venezuela, Aruba, Bahamas et Barbade) (CEPALC, 2020c). Ces systèmes fonctionnent sur la base du principe de la répartition et de la contribution, car ils sont financés par les prélèvements mensuels des cotisants. Le système est toutefois mixte au Chili et en Équateur. Dans le cas du Chili, le système comporte deux composantes intégrées : un Fonds solidaire de chômage, qui complète les ressources existantes sur les comptes individuels pour financer le paiement de prestations définies en cas de licenciement sans motif valable (Velásquez Pinto, 2014). En Équateur, en revanche, un fonds d'indemnité de départ (contributif) est complété par un régime de solidarité financé par l'État au moyen de postes budgétaires généraux. Au Brésil et en Uruguay, l'assurance est financée par les recettes générales et il n'y a pas de relation directe entre le montant des fonds d'épargne individuels et les prestations fournies par l'assurance.

On peut distinguer deux axes de renforcement des politiques d'assurance chômage (Velásquez Pinto, 2014). La première est l'extension de la couverture à la population en âge de travailler qui exerce actuellement une activité dans l'économie informelle. Ce phénomène est particulièrement important si l'on tient compte du fait que l'incidence du chômage n'est pas répartie de manière homogène, mais que sa gravité se concentre dans certains groupes de population en fonction de leur sexe (femmes et diversité sexuelle), de leur âge (il touche davantage les jeunes), de leur niveau de scolarité (il touche ceux qui ont accumulé moins d'années d'études) et de leur condition ethnique et raciale (il touche davantage les travailleurs d'ascendance africaine et les autochtones).

Le deuxième axe est associé à un diagnostic selon lequel l'assurance s'est avérée plus efficace comme moyen de garantir un revenu (d'où son inclusion dans cette section) que comme moyen d'acquiescer un nouvel emploi. En ce sens, il est essentiel de renforcer l'articulation entre les prestations monétaires et le renforcement des compétences et les politiques actives du marché du travail. Même si la plupart des dispositifs conditionnent les prestations monétaires à certains comportements qui démontrent que le travailleur est intéressé par l'obtention d'un emploi, tels que déclarer ses recherches d'emploi, suivre une formation et accepter les offres du réseau des services de l'emploi, le renforcement du cadre institutionnel encore faible des politiques volontaristes passe par des améliorations dans la conception, les processus et la disponibilité des ressources humaines et matérielles (Velásquez Pinto, 2014).

³ À la suite de l'apparition de la COVID-19, certains pays ont entrepris de réglementer une « double indemnisation » afin d'empêcher les licenciements pendant les mesures de confinement social qui faisaient partie des stratégies d'endigement de l'épidémie.

Exemples d'assurances-chômage

Programme de formation et d'emploi (Argentine)

Description	Dimension institutionnelle
<p>Le programme de formation et d'emploi de l'Argentine, mis en œuvre depuis 2006, est un dispositif non contributif qui fonctionne comme une assurance contre le chômage pour un groupe de personnes définies par le Ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale comme particulièrement vulnérables. Il se compose d'un dispositif intégré de prestations et s'étend sur une période maximale de 24 mois. Les titulaires doivent respecter les conditions suivantes : se rendre au moins deux fois par mois dans un bureau de placement municipal du réseau de services pour l'emploi afin de rendre compte de l'évolution de la recherche d'emploi ; participer au plus grand nombre possible d'activités prévues par le système et accepter les offres d'emploi proposées par le bureau de placement, ou justifier correctement le motif du refus. Ce programme met en avant un certain nombre d'incitations offertes à ses titulaires. Outre l'allocation fixe, les bénéficiaires peuvent recevoir un complément mensuel en espèces pour autant qu'ils participent à des ateliers d'orientation professionnelle, à une aide à la recherche d'emploi, à des offres pour l'achèvement de l'enseignement obligatoire ou à des activités de formation approuvées par l'autorité compétente.</p> <p>De cette manière, le programme fonctionne à la fois comme une garantie de revenu et comme un système d'incitation à l'obtention d'un emploi formel.</p>	<p>La dimension institutionnelle à mettre en évidence dans cette politique est celle de l'organisation, en termes d'articulation avec le régime de retraite qui couvre les risques liés à la non-participation au marché du travail après un certain âge (généralement 60 ou 65 ans) ou un certain nombre d'années de cotisation. L'innovation réside dans le fait que le temps écoulé dans le cadre de l'assurance est comptabilisé pour la retraite sans qu'il soit nécessaire de créditer les cotisations ou les montants de la rémunération. De cette manière, les risques sociaux liés au chômage ne se reproduisent pas à long terme en intervenant sur le nombre d'années de cotisation nécessaires pour avoir droit à une pension.</p>

Source : Assurance pour la formation et l'emploi (Seguro de capacitación y empleo), disponible [en ligne] http://trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq_seguro_cap_y_empleo.pdf.

Fonds social pour les travailleurs informels (Paraguay)

Description	Dimension institutionnelle
<p>Face à la flambée de l'épidémie de COVID-19, le gouvernement du Paraguay est intervenu rapidement pour protéger les revenus des travailleurs, en tenant compte de l'énorme incidence de l'informalité qui caractérise le marché du travail paraguayen. En conséquence, un fonds social de 300 millions de dollars des États-Unis a été mis en place pour protéger les revenus des travailleurs ne faisant pas partie de l'économie formelle, car leurs stratégies de génération de revenus ont été touchées par la pandémie et les mesures de confinement sanitaire instaurées. C'est ainsi qu'a été créée la première assurance chômage pour les travailleurs informels au Paraguay, un pays dont l'institutionnalité en matière de régulation du marché du travail est plutôt récent, puisque le ministère du travail et de l'emploi a été créé en 2014. L'assurance prévoit un transfert de 25 pour cent du salaire minimum aux travailleurs irréguliers. En 2020, il a été estimé que la couverture concernerait plus de 1 000 000 de travailleurs informels et indépendants. Le programme a été mis en œuvre par le ministère des finances, dans le cadre du plan de relance économique.</p>	<p>La dimension institutionnelle à souligner dans cette politique est liée à la fois au volet juridico-normatif et au volet organisationnel. La survenue de la pandémie a mobilisé les ressources des autorités politiques qui ont conduit à un développement sans précédent de l'assurance chômage pour les travailleurs formels et informels. Ce constat met en évidence l'importance des fenêtres d'opportunité dans la conception des politiques publiques sociales liées à la lutte contre la pauvreté, et la manière dont cette conception se concrétise dans les décisions organisationnelles impliquant des ressources budgétaires et technico-opérationnelles.</p>

Source : G. Reinecke et al. (2020), « Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos », Panorama Laboral en Tiempos de COVID, OIT. Disponible [en ligne] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_759532.pdf.

c) Pensions non contributives pour les personnes âgées

Les politiques d'aide sociale aux personnes âgées sont vieilles de plus d'un siècle en Amérique latine et dans les Caraïbes. En plus de ce processus, au cours des dernières décennies du siècle dernier et des premières décennies du siècle actuel, des régimes non contributifs ont été introduits pour préserver les courbes de consommation de la population âgée non couverte et vulnérable. Quinze pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont fait passer leurs dépenses publiques pour ces prestations de 0,07 pour cent en 2000 à 0,27 pour cent en 2017 (Arenas de Mesa, 2019).

La hausse de l'investissement social dans les pensions non contributives pour les personnes âgées n'est pas seulement due à l'incorporation croissante d'une approche fondée sur les droits dans les stratégies de développement des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, mais aussi parce que la région connaît, malgré une grande hétérogénéité entre les pays, un processus de vieillissement de la population qui entraîne une augmentation progressive mais constante de la proportion de personnes âgées par rapport au reste des

groupes d'âge dans les sociétés (CEPALC, 2019). Cependant, tous les pays de la région ne sont pas en mesure de faire face aux investissements nécessaires à l'extension de la couverture et à l'adéquation de l'offre⁴.

Pour la population âgée, les pensions (contributives et non contributives) sont essentielles pour atteindre des seuils de bien-être. En fait, elles constituent le seul revenu disponible pour la majorité de ce sous-ensemble de la population. On estime qu'en l'absence de ces transferts, l'incidence de l'extrême pauvreté chez les plus de 65 ans passerait de 4,3 pour cent dans la région à 24,2 pour cent. Il est possible de relever le niveau d'investissement pour couvrir au moins 40 pour cent de la population avec des pensions non contributives selon des critères d'âge stricts à l'horizon 2030, et de garantir l'adéquation avec le seuil de pauvreté défini dans chaque cas national. Pour atteindre l'objectif de 40 pour cent d'ici 2030, l'Amérique latine et les Caraïbes devront augmenter les dépenses publiques de 0,065 pour cent du PIB pour les pensions non contributives chaque année (Arenas de Mesa, 2020).

Cette situation implique une discussion stratégique sur la manière d'avancer sur la voie de l'universalité des prestations. Garantir un revenu pour toutes les personnes âgées, quels que soient leur vulnérabilité et leur parcours professionnel, est un objectif qui doit figurer en première place dans l'agenda public.

Outre les enjeux liés à la dimension monétaire des avantages, il existe également des défis liés à la gestion et à la coordination de ces politiques sectorielles. Au nombre de ceux-ci, deux éléments se distinguent. D'une part, une meilleure articulation des transferts avec les systèmes de soutien socio-sanitaire qui facilitent et favorisent le vieillissement actif, reconnaissant le rôle des personnes âgées dans la société en tant que sujets de droits. D'autre part, il est frappant de constater que, malgré le fait que les pensions (contributives et non contributives) constituent un pilier fondamental des systèmes de protection sociale dans les pays de la région, il n'existe pas de bases de données à accès libre contenant des informations détaillées sur les investissements réalisés par les États pour les soutenir (Arenas de Mesa, 2020).

Exemples de pensions universelles pour les personnes âgées

Rente Dignité Bolivie (État plurinational de)

Description	Dimension institutionnelle
Le programme Renta Dignidad est un système de transfert de fonds destiné aux personnes âgées de plus de 60 ans qui a été lancé dans l'État plurinational de Bolivie en 2008. Le régime est universel, bien qu'il opère une discrimination dans le montant transféré si la personne bénéficie déjà d'une pension de sécurité sociale contributive. La Rente Dignité est viagère et n'est pas soumise à des coresponsabilités ou à un mécanisme de ciblage.	La dimension institutionnelle à souligner est le volet du financement. Les sources de financement et leur pérennité sont l'une des questions les plus controversées en matière de régimes de retraite non contributifs pour les personnes âgées. De ce point de vue, la Renta Dignidad est innovante car elle est financée par des ressources provenant de l'impôt indirect sur les hydrocarbures et par les dividendes des entreprises publiques, notamment celles liées à l'industrie du gaz.

Source : CEPALC (s/d), Base de données des programmes de protection sociale non-contributive en Amérique latine et dans les Caraïbes. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>.

Pension universelle pour la personne âgée (PUAM) (Argentine)

Description	Dimension institutionnelle
Il s'agit d'une pension universelle instaurée en 2016. Elle vise les personnes âgées de plus de 65 ans qui ne bénéficient d'aucun type de retraite (pension contributive) ou de pension non contributive. Par ailleurs, des évaluations socio-économiques et des actifs sont réalisées sur la base de critères objectifs afin de garantir l'accès aux personnes les plus vulnérables. L'organisme chargé de l'exécution est l'administration nationale de la sécurité sociale (ANSES).	La dimension institutionnelle à souligner dans cette politique est liée au volet juridico-normatif. Avant la promulgation de la loi N° 27.260/2016, la couverture de la retraite non contributive était assurée par des moratoires de retraite qui permettaient d'inclure les adultes plus âgés qui n'avaient pas suffisamment d'années de cotisations par le biais d'un régime de versements différés. Les moratoires débutaient à des moments déterminés de manière discrétionnaire par le pouvoir exécutif, de sorte que le PUAM a permis la mise en place d'une modalité de type permanent d'accès plutôt que des fenêtres d'opportunités spécifiques et temporaires.

Source : CEPALC (s/d), Base de données des programmes de protection sociale non-contributive en Amérique latine et dans les Caraïbes. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=166>.

⁴ Une étude a analysé l'impact fiscal de l'extension de la couverture à 40% d'ici 2030 et l'adéquation au seuil de pauvreté défini au niveau national parmi les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Arenas de Mesa, 2020). L'analyse montre des différences entre un sous-groupe de pays ayant une couverture élevée mais une adéquation insuffisante (État plurinational de Bolivie, Mexique et Paraguay) ; un sous-groupe présentant des difficultés modérées en termes de couverture et d'adéquation (Colombie et Pérou) ; un troisième sous-groupe, composé principalement de pays d'Amérique centrale, qui requièrent des efforts plus importants pour étendre la couverture et l'adéquation ; et un dernier sous-groupe ayant une couverture élevée et une adéquation suffisante, composé principalement de pays du Cône Sud. L'étude est disponible [en ligne] à l'adresse suivante : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>.

d) Revenu de base universel : une option politique renforcée par la pandémie

Les États d'Amérique latine et des Caraïbes ont réagi par des mesures extrêmement hétérogènes à l'émergence de la pandémie de COVID-19. En règle générale, toutes les stratégies envisageaient toutefois le renforcement des transferts de revenus préexistants, et/ou la création de nouveaux programmes avec des critères d'éligibilité plus larges et des durées limitées ou temporaires mais indéterminées. Dans un tel contexte, la discussion sur le revenu de base universel s'est accélérée. Le Secrétaire général de l'ONU (2020) a proposé d'avancer dans la reformulation des régimes fiscaux de manière à les rendre plus progressifs pour pouvoir financer ces politiques. Il a également estimé que le revenu ne devait pas se substituer aux mécanismes de protection actuels ni à la logique de génération de revenus par le biais du marché du travail (Nations Unies, 2020).

La CEPALC a également proposé de mettre en place un revenu d'urgence consistant en un transfert équivalent à un seuil de pauvreté pendant 6, 9 et 12 mois, assorti d'investissements d'environ 4, 5,8 et 6,9 points du PIB régional, respectivement (Cecchini, 2020). Certains pays ont progressé dans la réalisation de programmes similaires, comme l'*Ingreso Familiar de Emergencia* en Argentine, le *Bono Proteger* au Costa Rica et l'*Auxílio Emergencial* au Brésil. Ces mesures, de nature temporaire pour l'instant, serviraient à faire avancer l'idée d'un revenu universel permanent (CEPALC, 2020a). Certains arguments plaident en faveur de cette politique, qui pourrait permettre de vaincre radicalement la pauvreté, d'améliorer les indicateurs d'inégalité, de favoriser la reconversion des systèmes fiscaux et d'atténuer les effets négatifs du déplacement de la main-d'œuvre résultant de l'évolution technologique. En outre, comme l'a souligné la CEPALC, « le revenu de base peut se traduire par un processus de réorganisation des hiérarchies sociales, de renforcement du pouvoir de négociation des femmes, des jeunes et d'autres groupes en situation de discrimination et de subordination, et d'ouverture d'espaces de plus grande autonomie et de liberté pour toutes les personnes » (CEPALC, 2018, p. 246). Cependant, ces auteurs mettent également en garde contre l'absence de facteurs clés nécessaires pour que ces idées se répandent parmi les décideurs publics, principalement le déficit de biens publics et le dépassement des idées du mérite comme axe structurant de la distribution des opportunités (Filgueira et Lo Vuolo, 2020).

Il convient de noter que, outre les ressources budgétaires, des apports techniques et opérationnels seront nécessaires pour assurer la mise en œuvre efficace de cette politique. Il faudra dans un premier temps améliorer sensiblement la base de données sur la démographie et le statut socio-économique, sachant que la pandémie a entraîné des changements brusques dans les niveaux de revenus des ménages, qui n'étaient peut-être pas encore pris en compte dans les mesures précédentes. En deuxième lieu, il sera essentiel de progresser dans le renforcement des systèmes de paiement, car la pénétration bancaire de la population est déficitaire dans tous les pays de la région. Cette démarche doit à son tour tenir compte de la division entre les centres urbains et les zones rurales, afin d'envisager non seulement des instruments spécifiques (tels que les transferts mobiles ou manuels accompagnés de protocoles sanitaires et de transfert), mais aussi la perturbation des chaînes de vente de biens et de services qui devra être compensée par des transferts en nature (Cecchini, 2020).

2. Deuxième pilier : des services publics à l'appui du renforcement des capacités humaines

Outre la sécurité des revenus, il convient d'aborder d'autres aspects dans lesquels la pauvreté se manifeste comme un déficit dans l'exercice des droits. Il est donc impérieux, dans le cadre d'une stratégie solide de lutte contre la pauvreté, d'investir dans des services de développement des capacités humaines. Ces services ont non seulement une fonction actuelle, mais constituent également des outils permettant d'enrayer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, en contribuant à la fois à atteindre les seuils de bien-être actuels et à réaliser l'insertion socioprofessionnelle à moyen et long terme. En conséquence, cette section abordera les principales questions de politique publique susceptibles de garantir un accès de qualité aux services d'éducation, de santé, de logement et de soins.

a) Éducation

Les progrès réalisés ces dernières décennies dans l'élargissement de la couverture et de l'accès à l'éducation dans la région ont fait ressortir sa stratification sociale. Les résultats scolaires sont classés en fonction du niveau

de revenu des familles des enfants et des adolescents, ainsi que d'autres catégories telles que l'identité raciale et ethnique, le lieu de résidence, le sexe et l'orientation sexuelle (CEPALC-UNESCO, 2020).

Trois carences éducatives importantes doivent être comblées dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (García Jaramillo, 2020). En premier lieu, un déficit en termes d'apprentissage. En moyenne, 50,8 pour cent des enfants jusqu'à l'âge de 10 ans n'ont pas les capacités de lecture nécessaires pour comprendre un texte simple, chiffre qui varie de 36,8 pour cent au Chili à 74,4 pour cent en République dominicaine, au Paraguay et au Honduras. Deuxièmement, il existe un déficit en matière de couverture et de continuité. Au niveau préprimaire, la couverture est supérieure à 80 pour cent dans des pays comme le Brésil, le Costa Rica et l'Uruguay, mais inférieure à 50 pour cent dans d'autres comme le Guatemala et le Pérou (García Jaramillo, 2020). Une situation similaire est observée au niveau secondaire : Le taux moyen d'achèvement de l'enseignement secondaire inférieur dans la région est de 78 pour cent et celui de l'enseignement secondaire supérieur de 62 pour cent, alors que certains pays affichent des taux de 40 pour cent, avec de profonds écarts sur le plan territorial à l'intérieur des frontières nationales (García Jaramillo, 2020). Dans la région, la probabilité d'achever le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est en moyenne cinq fois plus élevée chez les élèves des deux premiers niveaux de revenus que chez ceux des deux derniers déciles (UNESCO, 2020). Enfin, la troisième carence concerne la disponibilité des ressources pour l'apprentissage. En 2018, moins de 74 pour cent des adolescents issus de ménages du quintile le plus pauvre disposaient d'un espace de travail à la maison, contre plus de 86,5 pour cent de ceux du quintile le plus élevé. Le même constat s'applique aux appareils électroniques et à l'accès à la connectivité (García Jaramillo, 2020).

Les deux niveaux les plus difficiles en termes de couverture et de qualité de l'offre éducatives sont l'enseignement préscolaire et l'enseignement secondaire, sans toutefois nier la pertinence de l'enseignement supérieur et son impact sur le développement des compétences nécessaires à une insertion productive et de qualité sur le marché du travail. Comme l'enseignement préscolaire sera traité dans la sous-section sur les politiques de prise en charge, cette section se concentrera sur les politiques mises en œuvre pour étendre la couverture, réduire le décrochage et renforcer le lien avec le niveau secondaire en Amérique latine et dans les Caraïbes, sans perdre de vue le grand défi actuel en matière de systèmes éducatifs face à l'irruption de la COVID-19⁵.

Il ne faut pas oublier que la massification du niveau secondaire est un phénomène relativement récent. Cependant, les formats scolaires initiaux n'ont pas été modifiés de manière substantielle, ce qui les a amenés à entrer en tension avec la massivité générée par les politiques d'expansion (Rivas, 2015). Pour faire face à cette tension, les gouvernements mènent généralement deux types de politiques, que l'on peut qualifier de politiques extensives et intensives (Terigi, 2012). Les premières prennent la forme de politiques qui génèrent des mécanismes permettant de soutenir les parcours éducatifs des adolescents, tels que le transfert de revenus ou l'ajout d'heures de tutorat extrascolaire. Les secondes, en revanche, visent à modifier les aspects du format scolaire qui sont généralement associés au décrochage scolaire, notamment le programme d'études, les modalités de fréquentation et le système de notation. Les politiques extensives sont les plus courantes, car elles requièrent moins d'innovation et sont moins coûteuses du point de vue de l'économie politique du secteur de l'éducation. C'est toutefois un dosage entre la modification du format de l'école et les stratégies visant à soutenir les parcours scolaires qui peut produire un effet massif et durable dans le temps (Acosta, 2019).

Pour définir les politiques les plus appropriées pour garantir que les adolescents poursuivent leur scolarité et acquièrent des connaissances qui soient effectivement liées à leurs futurs parcours éducatifs et professionnels, il est essentiel de distinguer les facteurs d'exclusion qui poussent les adolescents à abandonner l'école. Ceux-ci peuvent être classés en deux catégories : endogènes et exogènes au système scolaire.

⁵ Le premier effet direct est la suspension des cours en présentiel, avec la fermeture de la grande majorité des espaces éducatifs en mars 2020. En Amérique latine et dans les Caraïbes, sur un total de 33 pays, 32 ont fermé leurs établissements d'enseignement, touchant ainsi plus de 165 millions d'étudiants à tous les niveaux. Pour plus d'informations, voir la section « Fermeture d'écoles, enseignement à distance et fracture numérique » du Panorama social 2020 de la CEPALC. Disponible [en ligne] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150_es.pdf. La fermeture des écoles a un effet direct sur les années de scolarité. Indépendamment des autres effets liés à la sécurité alimentaire, à l'exposition à la violence, à la santé mentale et au développement de réseaux de pairs, les estimations suggèrent que, si l'on ajoute l'impact sur le retard scolaire au risque accru d'abandon, il faut compter en moyenne entre 0,6 et 0,9 année de scolarité perdue après une fermeture de 5 ou 7 mois, respectivement (Azevedo *et al.*, 2020).

Facteurs d'exclusion endogènes

En premier lieu, les élèves qui ne se sentent pas soutenus dans leur école sont plus susceptibles de décrocher. Les brimades, le harcèlement, la violence sexiste et la discrimination, tant de la part des pairs que du personnel enseignant et non enseignant, peuvent entraîner la démoralisation et l'abandon scolaire (Cunningham, 2008). Les interventions qui peuvent remédier à cette situation sont associées au mentorat et au conseil. Selon les preuves disponibles, cette approche devrait présenter deux caractéristiques fondamentales : être à la fois holistique et personnalisée.

Le deuxième facteur est lié à l'insuffisance des revenus et au coût d'opportunité de ne pas travailler, qui constituent tous deux des moteurs du décrochage scolaire (Josephson, Francis et Jayaram, 2018). Les pressions économiques sont le plus souvent le moyen par lequel les jeunes hommes s'engagent dans une voie qui les désengage à la fois des services éducatifs et du marché du travail (de Hoyos, Rogers et Székely, 2016). Bien qu'en moyenne, les femmes aient de meilleurs indicateurs éducatifs que les hommes dans tous les pays de la région, la relation s'inverse lorsque le niveau de revenu interagit avec la notion de minorité ethnique et/ou de ruralité. Outre les modèles culturels et les attentes familiales, la responsabilité des tâches de soins non rémunérées qui leur incombe principalement joue un rôle pour expliquer cette situation (Román, 2013). Les PTC, les politiques de bourses et les subventions pour le transport ou l'achat de fournitures et de vêtements scolaires peuvent y remédier et contribuer à favoriser le réengagement des adolescents dans le système scolaire, en particulier les programmes qui retardent le paiement jusqu'à la concrétisation de certaines étapes éducatives (Almeida, Fitzsimons et Rogers, 2015).

Exemple de politiques de réinsertion scolaire pour les personnes vulnérables

Système interactif Transformemos Educando (Colombie)	
Description	Dimension institutionnelle
Le Système interactif Transformemos Educando (SITE) est un plan de réintégration dans le système éducatif formel basé sur un dispositif d'apprentissage mixte qui combine un matériel didactique adapté, une formation des enseignants, des logiciels et des salles de classe interactives. Ce programme a été lancé en 2003. Il est axé sur une perspective qui tient compte des particularités de l'enseignement aux adultes et s'adapte aux contextes sociaux et culturels. Cette stratégie a permis de réintégrer plus de 340 000 jeunes dans l'enseignement formel dans plus de 25 départements du pays.	La dimension institutionnelle à souligner est de nature organisationnelle. Le SITE a impliqué une transformation du mode d'organisation du système éducatif, permettant aux écoles de disposer d'une plus grande autonomie pour concevoir leur matériel pédagogique adapté à la réalité de la population spécifique devant faire l'objet d'une proposition de réincorporation. Le résultat est que les programmes et les matériels ont été adaptés, tant sur le plan linguistique que culturel, à la localité dans laquelle se trouve l'école. En outre, eu égard à la situation des jeunes et des adultes, des modalités de présence spécifiques ont été conçues pour ne pas compromettre leurs routines quotidiennes associées aux responsabilités professionnelles et familiales, ainsi que des dynamiques d'apprentissage fondées sur le soutien par les pairs, le mentorat et le recours au virtuel.

Source : P.Coto (2016), "Inspiraciones alcanzables: 15 políticas educativas destacadas en América Latina", CiPPEC et Instituto Natura. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1004.pdf>.

b) Santé

La matrice des inégalités qui caractérise l'Amérique latine et les Caraïbes se reflète également dans l'ampleur des déficits sanitaires, tant en termes d'accès que de résultats. La pauvreté est à la fois la cause et la conséquence des carences dans l'exercice des droits liés à la santé, et aussi l'un des voies de sa reproduction, étant donné ses effets sur l'accumulation des capacités humaines et l'augmentation de la productivité (Abramo, Cecchini et Ullmann, 2020).

L'incorporation aux systèmes de santé a augmenté à l'échelle régionale depuis le début du XXI^e siècle, non sans une stratification fondée sur le niveau de revenu et des variables telles que l'appartenance ethnique, le sexe ou le lieu de résidence (CEPALC-OPS, 2020). Aujourd'hui encore, il existe une différence de 37 points de pourcentage dans la couverture santé entre les déciles de revenus les plus bas et les plus élevés (CEPALC, 2019)⁶.

⁶ Peu de pays de la région disposent de systèmes de couverture sanitaire universelle. Au nombre de ceux-ci, figurent Cuba et le Brésil. D'autres, comme l'Argentine, ont réalisé des progrès significatifs au cours des dernières décennies grâce à l'articulation, pas toujours systémique, des sous-systèmes privés et publics.

Les systèmes de santé d'Amérique latine et des Caraïbes sont sous-financés, segmentés et fragmentés (CEPALC-OPS, 2020). La moyenne régionale des investissements est de 3,7 pour cent du PIB, soit bien en deçà des 6 points de pourcentage recommandés par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS). La répartition des ressources pose également problème, car le niveau des soins primaires accuse un déficit important et, dans de nombreux cas, n'atteint pas 30 pour cent des dépenses publiques, seuil défini comme recommandé par l'OPS. Cela augmente le montant que les familles doivent déboursier : environ un tiers du financement des soins de santé est assuré par les paiements directs des ménages, et près de 12 millions de personnes ont vu leurs revenus diminuer du fait de ces dépenses (OCDE-Banque mondiale, 2020).

Une problématique supplémentaire est l'organisation des services, qui obéit à une logique fragmentée avec des sous-systèmes publics déficitaires en ressources humaines et en infrastructures, et des sous-systèmes privés qui, à leur tour, sont très hétérogènes en termes de coûts et de qualité (Almeida et al., 2018). En outre, le manque de pratiques intersectorielles et d'articulation territoriale avec les services sociaux et éducatifs fait obstacle à une approche globale de la santé qui permettrait de se concentrer sur l'ensemble des déterminants des morbidités, notamment dans les zones géographiques les plus défavorisées.

Le renforcement des systèmes de santé dans la région passe par la prise en compte de certains principes structurants, sachant toutefois que chaque pays dispose d'une base de départ spécifique et de capacités budgétaires et organisationnelles différentes pour progresser dans les aspects critiques du secteur (OPS, 2014).

Le premier principe consiste à assurer un accès équitable élargi à des services de santé intégraux, de qualité, centrés sur les personnes et les communautés. Le nœud central de cet axe stratégique est le renforcement du premier niveau de soins, celui des soins de santé primaires, avec un accent particulier sur la transformation des modèles de gestion des services de santé pour faciliter leur capacité de résolution et leurs actions de promotion et de prévention.

Le deuxième principe concerne la gestion sectorielle des systèmes de santé et de leurs composantes. Cette condition est incontournable pour les stratégies visant à remédier aux déficits liés au financement, à la fragmentation et à la segmentation mentionnés ci-dessus. Les mécanismes d'incitation destinés aux établissements de soins de santé peuvent également faire l'objet d'innovations, afin de renforcer leurs activités de promotion de la santé et de prévention en mettant l'accent sur les soins aux populations les plus vulnérables, tout en améliorant les systèmes d'information.

Le troisième principe est lié au financement des systèmes de santé et à l'élimination du paiement direct (ou des dépenses à la charge des patients) pour les prestations définies comme étant de base par l'autorité compétente. En ce sens, les gouvernements devraient élaborer des plans de financement qui permettent d'atteindre le seuil de 6 pour cent du PIB investi dans les soins de santé, ainsi qu'une répartition de ces ressources qui donne la priorité au premier niveau de soins et transcende la logique réactive du traitement pour se concentrer sur la prévention avec une approche participative et communautaire.

Enfin, le quatrième principe consiste à surmonter le cloisonnement sectoriel typique des systèmes de santé. Une approche holistique de la santé exige de comprendre l'ensemble des facteurs associés au bien-être physique, mental et émotionnel, ce qui requiert à son tour l'articulation, tant au niveau de la gestion qu'au niveau opérationnel-territorial, des interventions sociales, éducatives et communautaires régies par d'autres ministères ou secrétariats.

Domaines de santé prioritaires pour lutter contre la pauvreté

Dans le cadre de l'accès à la santé, trois situations doivent être considérées avec une attention particulière dans le cas de la population vivant dans la pauvreté, tant en raison de leur impact actuel sur la probabilité de sortir de la pauvreté et d'exercer pleinement les droits de ce groupe, qu'en raison des conséquences futures qu'elles peuvent avoir sur la réalisation équitable des seuils de bien-être (Della Paolera, Biondi et Petrone, 2019).

La première concerne la sécurité alimentaire et la nutrition pendant les premières années de la vie, qui constituent une période critique pour le développement cognitif, physique et psycho-émotionnel des individus. Il faut donc que les systèmes de santé redoublent d'efforts pour garantir une prise en charge précoce des grossesses intentionnelles afin que la femme enceinte et son éventuel enfant bénéficient d'une alimentation

suffisante, riche en nutriments et propre à favoriser le développement cognitif, physique et psycho-émotionnel de l'enfant. À cet égard, l'articulation avec les politiques sociales de sécurité alimentaire et de transferts de revenus est fondamentale et ne doit être négligée à aucun moment du cycle de vie.

La seconde concerne les maladies dites émergentes, telles que la tuberculose et la maladie de Chagas. Ces maladies sont largement évitables par le biais d'investissements dans les infrastructures et l'habitat qui réduisent et éliminent les risques d'exposition et fournissent des services efficaces qui coupent les chaînes de transmission. La mise en priorité des zones géographiques particulièrement vulnérables par des campagnes de communication et de sensibilisation sont des actions complémentaires qui peuvent permettre l'éradication de ce type de maux.

Enfin, il convient de mettre l'accent sur les politiques de prévention des grossesses non désirées, notamment lorsqu'elles surviennent à l'adolescence. Les grossesses précoces sont associées à divers risques sanitaires et sociaux, tant pour les mères que pour les nouveau-nés. Il convient donc d'élaborer des politiques prévoyant des programmes complets de santé sexuelle, un accès libre aux contraceptifs, en particulier aux contraceptifs à long terme, et des systèmes judiciaires et administratifs souples permettant de réparer les violations des droits sexuels en cas d'abus. Il est démontré que les conseils en matière de santé sexuelle et reproductive et les orientations en matière de santé dans le système éducatif sont deux outils politiques efficaces pour la prévention des grossesses non désirées. Il convient donc d'évaluer leur mise à l'échelle dans le cadre d'une stratégie de priorisation territoriale et communautaire.

Exemples d'innovations institutionnelles en matière de stratégies de santé

Stratégie nationale et intersectorielle pour la prévention des grossesses non désirées chez les adolescentes (Uruguay)

Description	Dimension institutionnelle
<p>En 2016, le pouvoir exécutif national de l'Uruguay a lancé la Stratégie nationale et intersectorielle pour la prévention des grossesses non désirées chez les adolescentes dans le but de réduire l'incidence de ce phénomène. La stratégie repose sur plusieurs composantes liées à des campagnes de communication destinées à déconstruire les mandats liés au genre, à promouvoir la disponibilité et l'utilisation de méthodes contraceptives de longue durée d'action, et à créer des instances de conseil en matière de santé sexuelle et reproductive pour faciliter la prise de décision. Le plan est le fruit d'une analyse détaillée et territoriale de l'incidence de la grossesse chez les adolescentes uruguayennes et de l'évaluation des facteurs associés. Les données préliminaires tirées de cette stratégie sont très encourageantes : pour la première fois après dix ans de statu quo, l'indicateur des naissances vivantes pour 1 000 adolescents est passé de 55 en 2014 à 36 en 2018.</p>	<p>La dimension institutionnelle à souligner est de nature organisationnelle. À partir de la reconnaissance de la multi-causalité de la grossesse chez les adolescentes, une stratégie coordonnée a été conçue, avec la volonté politique des plus hautes autorités de la santé et de l'éducation et l'inclusion de nombreuses agences gouvernementales, notamment le ministère du Développement social, l'administration de l'éducation publique, l'administration des services de santé de l'État, l'institut pour les enfants et les adolescents et le bureau de la planification et du budget, entre autres. Des mécanismes de coordination tels que les conseils de gestion centrale et leurs équivalents aux niveaux départemental et territorial ont été instaurés pour permettre un suivi détaillé du processus de mise en œuvre, en particulier dans les zones où l'incidence des grossesses non désirées chez les adolescentes est la plus élevée.</p>

Source : Ministère de la santé publique (2020), "Memoria Estrategia nacional e intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes Uruguay, 2016-2020". Disponible [en ligne] à l'adresse <https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Estrategia%20de%20prevencion%20del%20embarazo%20no%20intencional%20en%20adolescente.pdf>.

Plan Sumar (Argentine)

Description	Dimension institutionnelle
<p>Le Plan Sumar est mis en œuvre en Argentine depuis 2012. Outre un élargissement de la couverture médicale à des groupes précédemment exclus et une augmentation du nombre de prestations incluses, SUMAR introduit un système d'incitation pour les prestataires de soins de santé qui peuvent contribuer à améliorer leurs activités dans ce domaine. Son modèle de gestion est basé sur un financement fédéral par capitalisation ajusté aux résultats, et qui permet aux centres de santé et aux hôpitaux de décider de l'utilisation de ces fonds obtenus pour des services facturés sur la base de différentes catégories de dépenses. Les résultats primés incluent notamment les soins et le suivi des grossesses précoces, l'efficacité des soins néonataux, l'équité intraprovinciale dans le suivi de la santé des enfants et des adolescents, la prévention du cancer du col de l'utérus et les vaccinations jusqu'à 24 mois, entre autres.</p>	<p>La dimension institutionnelle à souligner est la composante technique et opérationnelle. Afin de favoriser l'adhésion à ce plan par les centres de soins de santé primaires et les hôpitaux, et de renforcer l'efficacité du système d'incitation, des formations en cours d'emploi ont été dispensées aux différentes unités de gestion des ministères provinciaux de la santé. Pour ce faire, il a fallu déployer un effort à la fois organisationnel et technique pour que les infrastructures, les intrants et le personnel disponibles dans chaque centre puissent répondre aux besoins détectés.</p>

Source : "Programa Sumar", disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.argentina.gob.ar/salud/sumar>.

c) Habitat

Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont une longue tradition dans la mise en œuvre de politiques visant à résoudre le problème du déficit de logement des populations socialement vulnérables. Cependant, le concept même de « déficit de logement » a évolué au fil du temps, passant d'une approche strictement quantitative à une approche incorporant des notions qualitatives à la fois endogènes au logement et au contexte environnant et, plus récemment, son lien avec la ville (UN Habitat, 2015). Il est désormais entendu que la garantie du droit au logement est liée à des exigences minimales de qualité matérielle, d'espace suffisant, d'accès dans des conditions de sécurité d'occupation, de confort, d'assainissement et d'adaptation aux conditions environnementales du milieu, et de lien avec les opportunités urbaines et sociales (en termes de localisation, d'accès aux transports, de sources de travail, d'équipements et d'espaces publics), tout en tenant compte de la capacité de paiement des différents groupes sociaux (UN Habitat, 2015). Dans le contexte de la pandémie, une dimension essentielle est la promiscuité, car elle augmente la probabilité d'infection et réduit la possibilité d'assurer un environnement adéquat pour les études ou les activités liées au travail.

Malgré ces avancées juridiques, les déficits subsistent. En 2017, l'accès de la population à un approvisionnement en eau potable dans les zones urbaines était inférieur à 80 pour cent, et présentait de grandes variations entre les pays. Cette hétérogénéité se retrouve également au niveau de la proportion de la population vivant dans des établissements informels, qui varie entre 5 pour cent environ au Costa Rica (en 2014) et près de 45 pour cent au Nicaragua et dans l'État plurinational de Bolivie (également en 2014) (Filgueira *et al.*, 2020). Malgré l'amélioration de l'accès des ménages urbains aux services de base au cours de la dernière décennie, les déficits moyens restent élevés : alors que 95 pour cent d'entre eux ont accès à l'électricité, le chiffre est plus faible pour l'assainissement (62 pour cent), qui est une dimension essentielle pour prévenir les maladies. De même, l'accès à Internet est essentiel pour mener à bien les activités professionnelles et éducatives dans le cadre de la COVID-19, mais les inégalités entre les pays restent présentes, avec une couverture de 88 pour cent des foyers au Chili et seulement 19 pour cent à El Salvador et au Nicaragua (Filgueira *et al.*, 2020).

Selon une étude comparative dans laquelle les mesures des pays de la région ont été harmonisées, le déficit régional en logements est d'environ 55 millions d'habitations, dont la dimension quantitative représente environ 16 millions et la dimension qualitative les 39 millions restants (Sánchez Castro et Saldaño Narro, 2018). Les inégalités d'accès reproduisent les inégalités de revenu et de territoire, mais elles sont également fonction d'autres dimensions telles que le sexe. Dans 13 des 17 pays d'Amérique latine étudiés, les ménages dirigés par des femmes sont moins susceptibles de posséder un logement (Gandelman, 2009).

L'amélioration du logement et de l'habitat est liée à l'augmentation du bien-être, notamment en termes de santé et de perception de la sécurité et du bien-être. L'évaluation d'un programme mexicain ayant pour but de fournir des matériaux et une assistance pour la pose de sols en béton a révélé un impact sur la santé physique des enfants du foyer et sur la santé mentale des femmes, et notamment une réduction de l'incidence de maladies telles que la diarrhée, l'anémie et les parasites (Galiani, Gertler et Undurraga, 2015). Dans le cas d'une politique d'attribution de titres de propriété dans la ville de Buenos Aires, il a été constaté que le niveau de santé des familles qui y avaient accès s'était amélioré, ce qui se traduit par des indicateurs de prise de poids chez les enfants et une réduction des grossesses chez les adolescentes (Galiani et Schargrodsy, 2010). Une autre étude expérimentale a analysé en quoi une solution de logement d'urgence fournie par une organisation de la société civile a amélioré la qualité du logement dans trois pays de la région (Mexique, Uruguay et Salvador) et a également eu un impact sur l'amélioration de la santé des enfants (un résultat valable uniquement dans deux des trois pays analysés). Un consensus existe également sur le fait que l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement permet de lutter contre les conséquences de la diarrhée et des infections respiratoires aiguës parmi la population urbaine à faible revenu (Fray et Wellenstein, 2005). Certaines études montrent que l'amélioration du logement est également associée à celle des indicateurs éducatifs. Les enfants vivant dans un logement médiocre ont des taux d'inscription, de fréquentation et de rendement scolaires plus faibles (Moreno, 2011 ; Rojas, 2014), tandis que les variations positives de la qualité du logement sont associées à des améliorations du développement éducatif des enfants (Kaztman, 2011).

Quelles sont les politiques généralement mises en œuvre par les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes ?

Sur la base des enseignements tirés des différentes approches prédominantes au cours des décennies précédentes⁷, le début du XXI^e siècle a été marqué par le début d'une phase caractérisée par la recherche de solutions mixtes par le biais de subventions axées sur la demande pour l'amélioration qualitative du logement, d'investissements dans les infrastructures de services et de communication, et de la décentralisation des plans de logement social aux niveaux infranationaux de gouvernement (Bonomo, Brain et Simioni, 2015). De nouvelles tendances, liées à une reconquête des quartiers informels en tant qu'espaces d'interaction sociale et de création de liens communautaires, ont conduit à l'amélioration des conditions d'habitat dans ces types de quartiers, sans relocalisations forcées, dans le but de préserver les structures d'opportunités émergentes (Murray et Clapham, 2015). En revanche, la réglementation de l'occupation des sols n'a pas progressé, ce qui signifie que les politiques de subvention de la demande et d'accès au crédit se sont systématiquement heurtées à l'obstacle que constitue le manque de terrains privés, obligeant l'État à prendre en charge la cession ou la vente de terrains dans les zones périphériques des villes. Ces nouvelles stratégies liées à l'accès au logement en Amérique latine et dans les Caraïbes peuvent être résumées en un certain nombre de composantes (Bonomo, Brain et Simioni, 2015).

Premièrement, certains pays appliquent des stratégies qui permettent d'améliorer l'offre de logements formels pour les segments les plus vulnérables de la population. L'objectif est de faciliter l'accès à la propriété des ménages les plus vulnérables en éliminant les dettes hypothécaires et en créant des subventions publiques ou des allocations pour l'achat de biens immobiliers. En général, la priorité est accordée aux groupes à faible revenu, mais aussi à certaines familles qui rencontrent des obstacles accrus pour accéder au marché du logement formel en raison de leurs caractéristiques, comme les personnes handicapées, les femmes chefs de famille et les populations autochtones (Bonomo, Brain et Simioni, 2015). On peut citer le cas du Fonds de solidarité pour le logement du Chili, qui élimine complètement les dettes hypothécaires pour le segment le plus pauvre de la population⁸. La Colombie a adopté un dispositif similaire dans le cadre du programme « 100 000 logements gratuits », par lequel elle accorde des subventions aux familles vulnérables pour la valeur totale d'une propriété présentant certaines caractéristiques. Dans le cas de la Colombie, la priorité a été donnée à l'allocation de ressources aux familles déplacées par le conflit armé et aux ménages touchés par les catastrophes naturelles, ainsi qu'aux familles à faible revenu⁹.

Récemment, une autre initiative a été lancée dans le cadre des programmes d'amélioration des quartiers et d'autoconstruction. L'objectif est à la fois de régulariser les établissements informels et d'améliorer les logements sociaux construits lors des étapes précédentes, notamment dans les zones périphériques de la ville, afin de corriger les déficits qualitatifs et améliorer l'accès aux services. En général, ces programmes comprennent des éléments tels que la régularisation des propriétés et la délivrance de titres de propriété, la fourniture d'infrastructures de services de base et le soutien à l'autoconstruction par le biais du microcrédit et de l'assistance technique (Bonomo, Brain et Simioni, 2015). Parmi les exemples de cette initiative, citons PROMEBA en Argentine¹⁰ et Morar Melhor au Brésil.

Enfin, une troisième stratégie est liée à la disponibilité de terres pour rendre l'accès au logement plus abordable, compte tenu des conséquences du manque de disponibilité des terres et des marchés informels sur les prix des logements que les personnes les plus pauvres peuvent se permettre de payer. Cette stratégie prend la forme d'une réglementation de l'utilisation des sols, établissant des périmètres exclusifs pour la construction de logements abordables ou des systèmes de quotas de logements par localité. Au Brésil, par exemple, il existe des zones spéciales d'intérêt social, dans lesquelles les municipalités assouplissent les réglementations relatives à l'utilisation et à l'occupation des terrains urbains afin de promouvoir la formalisation des établissements

⁷ Bonomo, Brain et Simioni (2015) présentent brièvement les différentes étapes des réponses des politiques publiques au déficit de logement en Amérique latine et dans les Caraïbes. On peut les résumer en trois points : i) le rôle prépondérant de l'État par le biais de la relocalisation et de la fourniture de logements (1950-1970) ; ii) la régularisation de la propriété et de l'accès aux services, associée au paradigme du logement en tant que processus plutôt que produit final (1970-1990) ; et iii) la participation du secteur privé par le biais d'un système ABC : épargne, bon et crédit (1985-2000).

⁸ Pour plus d'informations [en ligne] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/37960-subsidio-para-comprar-una-vivienda-de-hasta-950-uf-llamado-individual-ds-n-49>.

⁹ Pour plus d'informations sur le Programme « 100 000 logements gratuits », voir [en ligne] <https://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/todo-lo-que-debes-saber-sobre-proyecto-de-vivienda-gratis>.

¹⁰ Voir [en ligne] <https://www.argentina.gob.ar/interior/infraestructura-urbana/promeba>.

informels¹¹. Pour sa part, la Colombie s'est dotée de Déclarations de développement et de construction prioritaire¹², qui établissent l'obligation d'affecter 20 pour cent des terrains urbains inutilisés à la construction de logements sociaux, afin d'éviter la rétention spéculative de terrains non exploités (Bonomi, Brain et Simioni, 2015).

Dans une perspective d'avenir, et compte tenu de l'ensemble des instruments spécifiques dont disposent les pays de la région dans ce domaine des politiques publiques, il est clair que le plus grand défi sera de conjuguer des sous-ensembles de ces instruments de manière vertueuse, en tenant compte des spécificités territoriales de chaque cas. Tout d'abord, il convient de réfléchir à une réglementation de l'utilisation des sols et à des régimes fiscaux qui contribuent efficacement à l'accessibilité de terrains destinés à la construction de logements abordables pour les populations à faibles revenus. En parallèle, une option à envisager est de majorer les taxes sur les logements inhabités et les terrains vacants, afin de promouvoir leur utilisation pour combler les déficits quantitatifs (Coytia, Jorrat et Sanguinetti, 2014). Deuxièmement, il est essentiel de faire avancer les programmes d'amélioration urbaine des établissements informels en adoptant une approche holistique sous trois aspects : en garantissant le maintien des liens de référence des personnes qui vivent dans les espaces à améliorer ; par le biais de stratégies larges qui ne sont pas spécifiques à certains territoires ou établissements, sans pour autant ignorer les critères de priorisation basés sur les risques de logement de chaque lieu particulier ; et en améliorant les conditions matérielles endogènes associée à celle des environnements dans lesquels les propriétés sont situées, en mettant l'accent sur la communication, le transport et la facilitation de l'emploi et des opportunités économiques offertes par la ville. Enfin, pour l'amélioration qualitative des logements, il faudra suivre une stratégie bimodale parallèle. Cela signifie, d'une part, qu'il faut réagir aux urgences, qui ne cessent de se multiplier depuis l'apparition de la pandémie de COVID-19, en appliquant des stratégies innovantes offrant des solutions rapides pour l'accès aux services (comme les subventions pour les données mobiles ou les centres WIFI, les lignes électriques d'urgence et les citernes d'eau, entre autres) (Filgueira *et al.*, 2020). D'autre part, il faut élaborer une planification urbaine à moyen et long terme qui contienne des objectifs concrets d'investissement et de couverture en termes d'accessibilité adéquate aux services sociaux.

Exemples de politiques d'accès au logement

Plan national d'électrification sociale (Honduras)

Description	Dimension institutionnelle
Le Fonds social pour le développement de l'électricité (FOSODE) a été créé au Honduras comme composante de la loi-cadre du sous-secteur de l'électricité de 1994. En 2002, le Plan national d'électrification sociale (PLANES) a été formulé, dans le but de faire progresser la fourniture d'électricité aux communautés rurales. Le plan a été conçu sur la base d'objectifs à court terme (période 2003-2005) et d'objectifs à long terme (période 2003-2012). Il prévoit à la fois l'extension du réseau de transmission central et la mise à disposition de générateurs indépendants pour promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables dans les communautés particulièrement isolées ou faiblement peuplées.	La dimension institutionnelle à souligner est la composante organisationnelle, associée à la composante technique et opérationnelle. Il convient tout d'abord de souligner l'intégration du Plan dans le cadre d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté qui facilite la coordination entre les secteurs ainsi que l'articulation de diagnostics et de ressources partagés. Deuxièmement, il s'est avéré utile de disposer des capacités technico-opérationnelles nécessaires pour poser des diagnostics préliminaires des communautés rurales permettant une décision plus efficace quant au choix de la pose de lignes électriques ou de la fourniture de générateurs indépendants.

Source : Bonomo, Brain et Simioni (2015) et "Programa Nacional de Electrificación Rural y Social". Disponible [en ligne] <http://www.enee.hn/index.php/electrificacion-nacional/121-electrificacion-rural>.

Le cas de MetroVivienda (Colombie)

Description	Dimension institutionnelle
Metrovivienda a été fondée en 1999 avec comme objectif de faciliter l'accès de la population la plus vulnérable à un terrain formel et à un logement abordable. La stratégie a consisté à créer une banque de terrains que la mairie de Bogotá a acquis par expropriation, achat ou partenariat avec le secteur privé lié à l'exploitation des terres. Après avoir été urbanisés, les terrains sont revendus à des promoteurs privés, sous réserve de l'établissement d'un quota pour la construction de logements sociaux abordables. Le financement initial du projet provenait de la vente de 51 pour cent des actions de la compagnie d'électricité locale.	La dimension institutionnelle à souligner est liée au volet juridico-normatif. La création de MetroVivienda a été possible grâce à la modification du cadre normatif régissant les responsabilités locales en matière de gestion des terres, résultant de la promulgation de la loi nationale n° 388/1997. Cela illustre la manière dont le cadre normatif peut fonctionner comme catalyseur des opportunités d'innovation dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, pour autant que les dispositions légales se traduisent par une offre programmatique spécifique.

Source : « Metrovivienda ». Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.metrovivienda.gov.co/httpdocs/index.php>.

¹¹ Pour plus d'informations sur cet instrument, voir [en ligne] <http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/z>.

¹² Il s'agit de districts, conformément au cadre national de planification urbaine. Pour de plus amples informations pour la réglementation des terrains urbains à des fins de priorisation du logement social, voir [en ligne] <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43081>.

d) Soins

Les soins constituent une fonction sociale qui concerne à la fois les bénéficiaires et les prestataires, et sont de plus en plus considérés comme un droit en Amérique latine et dans les Caraïbes : le droit de soigner, d'être soigné et de prendre soin de soi (CEPALC, 2021).

Il existe un lien direct entre l'incidence de la pauvreté et l'organisation sociale des soins, conçue comme la manière dont sont organisées les fonctions propices à la reproduction des personnes dans une société, et quelles sont les responsabilités des familles, de l'État, du marché et des organisations communautaires dans leur fourniture et leur distribution (Pautassi, 2007 ; Rodríguez, 2015). En Amérique latine et aux Caraïbes, les soins sont largement familiarisés et féminisés. Cela a un impact sur l'autonomie économique et décisionnelle des femmes, qui sont ainsi reléguées au second plan par rapport à leurs homologues masculins (Batthyány, 2015). Le principal obstacle à l'insertion des femmes sur le marché du travail est la surcharge de travail qui leur incombe en matière de soins, étant donné qu'elles consacrent trois fois plus de temps à ces tâches que les hommes (CEPALC, 2021). Ainsi, l'organisation sociale des soins reproduit les inégalités auxquelles sont exposées les familles, et les femmes soignantes qui en font partie. Dans le même temps, l'apparition de la pandémie de COVID-19 a augmenté la demande de soins à laquelle sont confrontées les familles de la région, demande qui a été largement absorbée par les femmes dans les noyaux familiaux, ce qui pourrait entraîner d'énormes reculs par rapport à l'autonomie économique atteinte par les femmes ces dernières années (CEPALC-ONU Femmes, 2020).

Les politiques de soins peuvent être classées en trois grands types d'interventions : les transferts de revenus destinés aux soins ; les congés familiaux ; et les services de soins (Filgueira et Rossel, 2017).

La plupart des pays de la région se sont dotés de systèmes de transfert de revenus pour les familles comprenant des enfants et des adolescents. Ceux-ci prennent la forme de transferts contributifs pour les travailleurs et travailleuses du secteur formel, et de dispositifs non contributifs et conditionnels pour ceux qui entrent sur le marché du travail dans des conditions plus précaires. La couverture et l'adéquation des montants varient d'un pays à l'autre. Dans tous les cas, toutefois, le transfert n'est pas conçu comme un mécanisme permettant de contracter des services de soins, mais comme un moyen de faciliter l'accès aux intrants de soins, tels que les vêtements et la nourriture. L'émergence de la COVID-19 a incité certains États à s'orienter vers un renforcement de la couverture ou des montants de transfert¹³.

Le deuxième outil politique associé aux soins est le congé familial, qui prend généralement la forme d'un congé de maternité, d'un congé de paternité et, dans certains cas exceptionnels, d'une proportion de jours à répartir entre les parents selon leurs propres préférences (Filgueira et Rossel, 2017). Il a été démontré que ces mesures ont des impacts positifs, tant sur les indicateurs de développement de l'enfant que sur le bien-être des femmes et leur réintégration ultérieure sur le marché du travail (CAF, 2016). Cependant, ce type de politique publique pâtit d'une importante restriction normative en termes de couverture, étant donné qu'elle ne vise que les personnes présentes sur le marché du travail formel (Batthyány, 2014). Les régimes de congé parental varient d'un pays à l'autre en termes de durée de la période couverte, de leur biais maternaliste (la proportion de jours accordés aux femmes par rapport à la proportion de jours accordés aux hommes) (Blofield et Martínez Franzoni, 2014), et du pourcentage du salaire qu'ils indemnisent pendant leur durée (entre 50 pour cent et 100 pour cent) (Blofield et Martínez Franzoni, 2014). Certains cas intéressants méritent d'être étudiés. Le Chili, par exemple, a mis en place un congé de maternité postnatal qui permet aux mères de décider d'utiliser jusqu'à 18 semaines de congé total, puis de travailler à temps partiel jusqu'à ce que le nouveau-né atteigne 30 semaines. De plus, une mère peut transférer jusqu'à trois mois de congé au père à partir du moment où l'enfant a atteint l'âge de sept semaines. Toutefois, un pourcentage minimale de 0,16 pour cent à peine a été utilisé dans cette modalité (Filgueira et Rossel, 2017).

Enfin, une troisième politique publique utilisée dans la région concerne les services publics. Ces politiques peuvent prendre la forme de services dispensés à domicile (comme le financement des aidants à domicile), ou d'espaces de soins institutionnels ou communautaires pour les populations dépendantes (enfants, personnes âgées et personnes souffrant de handicaps qui réduisent leur autonomie). Les services de ce type sont très diversifiés, les prestations du secteur privé étant largement prépondérantes là où elles existent. En termes de politiques publiques, en général, les heures de soins sont principalement attribuées à des professionnels certifiés par un organisme public, généralement dans les domaines du travail, de la santé ou du développement social. D'autre part, il existe également des centres diurnes et des centres de long séjour, qui sont généralement gérés

¹³ À titre d'exemple, il convient de mentionner le revenu familial d'urgence (IFE), mis en œuvre par le gouvernement argentin. Pour plus d'informations [en ligne]. <https://www.anses.gob.ar/informacion/ingreso-familiar-de-emergencia>.

par les administrations locales, départementales ou provinciales. Certaines réglementations du marché du travail obligent les entreprises du secteur privé à fournir des structures d'accueil pour les enfants (crèches) ou des transferts monétaires permettant de financer ces services à partir d'un certain seuil d'employés¹⁴. Cependant, la principale sphère de prise en charge de ces groupes de population reste la famille, et la plupart des pays ne disposent pas d'instruments permettant d'évaluer le degré de dépendance des bénéficiaires de soins.

La population infantile de 0 à 5 ans dispose quant à elle d'espaces d'éducation, d'instruction et de soins, qui constituent un ensemble très hétérogène de services en termes de type de prestation, d'objectifs pour lesquels ils ont été créés, de modalités de gestion et d'orbite gouvernementale dont ils relèvent. Globalement, on peut distinguer les jardins d'enfants et les écoles maternelles (qui sont sous la responsabilité des organismes éducatifs compétents), les centres de développement de l'enfant (qui tombent habituellement sous l'égide des zones de développement social), et un nombre inconnu d'espaces privés non intégrés à l'enseignement formel, dont la réglementation est très variée, voire inexistante.

En ce qui concerne l'offre d'éducation, d'instruction et de soins, les pays de la région ont fait d'énormes progrès dans la couverture de la population âgée de 0 à 5 ans au cours des dernières décennies, avec toutefois de fortes variations en fonction de l'âge, du niveau de revenu et de la zone de résidence des familles. En moyenne, le taux de scolarisation dans le cycle initial se situe autour de 65 pour cent, avec toutefois des différences entre les pays (Concha-Díaz, Baviéka et Jornet Meliá, 2019). Dans la plupart des pays, la scolarisation est portée par la participation aux espaces publics, à l'exception du Chili et de la République dominicaine. Le défi le plus important en matière de couverture est celui des enfants âgés de 0 à 3 ans, étant donné qu'en général, l'introduction obligatoire de classes pour les enfants de 4 et 5 ans a stimulé à la fois la demande et l'investissement public dans ces espaces.

Cette politique est illustrée par le programme de centres pour enfants de mères travailleuses (Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras), qui a été mis en œuvre au Mexique. Ces espaces ont été destinés aux familles vulnérables ayant au moins un enfant de moins de 4 ans (ou 6 en cas de handicap) et au sein desquelles les adultes responsables ne disposaient pas de places de garderie pour pouvoir entrer sur le marché du travail. Le financement, au niveau fédéral, a été assuré par le ministère du Développement social (SEDESOL)¹⁵. Un autre exemple est celui des Centres pour le bien-être des enfants (Centros Infantiles del Buen Vivir, CIBV), qui représentent le principal fournisseur de services publics de garderie en Équateur. Ces structures offrent des soins et une alimentation aux enfants de familles vulnérables jusqu'à l'âge de 6 ans, aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines. Ces centres fonctionnent généralement selon des modalités de cogestion avec les organisations communautaires, la société civile et les gouvernements locaux¹⁶.

Propositions d'amélioration et d'intégration des systèmes de soins

Les investissements dans les systèmes de soins présentent un certain nombre d'avantages en termes de lutte contre la pauvreté. En effet, des systèmes complets de prise en charge peuvent faciliter l'insertion des femmes sur le marché du travail, générer des emplois pour les personnes peu qualifiées sur le marché formel, stimuler l'économie grâce à des salaires plus élevés, réduire les inégalités et favoriser la reprise économique après la crise (CEPALC, 2021).

Une stratégie intégrale de soins doit respecter le cadre des « 5R » (OIT, 2019), à savoir reconnaître, réduire, redistribuer, récompenser et représenter. Le texte qui suit propose des recommandations politiques susceptibles de satisfaire ces composantes.

Reconnaître, réduire et redistribuer le travail de soins non rémunéré : pour progresser dans cette voie, il faut avant tout disposer d'une base d'informations solide et actualisée sur les activités de soins rémunérées et non rémunérées. Dès lors, les États doivent progresser dans la réalisation d'enquêtes de qualité sur l'emploi du temps et les mettre à jour régulièrement. Une démarche dans ce sens consiste par exemple à inclure dans la

¹⁴ Cette pratique est illustrée par le cas de l'Argentine et du Chili, dont la réglementation fixe un nombre minimum de travailleurs au-delà duquel les entreprises doivent fournir des services de garde d'enfants. Voir le cas de l'Argentine [en ligne] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texto.htm>; et le cas du Chili [en ligne] <https://www.dt.gob.cl/portal/h626/w3-article-59956.html>.

¹⁵ Pour plus d'informations sur ce programme, voir [en ligne] <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>.

¹⁶ De plus amples informations sur ces centres, ainsi qu'une évaluation rigoureuse de leur qualité, sont disponibles [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-calidad-de-los-Centros-Infantiles-del-Buen-Vivir-en-Ecuador.pdf>.

comptabilité nationale la part des soins dans le produit intérieur brut des pays. Des pays comme le Mexique¹⁷ et l'Argentine¹⁸ ont évolué dans cette direction, reconnaissant que les soins contribuent à l'équivalent de 16 pour cent à 23 pour cent du PIB (CEPALC, 2021).

Par ailleurs, il faut élargir la couverture des services de soins en mettant l'accent sur les espaces d'éducation, d'instruction et de soins et les services destinés aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Cette couverture devra aller de pair avec un investissement similaire dans la formation et la certification des compétences du personnel soignant, afin de garantir l'équité et de renforcer le rôle des services en tant qu'institutions d'apprentissage et de renforcement des capacités humaines, ce qui aura un impact sur la réduction de la pauvreté. Cela présente l'avantage supplémentaire de déboucher sur des stratégies visant à formaliser le travail de soins, lequel a à son tour un impact sur le revenu et la protection sociale des travailleuses qui sont souvent dans des situations de pauvreté ou de vulnérabilité sociale et professionnelle (ONU Femmes et CEPALC, 2020). Le Chili, par exemple, a prévu d'étendre la couverture des espaces d'éducation, d'instruction et de soins pour la petite enfance et a fixé des objectifs spécifiques pour la période 2014-2018, ainsi qu'un schéma de priorisation basé sur la vulnérabilité socio-économique et une approche sensible au genre¹⁹.

En troisième lieu, les campagnes de communication et la mise en œuvre de politiques d'éducation sexuelle intégrale peuvent contribuer à faire disparaître les préjugés sexistes qui reproduisent la double logique femme soignante/travailleur masculin, de telle sorte que les tâches de soins non rémunérées commencent à être réparties plus équitablement dans les ménages. Les politiques publiques ont également un rôle à jouer à cet égard, à travers une conception qui ne reproduise pas les rôles sexistes. Dans ce sens, l'extension progressive du congé de paternité pour atténuer le biais maternaliste des politiques relatives à la durée du congé, d'une part, et un rôle plus important de l'État dans la gestion des politiques de transfert de revenus impliquant une coresponsabilité, d'autre part, peuvent faciliter la réduction de la charge horaire que les femmes consacrent aux soins dans leur famille. En Uruguay, par exemple, une campagne de communication a été lancée en 2019, intitulée « On ne naît pas soignante, on le devient », dans le but de susciter un débat dans la société concernant les rôles de genre assignés culturellement et d'amorcer un processus de déconstruction de ceux-ci, dans le but de renforcer la participation des hommes aux activités non rémunérées²⁰.

Récompenser les activités de soins et leur assurer des conditions décentes. À cet égard, la principale stratégie consiste à mettre en place des cadres réglementaires propices à la formalisation du travail de soins rémunéré, qui s'effectue très souvent dans des situations d'informalité, sans protection sociale et dans un contexte de risques liés à la violence et au harcèlement. Les lois doivent être assorties d'une stratégie de mise en œuvre conjuguant des mesures d'application, des incitations et des sanctions en cas de non-respect de la législation et d'autres éléments permettant de créer un environnement de travail sûr, attrayant et stimulant pour le personnel soignant. Dans le même esprit, de récentes innovations réglementaires ont corrigé, bien que partiellement, l'invisibilisation qui tend à miner les conditions de travail des travailleuses domestiques. En Équateur, par exemple, ladite catégorie a été incluse dans la réglementation des contrats de travail et de la protection du travail par le biais de la loi organique pour la défense des droits du travail (2012)²¹. Le Chili, pour sa part, a établi une réglementation relative à la protection des travailleurs domestiques à travers la loi n° 21.269/2020, et a élaboré un guide convivial pour faciliter la compréhension des dispositions légales par les travailleurs et leurs employeurs. Ainsi, les droits du travail de ce secteur ont été alignés sur la protection dont bénéficient déjà les travailleurs des autres catégories²².

Représentation par le dialogue social et la négociation collective. Afin de garantir le caractère intégral de ces démarches, il est essentiel d'assurer la participation pleine et effective des acteurs concernés, en particulier des familles et, au sein de celles-ci, des femmes. Un autre élément tout aussi important est le renforcement et la reconnaissance du rôle des syndicats dans la représentation des travailleurs du secteur des soins, comme une étape préalable et essentielle dans la promotion du dialogue social et le renforcement du droit à la

¹⁷ Pour plus d'informations sur la méthodologie et les résultats du cas mexicain, voir [en ligne] <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/>.

¹⁸ Pour plus d'informations sur la méthodologie et les résultats du cas argentin, veuillez consulter [en ligne] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico.pdf.

¹⁹ De plus amples informations sur cette expérience sont disponibles dans ce document [en ligne] <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2018/02/Cobertura-EP.pdf>.

²⁰ De plus amples informations sur cette campagne et l'accès aux documents de communication sont disponibles [en ligne] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/campanas/compartir-cuidados-nos-acerca-igualdad>.

²¹ La loi peut être consultée [en ligne] à l'adresse https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_modifleyorg.d.derechoslab_ecu.pdf.

²² La loi et le guide pratique sont accessibles [en ligne] à l'adresse [https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/trabajadoras-y-trabajadores-de-casa-particular-\(nueva-ley\)](https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/trabajadoras-y-trabajadores-de-casa-particular-(nueva-ley)).

négociation collective dans les secteurs concernés. Cette mesure peut servir à améliorer la rémunération et le statut des travailleurs du secteur des soins, dont beaucoup sont issus de ménages pauvres ou très vulnérables. Cela sert également à les encourager à revendiquer leur formalisation afin d'accéder aux avantages liés à la représentation syndicale et à la négociation globale sur les conditions de travail et les salaires.

Exemples de systèmes de gestion globale des soins

Le Réseau national de soins et de développement de l'enfant (Costa Rica)

Description	Dimension institutionnelle
Le réseau national de soins et de développement de l'enfant (Costa Rica) (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil) a été créé en 2014 par la loi n° 9.220/2014. Il consiste en une série de services destinés à l'origine à la petite enfance issue de familles socialement vulnérables. Ces services comprennent des soins intra-muros à travers des espaces de soins et des services d'alimentation et de développement intégral en participant aux centres d'éducation et de nutrition et aux centres de soins intégraux. La couverture est d'environ 190 000 enfants, soit près de 60 pour cent de la population éligible.	La dimension institutionnelle à souligner est liée au volet juridico-normatif et du financement. La loi n° 9.941, adoptée en mars 2021, a élargi la population éligible du réseau pour inclure 20 000 nouveaux postes vacants pour les adolescents handicapés. Cette norme a des implications sur le plan organisationnel dans la mesure où elle oblige à mieux appréhender les demandes de soins d'un point de vue systémique, en évitant une segmentation organisationnelle en fonction de la population dépendante cible (enfants, personnes âgées et personnes handicapées). En outre, le règlement prévoit que le Réseau recevra 20 pour cent du budget du Fonds national pour l'enfance (Patronato Nacional de la Infancia), qui reçoit à son tour 5 pour cent des recettes fiscales de l'année antérieure.

Source : « Red Cuido ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

Système national intégré de soins (Uruguay)

Description	Dimension institutionnelle
En 2015, la loi n° 19353 a instauré le système national intégré de soins (en Uruguay). Ce dernier a été organisé dans le cadre d'un dispositif intégré de prestations pour les personnes âgées dépendantes, les personnes handicapées et les enfants. La stratégie a impliqué un changement de paradigme en ce qu'elle reconnaît les soins comme un droit dont l'exercice est fortement conditionné par l'inégalité entre les sexes, le rôle de l'État au niveau de leur fourniture et le besoin de limiter la fragmentation des programmes offerts pour parvenir à une approche globale axée sur les individus et les communautés. Les prestations comprennent des places en espaces d'éducation, d'instruction et de soins pour les enfants, comme les centres d'accueil pour enfants et familles (CAIF) et les foyers de soins communautaires ; des congés familiaux pour les travailleurs ayant des enfants ; des services diurnes pour les personnes âgées ; et des services de soins personnels pour les personnes gravement dépendantes. En outre, le système national intégré de soins (SNIC) met l'accent sur les droits du travail des soignants et réglemente les conditions dans lesquelles ils exercent leur activité, ainsi que l'offre de formation et le renforcement des capacités.	La dimension institutionnelle à souligner est liée au volet juridico-normatif et organisationnel. L'adoption de la loi, qui a été accompagnée d'un processus participatif de consultation des citoyens, a mis la politique à l'abri des aléas des différentes administrations et a renforcé les mécanismes d'organisation afin de garantir le caractère global des approches. Cela a impliqué un remaniement des modalités de prise en charge à travers la définition d'organes collégiaux dans lesquels les organismes publics compétents étaient représentés, aussi bien en termes d'expertise sectorielle qu'en termes de nécessité de fournir un soutien institutionnel, budgétaire et technico-opérationnel sous la forme de services d'information. Cette démarche a permis de rendre opérationnelle la logique systémique inscrite dans l'esprit de la loi, par la création de canaux de communication et de travail conjoint entre les différents secteurs, en mettant l'accent sur la population visée par les soins.

Source : « Système national intégré de soins ». Disponible [en ligne] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/>.

3. Troisième pilier : politiques d'insertion socioprofessionnelle

Le troisième pilier porte sur l'un des liens les plus nécessaires à une stratégie adéquate de lutte contre la pauvreté : le lien entre les politiques sociales et le marché du travail. Selon un préjugé largement répandu en Amérique latine et dans les Caraïbes, les personnes vivant dans la pauvreté ne gagnent pas suffisamment de revenus parce qu'elles rechignent à travailler. Toutefois, d'après les données des enquêtes sur les ménages, la grande majorité des travailleurs pauvres sont économiquement actifs, c'est-à-dire qu'ils travaillent ou recherchent activement un emploi (Abramo, 2015 ; Abramo, Cecchini et Morales, 2019). Mais ce sont les conditions dans lesquelles ils exercent leur activité qui expliquent que les heures passées sur le marché du travail ne sont pas suffisantes pour obtenir un revenu qui leur permette de dépasser le seuil de pauvreté monétaire. En général, ces personnes occupent des emplois informels et précaires, sans possibilité d'accès à la protection sociale, faiblement rémunérés et accusant d'autres déficits en matière d'emploi décent (Abramo, Cecchini et Morales, 2019).

Cette section aborde de manière différenciée trois types de politiques susceptibles de favoriser l'insertion professionnelle et productive. Pour porter leurs fruits, ces efforts doivent s'inscrire dans le cadre du concept de travail décent et être complétés par le renforcement des systèmes de soins.

a) Programmes de soutien à l'offre de main-d'œuvre

Les programmes de soutien de l'offre de main-d'œuvre dans la région se présentent sous la forme d'une formation technique et professionnelle. L'objectif de ce type d'intervention est de développer les compétences générales ou spécifiques du groupe cible afin de favoriser son employabilité en fonction des exigences professionnelles. Dans bien des cas, les programmes d'études visent à développer les compétences requises par des secteurs spécifiques en demande de main-d'œuvre, et peuvent être associés à une articulation avec des entreprises liées à ces secteurs. Les programmes peuvent avoir un profil plus traditionnel, orienté vers l'apprentissage d'un métier, ou plus lié au développement de compétences applicables à des contextes spécifiques et adaptables au changement, comme la prise de décision, le travail en équipe ou la planification (Abramo, Cecchini et Morales, 2019). La modalité de gestion peut varier entre une gestion absolument publique, dans laquelle c'est l'État lui-même qui gère l'offre de formation, à travers des domaines spécifiques des portefeuilles du travail ou avec la participation d'autres ministères, typiquement ceux de l'éducation et du développement social, ou en coordination avec le secteur privé, les syndicats et les organisations de la société civile. Parmi les programmes étudiés en Amérique latine et dans les Caraïbes par Abramo, Cecchini et Morales (2019), la durée des formations varie entre 40 et 360 heures.

Ces programmes comportent généralement certaines composantes qui visent à maximiser leur impact. L'une de ces mesures consiste à proposer un stage, généralement dans la dernière étape du cursus, qui permet aux diplômés d'avoir une approche concrète du monde du travail. Une autre composante fréquente est un transfert monétaire pendant toute la durée du programme, afin d'inciter les bénéficiaires à participer et de réduire le coût d'opportunité de l'inscription et de la fréquentation des cours.

En termes de population cible, la plupart des programmes de ce type en Amérique latine et dans les Caraïbes (62 pour cent) concernent la population âgée de plus de 15 ans, tandis que le reste (38 pour cent) est axé spécifiquement sur les jeunes (population âgée de 16 à 29 ans). Certains programmes ont des volets spécifiques dédiés aux populations qui rencontrent d'autres types d'obstacles à leur insertion sur le marché du travail, comme les personnes handicapées, les personnes appartenant à des peuples autochtones et les personnes privées de liberté (Abramo, Cecchini et Morales, 2019).

La deuxième modalité la plus fréquente des programmes de soutien de l'offre de main-d'œuvre, outre la formation professionnelle, est celle de l'enseignement de rattrapage et de la rétention scolaire. Les résultats le confirment, car le niveau d'instruction et le développement des compétences professionnelles sont des facteurs clés pour une insertion de qualité sur le marché du travail. Une augmentation du nombre d'années de scolarisation effective est non seulement un indicateur d'une plus grande probabilité d'obtenir un emploi rémunéré, mais aussi de conditions plus favorables pour obtenir un emploi rémunéré. Par ailleurs, il existe une corrélation robuste entre les années de formation et la rémunération perçue (Rossel et Filgueira, 2015).

L'analyse d'Abramo, Cecchini et Morales (2019) fait apparaître que 22 pour cent des programmes étudiés proposent des composantes spécifiques pour le maintien des adolescents et des adultes dans le système éducatif ou leur réinsertion afin de compléter au moins les niveaux obligatoires. Cette forme d'intervention devient importante à la lumière des données relatives aux années de scolarisation de la population pauvre, qui indiquent que seulement 7 pour cent des personnes vivant dans l'extrême pauvreté ont 13 ans ou plus d'années d'études (CEPALC, 2016).

Les programmes offrent généralement des incitations financières, soit des montants mensuels fixes, soit des montants variables pour passer d'un niveau à l'autre ou compléter une phase. Dans certains cas, les transferts sont effectués sous forme de bourses d'études ou de subsides à la mobilité. Dans certains cas, des efforts spécifiques sont déployés pour s'adresser aux populations particulièrement vulnérables : les personnes LGBT, les personnes d'ascendance africaine ou les peuples autochtones.

En termes de population cible, l'accent est généralement mis sur les adolescents, les jeunes et les adultes en âge de travailler, avec des formats différents en fonction de la participation au travail de l'un et l'autre groupe. Dans certains cas, outre la composante de transfert d'argent et la refonte du format de l'école, il est également prévu d'apporter un soutien ou un tutorat afin de les aider à surmonter les obstacles à la continuité de leurs études (comme la gestion des documents d'identité).

La durée des interventions influe considérablement sur les effets potentiels de ces politiques. En effet, les ateliers ponctuels ou à durée limitée ne semblent pas permettre une appropriation des contenus et des compétences nécessaires à l'insertion professionnelle, encore moins dans un cadre formel. Il est tout aussi

important que les propositions pédagogiques soient orientées en fonction des demandes provenant des milieux locaux et territoriaux, sur la base d'une analyse du cadre productif environnant dont découleront les programmes d'études et les propositions de formation. Pour ce faire, l'implication des syndicats et du secteur privé dans la conception des programmes d'enseignement est une bonne stratégie, tout comme l'examen périodique général et spécifique du contenu. Un exemple intéressant à cet égard est le Service national pour la formation et l'emploi (SENCE) du Chili. Cette plateforme est chargée de remettre à niveau les études et de renforcer les compétences des travailleurs, notamment ceux en situation de vulnérabilité et ayant des problèmes d'emploi. Afin d'améliorer la pertinence des ateliers et des cours proposés, le SENCE peut lancer des appels d'offres pour l'achat de programmes spécifiquement conçus par les entreprises pour leurs travailleurs, avec un certain degré d'adaptation pour la population la plus vulnérable. De cette manière, l'offre de cours est adaptée aux exigences du secteur privé et les bénéficiaires peuvent accéder à des contenus très proches de ceux qui sont exigés sur le marché du travail²³.

b) Programmes de soutien à la demande de main-d'œuvre

Ceux-ci ont pour but d'intervenir sur le marché du travail afin de faciliter l'insertion des personnes en situation de vulnérabilité ou ayant des problèmes d'emploi. Selon Abramo, Cecchini et Morales (2019), on peut distinguer trois modalités de ce type d'interventions. Il faut tout d'abord distinguer les programmes de soutien à l'emploi indépendant. Cette modalité est née à partir du constat des déficits structurels que présentent les marchés du travail de la région pour offrir des emplois à l'ensemble de la population active, en particulier à celle qui se trouve en situation de vulnérabilité ou de pauvreté et qui dispose d'un capital éducatif moindre. Le but est d'accroître les actifs de la population cible, soit au moyen d'un soutien financier, soit par des programmes de microcrédit, voire, dans certains cas, par le transfert d'actifs productifs²⁴.

L'un des principaux défis auxquels sont confrontées les personnes en situation de pauvreté au moment de créer une entreprise, que ce soit par vocation ou par nécessité, est précisément le financement. Ainsi, les programmes proposent souvent des capitaux d'amorçage ou des microcrédits, qui peuvent être associés à des conditions d'accès visant à renforcer la capacité d'entreprendre. Les éléments les plus courants sont l'association coopérative, la participation à une formation liée à l'entrepreneuriat et la présentation d'une idée d'entreprise. Parmi les différents programmes concernés par l'enquête, 79 pour cent prévoyaient une formation à l'épargne, à la finance, au micro-entrepreneuriat, à la planification économique et au leadership (Abramo, Cecchini et Morales, 2019). Parallèlement, dans certains pays, des progrès ont été réalisés pour inclure des interventions liées à la participation des unités de production bénéficiaires à des chaînes de valeur plus importantes, tant dans le secteur privé qu'en tant que fournisseurs de l'État. Et ce, par le biais de réunions d'affaires, d'accords interministériels, de foires d'exposition et de la création de marques propres certifiées par l'organisme public compétent.

Pour ce qui est de la population cible, la plupart des programmes sont orientés vers la population en âge de travailler, mais la priorité est donnée aux personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité professionnelle. Une priorité est accordée aux groupes vulnérables : les populations rurales, les populations autochtones ou les femmes victimes de violences sexistes. Les données indiquent que la ligne de base préalable des titulaires potentiels est un facteur très important à prendre en compte. La mise en œuvre de ce type de politique auprès de personnes n'ayant aucun intérêt ou motivation à créer une entreprise ne semble pas avoir des effets sur la survie de ces entreprises ou l'amélioration des indicateurs du travail. Pour les personnes qui aspirent à devenir entrepreneurs ou travailleurs indépendants, il est essentiel que le transfert monétaire ou de capital productif soit assorti d'éléments de formation dans des domaines liés à la gestion d'entreprise, et qu'il aide les entreprises à s'intégrer dans des chaînes de valeur plus larges. Le Programme Start Up Pérou, mené par le Programme national pour l'innovation et la compétitivité du Ministère péruvien de la production, est un exemple de cette démarche. Ce programme s'adresse aux personnes ayant la vocation de devenir entrepreneurs à travers un concours d'idées, dont les gagnants reçoivent un capital initial. Une fois que ces entreprises sont sur le marché, le programme offre des activités de promotion et un second soutien économique afin d'améliorer leur évolutivité et leur insertion dans des chaînes de valeur plus larges²⁵.

²³ Pour plus d'informations sur le SENCE, ses cours et son mode de fonctionnement, veuillez consulter [en ligne] : <https://www2.sence.gob.cl/>.

²⁴ Il a été souligné que ces programmes sont en contradiction avec la promotion de l'emploi décent, car même lorsqu'ils atteignent leur objectif (à savoir faciliter le démarrage d'une entreprise qui permet de générer des revenus par le marché), ils ne garantissent pas systématiquement l'accès à la protection sociale et à la couverture des soins de santé.

²⁵ Pour de plus amples informations sur le programme Start Up Pérou, voir [en ligne] <https://www.start-up.pe/>.

Outre les programmes de soutien à l'emploi indépendant, les programmes qui agissent sur la demande du marché du travail agissent également sur la création directe d'emplois. Ils s'attaquent aux déficits d'emploi en créant des programmes d'emploi public au niveau national, régional, départemental ou municipal. Les emplois créés sont généralement des emplois d'urgence liés à des travaux d'infrastructure ou à des services sociaux requérant une main-d'œuvre non qualifiée. L'objectif est de réduire les effets de certaines crises économiques sur les revenus des ménages les plus vulnérables ; de mettre en œuvre des travaux d'infrastructure ou des services sociaux ; et de minimiser l'impact négatif que le fait de rester éloigné du marché du travail sur une longue durée peut avoir sur les individus (découragement dans la recherche d'un emploi et perte du capital humain accumulé) (Abramo, Cecchini et Morales, 2019). Ces programmes sont souvent conjugués à des offres de formation professionnelle et de rattrapage scolaire. Parallèlement, un salaire est proposé (généralement égal ou légèrement supérieur au salaire minimum défini), ce qui entraîne une autosélection des participants (Keifman et Maurizio, 2012). Le grand défi de ces programmes concerne la durabilité des résultats après la fin du programme. Compléter ces programmes par des heures de formation spécifiquement destinées au renforcement des compétences professionnelles, à travers une proposition pédagogique propédeutique et certifiée, peut s'avérer une bonne stratégie. Ainsi, une fois leur emploi terminé, les diplômés peuvent démontrer qu'ils ont une expérience de travail et de formation lors de leurs futures recherches d'emploi. D'autre part, il convient de poursuivre l'accompagnement personnalisé des titulaires, en vue de renforcer leurs compétences en matière de recherche d'emploi dans des secteurs liés à l'expérience qu'ils ont réalisée.

En troisième lieu, les politiques de soutien de la demande prennent la forme de programmes de création d'emplois indirects. Il s'agit de subventions économiques publiques octroyées à des entreprises privées pour qu'elles intègrent dans leurs effectifs des personnes appartenant à des populations définies comme vulnérables (généralement des jeunes, des personnes handicapées ou des adultes de plus de 45 ans). Ces subventions, généralement temporaires et subordonnées à la condition de ne pas réduire les effectifs précédents, incitent à l'embauche en réduisant les coûts supportés par l'entreprise (Keifman et Maurizio, 2012). Le raisonnement à la base de ces incitations est que les transferts aux entreprises peuvent compenser les déficits de productivité des travailleurs vulnérables embauchés, tout en facilitant l'accès au travail des personnes ayant des difficultés d'emploi. En outre, grâce à l'expérience professionnelle acquise par les travailleurs pendant la durée du programme au moins, la productivité globale et individuelle augmente, et la probabilité d'embauche lors de futures recherches d'emploi est renforcée (Abramo, Cecchini et Morales, 2019).

Certaines innovations peuvent faire en sorte que ces expériences soient propices à une incorporation plus durable sur le marché du travail, que ce soit dans l'entreprise initiale ou dans une autre. Premièrement, des mécanismes doivent être mis en place pour éviter un effet de substitution de la main-d'œuvre. Pour cela, on peut imposer aux entreprises participantes de s'engager à ne pas réduire leurs effectifs avant ou pendant leur participation au programme. En parallèle, des accompagnements sont possibles pour le travailleur incorporé afin de le guider dans les défis qu'il rencontre, ainsi que des entretiens avec les employeurs pour établir un diagnostic des domaines de compétences que le travailleur doit développer afin de recevoir une offre d'emploi en dehors du programme. Un autre exemple novateur, découlant de la crise générée par COVID-19, est la subvention à l'emploi que le Chili a mis en œuvre à partir de 2020. Il s'agit d'une subvention pour le réembauchage des travailleurs licenciés en raison de la contraction économique pendant la pandémie, et qui propose aussi une ligne pour les nouvelles embauches. Le programme pose certaines conditions pour éviter que les entreprises ne remplacent les travailleurs (comme, par exemple, la révision de la masse salariale précédente), tout en donnant la priorité aux entreprises vulnérables et aux populations qui ont le plus de problèmes d'emploi. La subvention consiste à financer jusqu'à 50 pour cent du salaire brut du nouveau travailleur, avec un plafond, pour un maximum de 6 mois²⁶.

c) Services d'intermédiation du travail

Le troisième type de politiques publiques destinées à l'insertion professionnelle et productive dans les pays de la région sont les services d'intermédiation du travail. Elles ont pour principal objectif d'éliminer les barrières d'information entre les demandeurs d'emploi et les fournisseurs d'emploi en mettant en contact les personnes à la recherche d'un emploi et les entreprises privées. Pour cela, les services gèrent des bases de données contenant, d'une part, les profils techniques et professionnels des utilisateurs et, d'autre part, les offres d'emploi et les compétences que les entreprises ont besoin de pourvoir.

²⁶ Pour de plus amples informations sur les axes Regresa et Contrata de ce programme de création indirecte d'emploi, voir [en ligne] <https://www.subsidioempleo.cl/empresas/index.html>.

Sur les 72 politiques d'insertion professionnelle et productive étudiées par Abramo, Cecchini et Morales (2019), 21 d'entre elles comportaient des services d'intermédiation (29 pour cent du total). Les programmes sont généralement organisés dans des bureaux ou des agences de placement publics qui commencent par recevoir les informations pertinentes des demandeurs d'emploi. Il s'agit de définir, au moyen d'entretiens structurés, le profil professionnel et technique de la personne en fonction de son parcours de vie et de sa participation à des formations. Les demandeurs d'emploi sont également conseillés sur des aspects élémentaires du travail, comme la conception d'un *curriculum vitae*, le développement de compétences en matière de communication pour les entretiens d'embauche et de recherche dans les bourses de l'emploi et les salons de l'emploi. Ces entretiens permettent aussi de catégoriser la personne en fonction de son appartenance à un groupe prioritaire. D'autre part, les bureaux ou agences pour l'emploi reçoivent les recherches de candidats de la part d'entreprises ou d'organismes publics et recourent aux informations sur les compétences requises avec la base d'utilisateurs afin de trouver des paires. Enfin, les agences recommandent à l'utilisateur de se porter candidat à l'emploi et, dans certains cas, elles assurent un suivi par la suite, aussi bien en cas d'embauche que d'échec. Les preuves indiquent que ces initiatives sont les moins efficaces (bien qu'elles soient également les plus économiques par rapport aux autres initiatives).

Pour renforcer le rôle et l'impact des services d'intermédiation du travail, il y a lieu d'investir davantage dans les conditions matérielles dans lesquelles ils accomplissent leur travail, ainsi que dans la formation et la rémunération des agents qui s'acquittent de ces tâches. Il convient de les doter des connaissances nécessaires pour élaborer des stratégies spécifiquement destinées à guider les populations vulnérables dans leur insertion et leur permanence sur le marché du travail. Parallèlement, au-delà du rôle d'intermédiation, les bureaux ou agences des réseaux d'emploi peuvent devenir des centres polyvalents, agissant comme des « guichets uniques » pour les personnes qui s'adressent à eux.

Le cas du programme Primeros Pasos

Primeros pas (Primeros Pasos) - Argentine

Description	Dimension institutionnelle
Le programme Primeros pas (Primeros Pasos), mis en œuvre dans la province argentine de Córdoba en 2012, a remédié à ce problème en octroyant des subventions aux entreprises pour l'embauche à temps partiel de jeunes âgés de 16 à 25 ans. Outre l'âge, le critère de sélection pour l'inscription était de ne pas avoir connu d'expérience professionnelle formelle auparavant. Le programme a duré 12 mois. Une évaluation d'impact a montré qu'à court et moyen terme (4 ans et demi après), les jeunes participants avaient plus de chances d'être employés et de participer au marché du travail formel. Les éléments de preuve concernant les augmentations de salaire ne sont pas concluants, tout comme le développement de compétences spécifiques pendant l'expérience du stage. Les auteurs en concluent que le programme a réussi dans la mesure où il a pu certifier une première expérience professionnelle sur le marché du travail formel, qui a fonctionné comme une indication pour les futurs employeurs des compétences des stagiaires, indépendamment du développement de ces compétences pendant le stage.	La dimension institutionnelle à souligner est celle du financement. Les politiques de subventions à l'emploi sont coûteuses et demandent un investissement initial relativement important par rapport à d'autres mesures, comme les services d'intermédiation du travail. Cependant, l'application de ces politiques peut avoir des retours à moyen terme qui dépassent l'investissement initial. En ce sens, Primeros Pasos est un exemple de la manière dont la volonté politique et les capacités technico-opérationnelles de l'entité de mise en œuvre ont permis de récupérer l'investissement initial grâce à l'inclusion ultérieure des participants dans des emplois décents sur le marché formel. Il faut donc garder à l'esprit que la dimension budgétaire des programmes de lutte contre la pauvreté doit comprendre une analyse des coûts et des bénéfices attendus, de manière à pouvoir réaliser des investissements qui, bien que coûteux à première vue, finissent par avoir des effets positifs nets en termes de recettes publiques.

Source : Berniell et De la Mata (2017). "Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1137>.

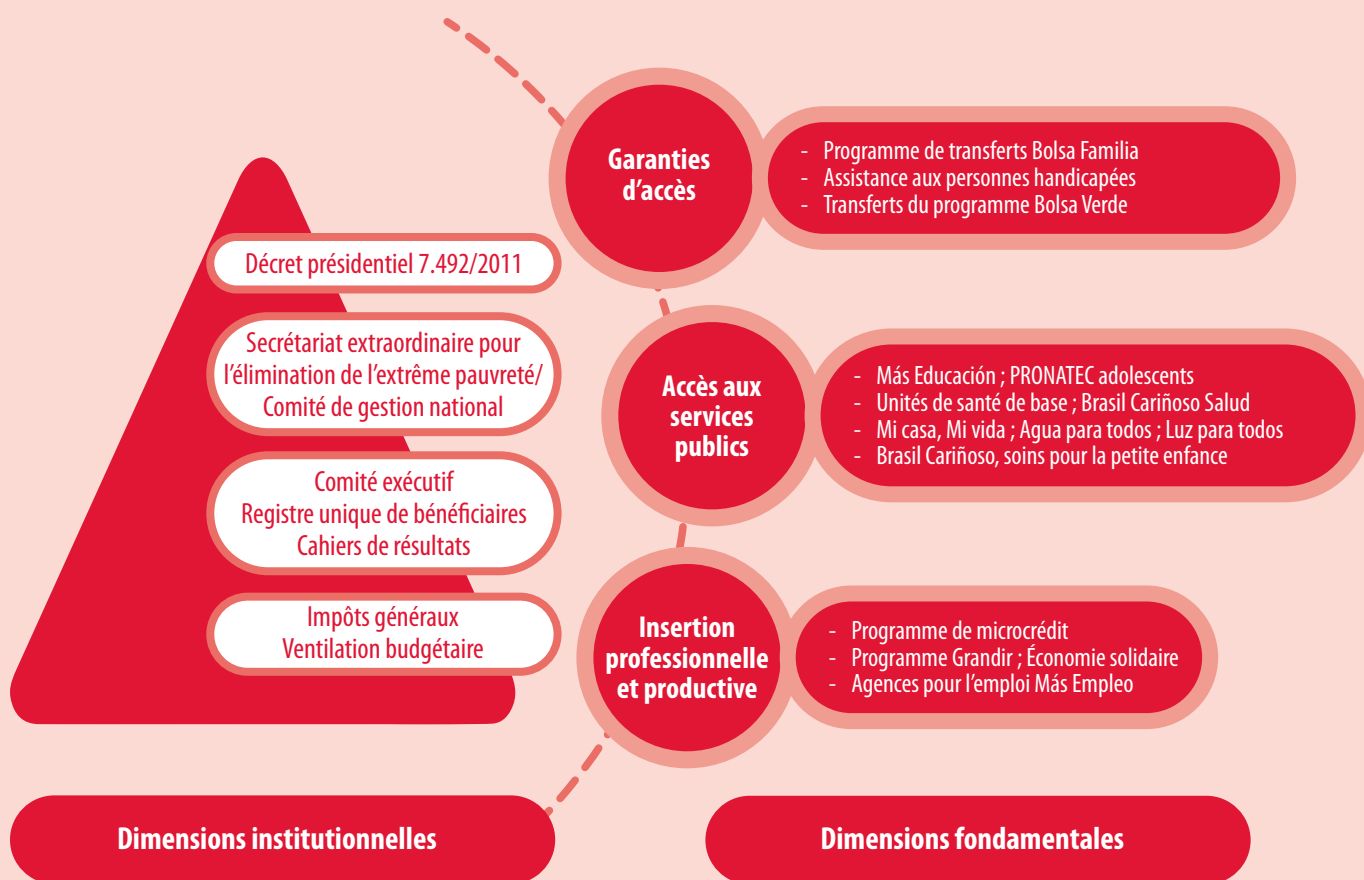
C. Un cas emblématique de stratégie de lutte contre la pauvreté : *Brasil sem Miséria*

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes ne compte pas beaucoup d'expériences importantes et soutenues sur une période de temps raisonnable de stratégies de lutte contre la pauvreté telles que celles décrites ici. Toutefois, un cas s'est indubitablement démarqué au cours de la dernière décennie, car il conjugait des composantes essentielles telles que le revenu, les services publics et l'inclusion sociale et professionnelle et un cadre institutionnel renforçant les synergies entre ces éléments.

En 2011, le gouvernement brésilien a lancé le programme Brésil sans extrême pauvreté (Brasil sem miséria, BSM), une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce programme s'est appuyé sur le succès de Bolsa Família, le PTC ayant la plus grande couverture absolue de l'histoire de l'Amérique latine et des Caraïbes. Bien que ce programme ait sorti des millions de familles brésiliennes de la pauvreté, ses résultats ont fait apparaître la nécessité d'une perspective plus large, permettant non seulement de réduire la pauvreté à court terme, mais aussi d'investir dans le renforcement des capacités humaines en vue de réduire la vulnérabilité, c'est-à-dire la probabilité de tomber dans la pauvreté face à des situations endogènes et/ou exogènes aux familles elles-mêmes.

Le cas du programme BSM est intéressant car il permet de souligner la combinaison des dimensions fondamentales d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, définie par les trois piliers susmentionnés, et de la dimension institutionnelle, définie à partir des éléments examinés au chapitre II de cet ouvrage. Dans la mesure où le programme émanait de la reconnaissance de la multi-causalité du phénomène de la pauvreté, ses interventions étaient multiples et visaient à s'attaquer aux vecteurs qui reproduisaient la pauvreté, tant au niveau intra qu'intergénérationnel. Nous décrivons ci-dessous les dimensions fondamentales de la stratégie BSM, avant de conclure par une analyse de la dimension institutionnelle.

Diagramme IX.2
Stratégie de lutte contre la pauvreté
Brasil Sem Miséria (2011-2016)



Description des dimensions fondamentales du programme BSM

Comme indiqué dans le diagramme IX.2, le programme BSM a réussi à articuler les principaux piliers des politiques de lutte contre la pauvreté grâce à une conception institutionnelle reliant la dimension juridique et réglementaire aux dimensions organisationnelle, technico-opérationnelle, et financière/budgétaire. Nous commencerons par décrire les principaux piliers, puis nous examinerons les innovations institutionnelles qui ont facilité la coordination dans le sens d'une approche globale.

Les composantes essentielles de la stratégie BSM ne diffèrent pas beaucoup des éléments décrits dans la première section de ce chapitre. BSM disposait de systèmes de transferts monétaires effectués par le biais de Bolsa Família, un programme issu de l'administration précédente et qui a inspiré la stratégie générale. En outre, une prestation sociale spécifiquement orientée vers les personnes handicapées ayant des difficultés à s'insérer pleinement et décemment sur le marché du travail a été ajoutée afin d'éviter que cela ne conditionne leur accès à un panier de biens et de services de base. Un programme de transfert appelé « Bolsa Verde » a également été inclus, destiné aux populations vulnérables vivant dans des zones de conservation environnementale prioritaires, dans le double objectif de protéger leur consommation et de préserver l'environnement. L'une des discussions les plus pressantes au stade de la conception du programme concernait les stratégies de ciblage.

L'initiative a été structurée autour d'une approche fondée sur les droits, de sorte que l'accent mis sur l'extrême pauvreté était en contradiction avec le principe d'universalité qui en découle. Par ailleurs, il était entendu que, bien que l'extrême pauvreté constitue le combat le plus urgent, les efforts déployés pour protéger la population en situation de pauvreté ne devaient pas être interrompus. En outre, l'approche adoptée voulait que le fait de se trouver au-dessus du seuil défini comme une violation n'implique pas pour autant l'absence de déficits dans d'autres dimensions. Pour résoudre cette tension, le mécanisme a donné la priorité aux personnes les plus vulnérables pour les initiatives les plus directes, à travers l'enregistrement nominalisé de la population. En même temps, il garantissait l'accès aux services de développement intégral des personnes et aux instruments d'insertion professionnelle et productive au reste de la population (Campello, Falcao et Vieira Da Costa, 2015).

La principale amélioration du programme BSM par rapport au programme Bolsa Família a été d'associer l'approche consistant à garantir des revenus avec l'extension de la couverture des services de renforcement des capacités. Des efforts conjoints ont donc été déployés entre l'État fédéral et les gouvernements des États et des collectivités locales pour renforcer l'accès à l'éducation, à la santé, au logement et aux soins. Les axes « Más Educación » et « Pronatec Adolescente » visaient à encourager les adolescents à terminer l'enseignement secondaire en leur offrant des bourses pour la mobilité, les repas et les fournitures scolaires, tout en associant les services éducatifs formels à des ateliers et des cours plus techniques et des programmes scolaires en rapport avec le marché du travail. La stratégie BSM a également mis l'accent sur l'amélioration des indicateurs de santé à travers des politiques visant à renforcer les soins de santé primaires et la médecine communautaire. Les dispensaires ont été développés et les services de santé liés à la santé sexuelle et reproductive, à la grossesse et à la petite enfance (Brasil Cariñoso Salud) ont été renforcés. Parallèlement, des ressources ont été mobilisées dans les programmes de santé familiale, à l'aide de promoteurs de santé qui se rendaient dans les ménages identifiés comme vulnérables, facilitant, entre autres, la gestion des rendez-vous médicaux.

La stratégie visait aussi à pallier au déficit de logements. Le programme de subventions Ma maison, ma vie (Mi Casa, Mi Vida), avait pour objectif de favoriser l'accès de la population la plus vulnérable à un logement décent, tout en impliquant les familles et les communautés dans la construction et la rénovation des logements et de l'environnement communautaire. On peut également citer les programmes visant à assurer l'accès à l'eau potable et à l'électricité, en particulier dans les quartiers informels à la périphérie des villes et dans les régions les plus pauvres du nord et du nord-est du pays (programmes Eau et Électricité pour tous), qui constituaient deux axes de travail complémentaires et stratégiques.

Dans le double objectif de favoriser l'insertion professionnelle des femmes vivant dans la pauvreté et l'extrême pauvreté, le programme a étendu la couverture des centres d'accueil de jour (crèches) et amélioré l'infrastructure des centres existants pour que ces centres puissent accueillir davantage d'enfants en bas âge et fournir des services de meilleure qualité.

Enfin, en ce qui concerne le pilier de l'insertion professionnelle et productive, le programme BSM s'est concentré sur les défis différents que rencontrent les habitants pauvres des centres urbains et des régions rurales. Sur la base de cette distinction, un ensemble d'initiatives a été élaboré pour appuyer l'offre de main-d'œuvre et les services d'intermédiation spécifiquement axés sur la population ayant un faible niveau d'éducation et du mal à s'insérer sur le marché du travail dans des conditions décentes. Le programme de microcrédit pour le développement d'entreprises urbaines et rurales a été conjugué à des ateliers et des formations sur l'accès à des chaînes de valeur plus larges, aux niveaux local, régional et national. Par ailleurs, un grand nombre de bourses d'étude ont été proposées pour la formation professionnelle et la formation continue, ciblant notamment des approches techniques et associées aux marchés du travail régionaux. Les agences de placement de Más Empleo ont fait office de guichets uniques pour les utilisateurs, en les renseignant sur les formations disponibles et sur la manière d'accéder aux programmes de bourses et au financement, qui prenait la forme de transferts monétaires circonstanciels pendant la durée des formations.

Composantes institutionnelles du programme BSM

Comme nous l'avons expliqué précédemment, les principaux piliers d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté sont aussi importants que le cadre institutionnel dans lequel ils se déploient. Pour rappel, il existe quatre dimensions des institutions sociales : i) la dimension juridique et réglementaire, ii) la dimension organisationnelle, iii) la dimension technico-opérationnelle, et iv) la dimension financière.

En ce qui concerne la première dimension, l'un des aspects les plus marquants du programme BSM est la réglementation qui lui a donné naissance, à savoir le décret présidentiel 7.492/2011. Bien qu'il repose sur un cadre réglementaire plus large, incluant des traités internationaux et la Constitution brésilienne, il faut préciser qu'un décret présidentiel a moins de stabilité dans le temps qu'une loi du Congrès. Au moment du lancement de cette intervention majeure, le gouvernement jouissait d'une grande popularité et avait hérité de l'administration précédente une situation de relative prospérité économique et de notoriété internationale (Campello, Falcao et Vieira Da Costa, 2015). Toutefois, les rebondissements politiques et partisans des années suivantes, qui ont abouti à la destitution de la présidente Dilma Rousseff, ont fait ressortir la précarité de l'instrument réglementaire dans sa capacité à rester inchangé et à soutenir la politique publique après la condamnation prononcée par le Congrès brésilien. BSM a donc disparu en tant que stratégie globale, bien que la puissance institutionnelle et programmatique de ses interventions perdure encore aujourd'hui, même après la réduction des ressources budgétaires allouées à ses composantes. La leçon que l'on peut en tirer est que les politiques visant à vaincre la pauvreté doivent être protégées par des lois ou des instruments juridiques d'une hiérarchie supérieure à ceux dont peut disposer un président pendant son mandat.

En ce qui concerne la dimension organisationnelle, on retiendra avant tout la volonté politique de mettre en place une stratégie globale dépassant le cadre du programme de transferts monétaires de la Bolsa Familia. Cette volonté est apparue dans le discours d'investiture de la présidente Rousseff, qui a déclaré que son principal objectif était d'éliminer l'extrême pauvreté au Brésil, et dans le slogan « un pays riche est un pays sans pauvreté » (Campello, Falcao et Vieira Da Costa, 2015). Contrairement à d'autres stratégies globales, BSM a innové en plaçant l'autorité sociale principale au sein du ministère du Développement social, par l'intermédiaire du Secrétariat extraordinaire de lutte contre la pauvreté (SESEP). Les stratégies ont généralement tendance à être plus efficaces lorsqu'elles sont soutenues par des directives émanant d'une autorité intersectorielle capable de mobiliser des ressources sectorielles. Néanmoins, dans le cas du Brésil, une situation particulière a permis au Ministère du développement social d'agir en tant qu'entité directrice. En effet, le Parti des travailleurs faisait de l'axe social son principal levier pour le développement du pays. Par conséquent, le MDS a développé des capacités institutionnelles, programmatiques et technico-opérationnelles qui lui ont permis de remplir ses fonctions de pilotage du programme BSM.

Cependant, en raison de son approche multidimensionnelle de la pauvreté, le programme BSM requerrait aussi des instances de coordination intersectorielles et fédérales. En effet, cette approche impliquait l'intervention de 22 ministères nationaux placés sous son orbite, ainsi qu'une collaboration dans la conception et la mise en œuvre des politiques par les gouvernements des États et les collectivités locales. Pour répondre à ce besoin, un comité national de gestion a été créé. Il s'agissait d'un organe délibérant chargé de fixer des objectifs et de guider la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des services compris dans le

BSM. Ce comité était constitué du premier ministre et des ministres du développement social, des finances et de la planification, et le secrétariat exécutif était assuré par le SESEP. La formation d'un comité de haut niveau permettant la discussion et la participation concrète des domaines sectoriels concernés aux décisions politiques principales était indispensable pour mobiliser les ressources matérielles et immatérielles nécessaires à la réalisation des objectifs du BSM. Ce modèle de coordination horizontale permet de créer de véritables instances de participation pour les acteurs ayant un poids politique et opérationnel, de manière à les inclure dans la coalition qui soutient activement la mise en œuvre des programmes compris dans une stratégie large et intégrale de lutte contre la pauvreté. En ce qui concerne l'articulation fédérale, le fonctionnement du BSM reposait sur un dialogue fluide et fréquent avec les autorités étatiques et municipales, grâce à la décentralisation au niveau de l'État fédéral et aux visites fréquentes du SESEP dans les territoires.

Quant à la troisième dimension, la dimension technico-opérationnelle, elle comporte trois sous-dimensions qui doivent être prises en compte dans le cadre de l'analyse de la stratégie BSM. En premier lieu, la création d'un organe de planification stratégique chargé de concrétiser les décisions du Comité national de gestion. Cet organe a pris la forme du Comité exécutif et du Groupe interministériel de suivi (GIA). Le premier consistait en un conseil des secrétaires exécutifs des ministères participant au BSM, chargés de planifier conjointement les actions découlant des orientations stratégiques. Le GIA devait pour sa part assurer le suivi et l'évaluation des initiatives BSM, un élément déterminant pour garantir le retour d'information et l'amélioration continue des stratégies et de leurs composantes associées. Des référents techniques sélectionnés par chaque ministère participant lors des instances précédentes prenaient part au GIA, outre le Secrétariat général de la présidence et les ministères des villes, du travail et de l'emploi, du développement agricole, de la santé, de l'éducation et de l'Intégration nationale.

Une sous-composante tout aussi pertinente a trait aux systèmes d'information nécessaires pour définir la population prioritaire d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Dans le cas du BSM, il s'agit de l'un de ses principaux attributs : le Registre unique des bénéficiaires de programmes (Cadastró Único de Beneficiários de Programas Sociais do Estado do Brasil, plus connu sous le nom de CadÚnico). Cet instrument a été consolidé lors de la mise en œuvre de la Bolsa Família, ce qui a permis de nominaliser concrètement les personnes en situation de pauvreté sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit d'une base de données alimentée par le suivi de la population effectué au niveau local, qui se traduit par des informations pertinentes tant pour la priorisation de certains groupes particulièrement vulnérables que pour le suivi des indicateurs sociaux, professionnels et éducatifs des personnes qui participent à l'un des volets du programme. Pour les fonctionnaires, le CadÚnico a fonctionné comme une « grande carte de la pauvreté, un guide » (Campello, Falcao et Vieira Da Costa, 2015). Son caractère fédéral a par ailleurs permis de poser un diagnostic commun sur la situation des familles en situation de pauvreté, afin de mieux cibler les investissements sur des groupes spécifiques.

En ce qui concerne la dimension technico-opérationnelle, il convient de mentionner, tout d'abord, les instances de reddition de comptes. Le BSM a conçu un mécanisme à cet effet par la publication de rapports réguliers et ponctuels et d'une publication semestrielle : les cahiers de résultats (Cuadernos de Resultado). Ces publications présentaient un tableau complet des processus de mise en œuvre des politiques et fournissaient aux citoyens et aux acteurs organisés des informations relatives au suivi des investissements et de la couverture.

Deuxièmement, il faut signaler les modifications apportées à l'indice de gestion décentralisée du système unifié d'aide sociale (IGD SUAS). Créé en 2006, cet indice servait à définir les montants que le gouvernement fédéral devait transférer aux États et aux municipalités. Avant la mise en place du BSM, cet indice pondérait la réalisation des services de santé et d'éducation par les familles participant au programme Bolsa Família et, dans une moindre mesure, le nombre de personnes inscrites au CadÚnico. Vu la décision politique de renforcer les activités de recherche active des entités fédérées et d'inclure les familles éligibles dans le registre, l'indice a été modifié pour que les municipalités conduisent des opérations d'enregistrement pour inclure un plus grand nombre de familles et améliorer ainsi l'identification des ménages cibles potentiels. Ainsi, l'application d'une nouvelle pondération dans l'évaluation a entraîné l'augmentation du nombre de familles identifiées comme bénéficiaires potentielles des différents axes du BSM. Une modification au niveau technique et opérationnel a donc facilité la directive politico-organisationnelle visant à accroître l'univers de la population éligible en modifiant la structure incitative des entités fédérées.

Enfin, concernant la dimension financière, il est à noter que le programme BSM a canalisé environ 110 milliards de reais brésiliens, soit près de 2 points du PIB du Brésil. Ce chiffre ne rend cependant pas compte de la totalité des investissements liés à la santé et à l'éducation (Presupuesto General de la Unión, 2015). Pour faciliter le suivi des objectifs physiques et financiers du BSM, une ligne spécifique a été créée dans le budget, basée sur l'évolution des dépenses dans chacune de ses composantes.

D. Références bibliographiques suggérées



Abramo, L., S. Cecchini et B. Morales (2019), "Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe", Livres de la CEPALC N° 155 (LC/PUB.2019/5-P) Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf.



Campello, T., T. Falcao et P. Vieira Da Costa (2015), "Brasil sin Miseria". Brasilia : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/BSM-espanhol.pdf.



Cecchini, S. et B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", Serie Políticas Sociales N° 224 (LC/TS.2017/40). Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf.



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021), "Panorama Social de América Latina 2020", (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1) Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf.

E. Questions

- Votre pays/région/territoire a-t-il une expérience en matière de stratégies de réduction de la pauvreté, au-delà de l'existence de programmes ciblant les pauvres ? Si oui, comment évaluez-vous leur fonctionnement actuel ou passé ?
- Parmi les politiques de transferts monétaires faisant partie d'une stratégie de réduction de la pauvreté, quelles sont celles qui fonctionnent dans votre pays/région/territoire ? A votre avis, lesquelles seraient les plus pertinentes et comment pourrait-on améliorer leur fonctionnement et leur impact ?
- Parmi les politiques de renforcement des capacités humaines prévues dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté, quelles sont celles qui fonctionnent dans votre pays/région/territoire ? À votre avis, quel serait le programme le plus pertinent et comment pourrait-on améliorer son fonctionnement et son impact ?

Blofield, M. et J. Martínez Franzoni (2014), "Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies", *Social Politics*. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/handle/123456789/539>.

Bonomo, U., I. Brain et D. Simioni (2015), "Políticas de acceso a la vivienda", dans S. Cecchini *et al.*, *Instrumentos de protección Social. Caminos Latinoamericanos hacia la universalización*. Livres de la CEPALC N° 136 (LC/G.2644-P) Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

CAF (Banque de développement de l'Amérique latine) (2016), "*Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*". Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAF. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/936/RED2016-16sep.pdf>.

Campello, T., T. Falcao et P. Vieira Da Costa (2015), "*Brasil sin Miseria*". Brasilia : Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre Disponible [en ligne] à l'adresse : http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/BSM-espanhol.pdf.

Cecchini, S. (2020), "Un ingreso básico de emergencia para América Latina", *Análisis Carolina* 49/20 Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/10/AC-49.-2020.pdf>.

Cecchini, S. et B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *Serie Políticas sociales* N° 224 (LC/TS.2017/40) Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>.

Cecchini, S. et A. Madariaga (2011), "*Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*". Cuadernos de la CEPAL N° 95 (LC/G.2497-P) Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>.

Cecchini, S. *et al.* (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social", dans S. Cecchini *et al.*, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (LC/G.2644-P), Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021), "*Panorama Social de América Latina 2020*" (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

_____ (2020a), *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>.

_____ (2020b), *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*. Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46102-pactos-politicos-sociales-la-igualdad-desarrollo-sostenible-america-latina>

_____ (2020c), *El desafío social en tiempos de COVID-19. Informe Especial COVID-19 N°3, Santiago du Chili*. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>.

_____ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago du Chili, Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>.

_____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* LC/G.2690(MDS.1/2). Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

CEPAL/OPS (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation panaméricaine de la santé) (2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el Covid-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda>.

CEPAL/UNESCO (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19". Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>.

Concha-Díaz, M., M. Bavieta et J. Jornet Meliá (2019), "Sistemas de atención a la educación infantil en América Latina y el Caribe", *Revista de la Universidad de Granada*. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7039523>.

- Cunningham, W. (2008), "Youth at risk in Latin America and the Caribbean: Understanding the causes, realizing the potential". Washington : Groupe de la Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://hdl.handle.net/10986/6483>.
- de Hoyos, R., H. Rogers et M. Székely (2016), "Out of School and Out of Work: Risks and Opportunities for Latin America's Ninis". Washington : Groupe de la Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://hdl.handle.net/10986/22349>.
- Della Paolera, C., A. Biondi et L. Petrone (2019), "Un camino para reducir la pobreza en Argentina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cippec.org/publicacion/un-camino-para-reducir-la-pobreza-en-argentina/>.
- Filgueira, F. et R. Lo Vuolo (2020), "El ingreso ciudadano en América Latina en un escenario de emergencia: Oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.ciepp.org.ar/images/Coyuntura_27.pdf.
- Filgueira, F. et al. (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", *Serie de Políticas sociales* N° 238 (LC/TS.2020/14). Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46484-america-latina-la-crisis-covid-19-vulnerabilidad-socioeconomica-respuesta-social>.
- Filgueira, F. et C. Rossel (2017), "Confronting inequality. Social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide", *Serie de Políticas sociales* N° 226 (LC/TS.2017/139) Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/en/publications/43158-confronting-inequality-social-protection-families-and-early-childhood-through>.
- Fay, M. et A. Wellenstein (2005), "Keeping a roof over one's head: improving access to safe and decent shelter" Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.515.4727>.
- Galiani, S., P.J. Gertler et R. Undurraga (2015), "The half-life of happiness: Hedonic adaptation in the subjective well-being of poor slum dwellers to a large improvement in housing" (N°: w21098). National Bureau of Economic Research. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.nber.org/papers/w21098>.
- Galiani, S. et E. Scharrodsky (2010), "Property rights for the poor: Effects of land titling", *Journal of Public Economics* 94.9-10 (2010): 700-729. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.002>.
- Galindo, L. et al. (2014), "Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo", *Serie medioambiente y desarrollo* N° 156 (LC/L.3868) Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36870-paradojas-riesgos-crecimiento-economico-america-latina-caribe-vision-ambiental>.
- Gandelman, N. (2009), "Female Headed Households and Homeownership in Latin America", *Housing Studies* 24(4), 525-549. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673030902938397>.
- García Jaramillo, S. (2020), "COVID-19 y la educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicancias de política pública para América Latina y el Caribe". Panama: UNICEF-PNUD. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/covid-19-y-educacion-primaria-y-secundaria--repercusiones-de-la-.html.
- Goytia, C., D. Jorrat et P. Sanguinetti (2014), "Vivienda y bienestar: diagnóstico y políticas en América Latina", dans CEPALC, Academia China de Ciencias Sociales, CAF et Instituto de Estudios Latinoamericanos, *Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe: perspectivas y estudios de caso* (LC/L.3939). Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37649>.
- Josephson, K., R. Francis et S. Jayaram (2018), "Políticas para promover la culminación de la educación media en América Latina y el Caribe. Lecciones desde México y Chile". Bogota : Banque de développement de l'Amérique latine (CAF). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1246>.
- Kaztman, R. (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", Document de projet N° 431 (LC/W.431). Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3915>.
- Keifman, S. et R. Maurizio (2012), "Changes in Labour Market Conditions and Policies: Their impact on Wage Inequality During the Last Decade", Wider working paper Series. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.wider.unu.edu/publication/changes-labour-market-conditions-and-policies>.
- Levy Yeyaty, E., M. Montané et L. Sartorio (2019), "What works for Active Labor Market Policies?". School of Government Working Papers- UTDT. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/labor-market-policies>.
- Martínez, R. (éd.) (2019), "Institucionalidad social en América Latina y el Caribe" (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1) Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42061-institucionalidad-social-america-latina-caribe>.

Murray, C. et D. Clapham (2015), "Housing Policies in Latin America: Overview of the four largest economies", *European Journal of Housing Policies* 15(3). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/280603175_Housing_policies_in_Latin_America_overview_of_the_four_largest_economies.

Nations Unies (2020), "Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe". New York : Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/07/informe-el-impacto-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>.

Nussbaum, M. et A. Sen (1993), "The quality of life". Oxford: Oxford University Press. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0198287976.001.0001/acprof-9780198287971>.

OCDE-Banque mondiale (2020), "Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe". Washington: Groupe de la Banque mondiale-OCDE. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.oecd.org/health/panorama-de-la-salud-latinoamerica-y-el-caribe-2020-740f9640-es.htm>.

OIT (Organisation internationale du travail) (2019), "El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente". Genève : Organisation internationale du travail (OIT). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/care-for-fow/lang-es/index.htm>.

ONU Habitat (Programme des Nations Unies pour les établissements humains) (2015), "Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat", ONU Habitat. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://unhabitat.org/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe>.

OPS (Organisation panaméricaine de la santé) (2014), "Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud". Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7652>.

Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social: una aproximación desde el enfoque de derechos", *Serie Mujer y género N°87*, LC/L.2800-P Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos>.

Repetto, F. (2004), "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Washington : INDES-BID. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

Repetto, F. et F. Potenza Dal Masseto (2015), "Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe. Abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social" (mimeo).

Rivas, A. (2015), "América Latina después de PISA". Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cippec.org/publicacion/america-latina-despues-de-pisa-lecciones-aprendidas-de-la-educacion-en-siete-paises-2000-2015/>.

Román, M. (2013), "Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada en conjunto". Madrid: Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://revistas.uam.es/reice/article/view/2896>.

Rossel, C., D. Courtoisie et M. Marsiglia (2014), "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso de Uruguay", *Serie Políticas sociales No 215 (LC/L.3927)* Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37328-programas-transferencias-condicionalidades-derechos-la-infancia-apuntes-partir>.

Sánchez Castro, R. et J. Saldaño Narro (2018), "Metodología aplicada para la medición del déficit habitacional en países de América Latina y el Caribe". Lima: Unión Interamericana para la Vivienda. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://mail.uniapravi.org/objetos/publicacion/Mj12/23012019082112.pdf>.

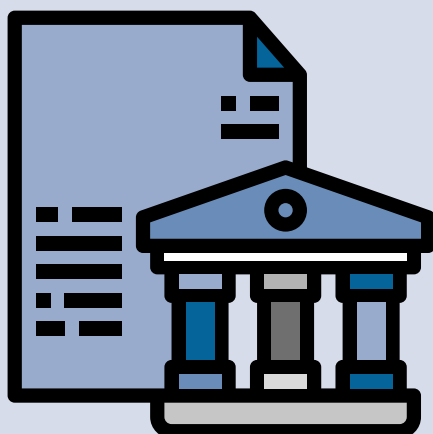
Sen, A. (1997), "From income inequality to economic inequality", *Southern Economic Journal*, 64(2). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/Reference%20Media/Sen_1997_Theory.pdf.

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2012), "Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior". District de Mexico. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.academia.edu/32865156/Reporte_Encuesta_Nacional_Desercion_EMS.

Terigi, F. (2012), "La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes en América Latina. Aportes para el análisis de la situación y la deliberación de políticas". Madrid: EUROSOCIAL/OEI. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/10/Terigi-Toscano-Briscioli-ISA.pdf>.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2020), "América Latina y el Caribe: Inclusión y educación. Todos y todas sin excepción". Santiago du Chili : UNESCO. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://es.unesco.org/gem-report/LAC2020inclusion>.

Velásquez Pinto, M. D. (2014), "Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo (LC/L.3877)* Santiago du Chili : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37013-analisis-la-proteccion-desempleo-america-latina>.



X.

Défis en termes de gestion et cadre institutionnel des politiques sociales intégrales¹

Ce chapitre clôt la boîte à outils dans laquelle nous avons examiné différents éléments fondamentaux de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales pour l'égalité, et mis en avant des exemples d'approches qui ont contribué à une plus grande intégralité de celles-ci en Amérique latine et dans les Caraïbes. À travers les différents chapitres, nous avons analysé la manière dont il était possible de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer les politiques publiques qui contribuent à une plus grande égalité sociale, et ce, par le biais de différents outils et orientations relatifs à la gestion et au cadre institutionnel, en nous appuyant sur des éléments de preuve et des expériences régionales qui peuvent servir de base à la réalisation des Objectifs de développement durable.

Pour compléter l'analyse des outils et des orientations en matière de politiques sociales pour l'égalité et pour aboutir à une plus grande intégralité du cadre institutionnel des politiques sociales, comme décrit dans les chapitres précédents (voir l'encadré X.1 récapitulatif à la fin du chapitre), nous présentons ci-dessous un ensemble de nouveaux défis structurels qui doivent être pris en compte pour avancer vers une gestion efficace et un cadre institutionnel des politiques sociales capables de rendre viable et permanent un développement durable et inclusif, garantissant l'exercice universel des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux (DESCE)².

¹ Ce chapitre a été élaboré par Simone Cecchini, spécialiste principal des affaires sociales de la Division du Développement Social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Raúl Holz, consultant de la même division, et Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales du Groupe du développement social du bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique.

² Ces défis sont fondamentalement les mêmes que ceux abordés dans la boîte à outils « Promouvoir l'égalité : la contribution des politiques sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes », mais ils seront à présent étudiés sous l'angle de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales. Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.

A. Les nouveaux défis

Les nouveaux défis concernent aussi bien de nouveaux problèmes critiques que des enjeux plus anciens présentant de nouvelles facettes, et qui doivent être abordés sous l'angle de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales intégrale, afin d'avancer vers le développement inclusif. La région est confrontée à différentes transformations qui sont associées à la stagnation économique, aux inégalités, au changement climatique, à la révolution technologique, aux migrations et à la transition démographique, et cette réalité pose de nouveaux défis aux institutions chargées de concevoir et de mettre en œuvre de meilleures politiques sociales.

1. La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 avec ses impacts socio-économiques graves et inégaux ont mis en évidence les anciens et nouveaux défis auxquels sont confrontés la gestion et le cadre institutionnel des politiques sociales pour garantir l'exercice des DESCE, répondre aux problématiques et aux besoins spécifiques de différents groupes de la population, et respecter les engagements pris par les pays en matière de développement social. Face aux inégalités historiques aggravées par la pandémie, le cadre institutionnel des politiques sociales doit assurer des politiques universelles, redistributives, solidaires et durables avec une approche fondée sur les droits, afin de ne laisser personne pour compte. Le principal défi aujourd'hui est de parvenir à articuler des mesures de protection sociale à court terme pour répondre aux conséquences les plus graves de l'urgence (par exemple, la garantie universelle de revenus, les soins de santé, les services de base et le logement, une alimentation adéquate et l'éducation), avec d'autres mesures à moyen et long terme, visant à garantir l'exercice des droits des personnes et la fourniture universelle de protection sociale (par exemple, santé universelle, stratégies d'inclusion professionnelle pendant la période de relance) (CEPALC, 2020). Il est également nécessaire d'innover au niveau des réglementations et des processus de gestion des politiques sociales, par exemple en matière de coordination, de disponibilité des ressources et des capacités, et de systèmes d'information sociale et de registres, entre autres.

2. Autres catastrophes

Outre la pandémie de COVID-19, l'Amérique latine et les Caraïbes sont confrontées à une augmentation de catastrophes liées à des phénomènes naturels dus à la destruction progressive de notre habitat et au changement climatique. Comme nous l'avons vu dans le chapitre VIII, bien que les réponses de la politique

sociale et plus particulièrement celles de la protection sociale soient essentielles pour faire face aux catastrophes, en général le cadre institutionnel des politiques sociales dans la région n'est pas relié aux systèmes d'urgences nationaux. Cela entrave la capacité de gestion pour répondre rapidement et de manière cohérente, et pour garantir des mesures d'atténuation et d'adaptation, y compris des instruments de protection sociale conçus spécifiquement pour les groupes les plus vulnérables. Face à cette situation, le défi réside dans l'augmentation de la capacité de réponse du cadre institutionnel des politiques sociales de façon coordonnée avec d'autres domaines de la politique publique pour ainsi remplir les fonctions propres aux systèmes de protection sociale avant, pendant et après les catastrophes.

Les nouveaux **défis** sur le **chemin** de l'**égalité** incluent:

- La **pandémie** de **COVID-19** et autres catastrophes;
 - Les **transitions** démographiques, **épidémiologiques** et **nutritionnelles**;
 - Les changements **technologiques**;
 - La **violence** sous toutes ses **formes**.
-

3. Les transitions démographiques, épidémiologiques et nutritionnelles

La solidité du cadre institutionnel des politiques sociales et la capacité de gestion sont également confrontées aux transitions démographiques, épidémiologiques et nutritionnelles. Le vieillissement accéléré de la population et la féminisation de la vieillesse que connaît la région ont mis les systèmes de retraite et de soins au cœur du débat sur la protection sociale. Les systèmes de retraite doivent trouver un équilibre essentiel entre une couverture adaptée, l'adéquation des prestations et la viabilité financière (Arenas de Mesa, 2019). De même, la création de systèmes de soins intégraux est fondamentale pour réaliser l'émancipation des femmes et l'égalité des sexes. Cela nécessite un cadre institutionnel capable de reconnaître le travail lié aux soins comme un aspect essentiel du bien-être des sociétés et qui contribue à une répartition plus juste et plus équilibrée du temps consacré aux soins non rémunérés, en réduisant la charge qui pèse sur les femmes (ONU-Femmes/CEPALC, 2020).

Par ailleurs, les pays de la région connaissent des changements au niveau de leur profil épidémiologique qui, avant la pandémie de COVID-19, impliquait une diminution de la prévalence des maladies transmissibles et une augmentation des maladies non transmissibles (telles que le diabète, les cardiopathies ischémiques et les maladies cérébrovasculaires) (OPS, 2017). De même, les nouveaux défis nutritionnels de la région s'accompagnent également de défis en matière de gestion et de cadre institutionnel des politiques sociales, car il faut pouvoir les aborder dans une perspective multidimensionnelle (nutritionnelle, sanitaire, éducative et productive) pour répondre simultanément à la malnutrition et à l'obésité. Les défis pour la gestion et le cadre institutionnel des politiques sociales résident donc dans une articulation complexe entre les politiques et les programmes dans différents domaines, notamment la protection sociale, les soins, la santé, l'éducation, l'alimentation, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, la réduction de la pollution de l'air en milieu urbain et de l'exposition à la fumée dans des espaces clos, entre autres.

4. Les changements technologiques

Contrairement au monde développé, les changements technologiques en Amérique latine et dans les Caraïbes ont un impact sur les cadres institutionnels des politiques sociales qui sont souvent moins consolidés, avec des capacités de gestion moins importantes, et qui doivent faire face à des niveaux élevés de travail informel, de pauvreté et d'inégalité. Les récentes expériences en matière de changement technologique montrent non seulement la possible perte nette d'emplois, mais aussi une précarité croissante sur le marché du travail, qui vont de pair avec l'augmentation des inégalités, en favorisant les professionnels hautement qualifiés et en réduisant les opportunités pour les travailleurs peu qualifiés (Frey, 2019 ; Madariaga et al., 2019 ; MIT, 2019). La contribution des changements technologiques au développement durable et inclusif de la région va dépendre de la capacité des institutions à articuler des politiques en matière d'éducation, de relations de travail et de protection sociale, entre autres, qui encouragent l'innovation et protègent les travailleurs. Cela implique également d'évoluer vers une meilleure réglementation du marché du travail en tant qu'élément déterminant de la création d'emplois décents, de développer la protection sociale contributive dans la région, et de tirer parti des changements technologiques pour créer un plus grand bien-être partagé. Les changements technologiques permettent également une gestion plus dynamique des politiques publiques dans le cadre de l'administration numérique, mais nécessitent des connaissances et des ressources financières appropriées pour pouvoir être exploitées.

5. Les différentes formes de violence

La cible 16.1 des Objectifs de développement durable mentionne explicitement la nécessité de « réduire nettement [...] toutes les formes de violence ». Cependant, l'Amérique latine et les Caraïbes sont les régions les plus violentes et les plus inégalitaires du monde. Cette coïncidence ne semble pas fortuite, puisqu'il existe une forte corrélation positive entre la violence et les inégalités (Wilkinson et Pickett, 2010). La violence, sous ses nombreuses formes (par exemple, les homicides, les agressions et les violences sexuelles), menace

particulièrement les personnes en situation de pauvreté, les enfants et les adolescents, les jeunes, les femmes, les personnes autochtones et d'ascendance africaine, les migrants, les lesbiennes, les gays, les bisexuels, les transgenres, les transsexuels, les travestis, les intersexuels et les homosexuels (LGBTIQ+). La violence, de celle engendrée par le trafic de drogue à celle liée aux activités des industries extractives dans les territoires autochtones, a des conséquences destructrices pour le développement inclusif des pays. Ces expressions de violence sont également entremêlées, de manière complexe, avec la politique. Traiter les facteurs à l'origine de la violence et les canaliser au niveau institutionnel est fondamental pour réduire les niveaux de conflit. Pour les cadres institutionnels des politiques sociales, un des défis consiste à habilitier des politiques pour la prévention sociale de la violence et pour l'instauration d'une culture de la paix permettant de réduire globalement les facteurs de risque d'être victime ou d'agir de manière violente, et qui se concentre particulièrement sur les formes et contenus spécifiques de la violence dans les groupes vulnérables qui la subissent. Il est possible d'y parvenir en articulant plusieurs actions de développement et d'inclusion sociale à partir de différents sous-secteurs sociaux, comme la santé, l'éducation et la sécurité, en faveur des populations touchées par la violence ou risquant d'y être exposées. En outre, il existe également le défi relatif à l'éradication de la violence institutionnelle, qui s'exprime par des préjugés et des pratiques institutionnelles négatives au détriment de personnes ou de groupes très vulnérables, qui devraient être davantage protégés.

B. Défis structurels en termes de gestion et cadre institutionnel des politiques sociales

1. Vers une approche fondée sur les droits dans les politiques publiques : de bénéficiaires à citoyens

L'approche fondée sur les droits change la perspective à partir de laquelle les institutions sociales sont créées et gérées : en considérant les personnes comme des citoyens et non comme des bénéficiaires, elle reconnaît que toutes les personnes, du simple fait qu'elles font partie de la société, ont pleinement le droit d'accéder au bien-être social. De même, les politiques sociales doivent être reliées aux engagements pris par les pays sur le plan juridique, tant au niveau national qu'international. Un défi majeur consiste à intégrer dans le cadre institutionnel des politiques sociales les éléments essentiels (principes) de l'approche fondée sur les droits, qui orientent la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales. Ces éléments sont : l'intégralité, l'applicabilité, la progressivité et la non-dégressivité, l'égalité et la non-discrimination, la participation, et la reddition de comptes (Cecchini et Rico, 2015 ; Sepúlveda, 2014).

Les **défis** structurels sur le **chemin** de l'égalité **impliquent** de :

- Se **baser** sur une **approche** fondée sur les **droits** dans les **politiques publiques** ;
 - **Atteindre** un universalisme sensible aux différences ;
 - **Promouvoir** la **participation** ;
 - **Avancer** dans la mise en **œuvre** des **engagements** internationaux ;
 - **Rendre visibles** les différentes **dimensions** de **l'inégalité** ;
 - **Valoriser** l'économie **politique** de la **gestion** et du cadre **institutionnel** des **politiques sociales**.
-

2. Atteindre un universalisme sensible aux différences

Le cadre institutionnel de l'action sociale se doit d'être capable de faciliter la mise en œuvre d'actions intégrales qui bénéficient à l'ensemble de la population, tout en reconnaissant les différences, par exemple, en termes de groupe ethnique, de genre, d'origine, de culture, de langue et de religion, et accueillir des politiques visant à éradiquer les pratiques discriminatoires. Plus précisément, le défi consiste à construire un cadre institutionnel des politiques sociales qui prône un « universalisme sensible aux différences » (CEPALC, 2016), en conciliant le principe universel de l'accès aux services sociaux à partir d'une approche fondée sur les droits et une gestion active pour surmonter les écarts et les inégalités existants, afin de « ne pas faire de laissés-pour-compte ». Ce cadre institutionnel doit être à même de soutenir des politiques comprenant des mesures et des stratégies de gestion visant l'action positive afin d'éliminer les obstacles à l'accès aux services sociaux et au bien-être que rencontrent les personnes et les populations exclues et discriminées, et ainsi pouvoir avancer concrètement vers l'universalisation des droits. Cela implique de promouvoir un cadre institutionnel qui, d'une part, intègre la jouissance effective des droits comme objectif ultime, et d'autre part, contribue à la recherche systématique de l'égalité entre les groupes de population.

3. Promouvoir la participation

La participation est nécessaire pour conférer une plus grande légitimité et améliorer les politiques publiques en facilitant la rétroalimentation tout au long du cycle de la politique, en générant des possibilités d'appropriation et de pertinence accrues, et en renforçant l'impact et la durabilité des politiques sociales. Un défi majeur consiste à établir des mécanismes pour faciliter et systématiser la participation des populations cibles et de leurs organisations, ainsi que des acteurs privés pertinents. Cela implique de disposer d'un cadre institutionnel conférant la base légale, les ressources, l'organisation et les capacités de gestion sur lesquelles repose la participation, afin de consolider et d'élargir les mécanismes de consultation et de participation. Il est donc fondamental de faire avancer ces éléments pour concevoir et mettre en œuvre des politiques et des programmes véritablement intégraux et participatifs. Puis, une fois que certains mécanismes de participation ont été définis, le défi consiste à respecter ce qui a été convenu de manière transparente et cohérente. Ce processus met les processus de gestion traditionnels au défi de partager des espaces pour concevoir, mettre en œuvre ou évaluer les programmes.

4. Avancer dans la mise en œuvre des engagements internationaux

Le cadre institutionnel des politiques sociales de chaque pays s'appuie sur des fondements juridiques qui comportent des références et des composantes différentes. La ratification des mandats et des objectifs proposés dans les divers instruments juridiques internationaux implique un engagement des États et cela confère une importance croissante à la réduction des inégalités en matière de santé, d'éducation, de travail, de logement, de genre et d'ethnie, entre autres. Ces engagements ont également renforcé l'approche fondée sur les droits des politiques sociales, en promouvant un universalisme sensible aux différences et à la participation des citoyens. Bien que les pays de la région affichent un niveau élevé d'adhésion aux conventions internationales se rapportant aux droits de l'homme et qu'ils aient considérablement fait évoluer leurs cadres réglementaires nationaux, il n'en reste pas moins que le défi consistant à garantir le respect des droits persiste en termes de concrétisation effective des engagements formels des États. Les nécessités d'avancer dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques, d'atteindre des objectifs et d'obtenir des résultats concrets favorisant le respect de ces instruments nationaux et internationaux sont encore inéluctables.

5. Faire apparaître les différentes dimensions de l'inégalité

Les systèmes d'information statistique sont indispensables pour faire apparaître les écarts qui affectent les groupes les plus vulnérables sur le plan social et « ne pas faire de laissés-pour-compte ». La gouvernance pour la gestion des données et des informations sociales disponibles, la capacité à les utiliser et l'interopérabilité des systèmes d'information sociale facilitent la mise en œuvre de programmes plus efficaces pour réduire les inégalités. Un diagnostic, une conception, une mise en œuvre et une évaluation appropriés des politiques visant à réduire les inégalités nécessitent des informations statistiques sociales accessibles et actualisées. Par conséquent, il est impératif que les systèmes statistiques nationaux ainsi que les systèmes d'information sociale utilisés pour la protection sociale et les registres de destinataires soient en mesure de fournir les informations nécessaires pour formuler et mettre en œuvre des politiques qui réduisent les inégalités qui touchent les personnes et les groupes vulnérables dans différents domaines tels que l'éducation, la santé, l'insertion dans le marché du travail, la protection sociale et les soins, les services de base, la sécurité des citoyens, la participation et la prise de décision.

6. Économie politique de la gestion et du cadre institutionnel des politiques sociales

Le cadre institutionnel de l'action sociale peut être conçu comme une construction sociale et politique façonnée par des acteurs et des organisations (groupes d'intérêts) à travers des processus politiques (Acuña et Repetto, 2006 ; Maldonado et Palma, 2013). Dans un contexte de forte inégalité, la répartition du pouvoir politique et économique dans les pays de la région tend à avoir une incidence sur la création et le fonctionnement des institutions sociales, et sur la gestion des politiques sociales. Les différentes dynamiques, formelles et informelles, la coopération ou les différends politiques et sociaux, peuvent ainsi influencer la qualité du cadre institutionnel de l'action sociale ainsi que la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes sociaux. La conception et la mise en œuvre de politiques et de programmes dans des contextes de forte inégalité peuvent aboutir à la formulation de règles qui ne sont pas appliquées, ou bien qui le sont de manière sélective, ou encore qui ne sont pas mises en œuvre par les responsables du programme. Les inégalités influencent également l'application de règles sélectives ou intermittentes, en fonction de la coalition au pouvoir ou de la pression des mouvements sociaux (Brinks, Levitsky et Murillo, 2021).

Pour avancer vers une gestion et un cadre institutionnel des politiques sociales de qualité, en faveur de l'égalité et du développement social inclusif, il est essentiel que l'État s'engage sur la base de pactes sociaux élargis. D'une part, un nouveau pacte social est nécessaire dans le cas des institutions qui perpétuent les inégalités à travers le comportement des acteurs disposant d'un plus grand pouvoir économique et politique. D'autre part, la mise en œuvre réussie de ces pactes passe par le fonctionnement coordonné et intégral des institutions sociales, car les composantes d'un pacte social pour l'égalité sont la redistribution socio-économique et la reconnaissance des groupes de population exclus ou plus vulnérables (CEPALC, 2014 ; Martínez Franzoni et Sánchez-Ancochea, 2020). Les pactes sociaux peuvent ainsi conférer une viabilité politique aux réformes institutionnelles qui favorisent des politiques visant à réduire les inégalités (CEPALC, 2021, 2014). Mais elles nécessitent aussi de disposer des outils de gestion appropriés, tels que ceux examinés dans ce document, pour traduire le consensus en des programmes efficaces pour réduire les écarts socio-économiques et pour lutter contre les inégalités de genre, les inégalités ethniques, les inégalités liées aux différentes étapes du cycle de vie des personnes et les inégalités territoriales, entre autres.

Tableau X.1

Outils de gestion et cadre institutionnel des politiques sociales pour la réduction des inégalités

Chapitre	Messages clés	Domaines d'action stratégiques
Mécanismes de cohérence et coordination des politiques sociales (chapitre III)	<ul style="list-style-type: none">• Chercher une correspondance logique entre différents niveaux de la politique sociale, depuis sa justification jusqu'à l'intervention.• Articuler différentes organisations et tâches orientées vers la réalisation d'un même objectif.	<ul style="list-style-type: none">• Aligner les objectifs, instruments et population cible des politiques et programmes sociaux à l'échelle nationale et infranationale.• Analyser si les politiques ou les programmes sociaux requièrent de renforcer ou de créer de nouveaux mécanismes de coordination, à quels niveaux et avec quels instruments.• Effectuer une cartographie des acteurs qui interviendront dans la politique ou le programme social, en identifiant leurs intérêts, horizons temporels, limitations cognitives et conflits et/ou alliances entre eux.• S'assurer que la politique ou le programme social est doté d'objectifs clairs et précis ainsi que de normes, règles et processus formels, précis et effectivement respectés.
Coordination avec les acteurs non étatiques et participation citoyenne (chapitre IV)	<ul style="list-style-type: none">• Créer une synergie entre les actions et les ressources des différents acteurs impliqués dans les politiques ou programmes sociaux.• Mettre en place un système de règles du jeu formelles et informelles, grâce auxquelles les acteurs participants se voient proposer des mesures d'incitation.• Améliorer les mécanismes facilitant la participation de divers acteurs dans les étapes critiques des politiques sociales.	<ul style="list-style-type: none">• Pour que la participation et/ou la coordination soient effectives, les acteurs non étatiques doivent disposer de certaines ressources clés (mobilisation sociale, information et organisation, entre autres) et avoir développé des capacités déterminées (par exemple, traitement de l'information, négociation et communication, entre autres).• Il est nécessaire de reconnaître et de respecter la diversité des opinions sur une question donnée et de veiller à ce que toutes les opinions et propositions soient entendues.• Canaliser dans un cadre institutionnel les réclamations et/ou propositions effectuées par les citoyens et les traiter opportunément, dans la mesure où ces exigences sont admissibles.• Faciliter la représentativité et la prise en compte des opinions des acteurs reconnus et/ou possédant des connaissances spécialisées sur un sujet donné.• Offrir aux citoyens les ressources nécessaires et promouvoir le développement des capacités associées à leur participation dans la prise de décisions éclairées.
Les politiques sociales au niveau local : gouvernements de proximité (chapitre V)	<ul style="list-style-type: none">• Concrétiser l'intégralité de la politique sociale depuis le gouvernement local.• Articuler les acteurs publics, privés et la société civile sur le territoire.	<ul style="list-style-type: none">• Élargir les espaces de participation aux communautés et aux familles en tant qu'acteurs clés pour l'élaboration et le contrôle des politiques et des programmes qui les concernent (par exemple, budgets participatifs et cogestion).• Promouvoir des procédures institutionnelles permettant de faire part aux niveaux élevés des gouvernements centraux des vulnérabilités identifiées sur le territoire.• Créer des mesures d'incitation financière pour réaliser les objectifs stratégiques de la politique sociale et contribuer à une meilleure mise en œuvre territoriale des programmes sociaux (par exemple, utilisation des indicateurs de gestion décentralisée).• Promouvoir l'alignement politique et institutionnel entre les niveaux de gouvernement et au niveau local, sur la base de pactes sociaux territoriaux à moyen et long terme.
Systèmes d'information de la protection sociale et registres de destinataires (chapitre VI)	<ul style="list-style-type: none">• Gérer les données et les informations pour permettre aux personnes et aux foyers de recevoir les prestations sociales.	<ul style="list-style-type: none">• Augmenter la couverture et tendre vers l'universalisation des registres de destinataires.• Accroître les niveaux d'interopérabilité des systèmes pour relier les données entre les registres qui font partie du système de protection sociale.• Intégrer les TIC et du personnel qualifié pour augmenter les capacités du système.• Perfectionner le cadre institutionnel, la gouvernance des données et le rôle des niveaux territoriaux.• Identifier le rôle de chaque institution et des agents impliqués dans les différentes étapes de la chaîne des prestations sociales.

Chapitre	Messages clés	Domaines d'action stratégiques
Suivi et évaluation (S&E) des politiques et des programmes sociaux (chapitre VII)	<ul style="list-style-type: none"> • Implanter le contrôle continu des actions menées (suivi). • Analyser les progrès dans la réalisation des objectifs (évaluation), depuis les étapes de planification et de conception jusqu'à la mise en œuvre, en permettant même de réexaminer les objectifs, de modifier la conception ou d'ajuster la mise en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alignement stratégique : assurer l'alignement du S&E des politiques et des programmes sociaux sur le cadre réglementaire existant, et avancer dans la construction de systèmes de S&E avec des réglementations précises et actualisées. • Arrangement institutionnel : améliorer les capacités techniques et financières des domaines de S&E, en assurant des capacités techniques ainsi que la disponibilité et l'adéquation des ressources humaines, financières et institutionnelles. • Information et méthodologies : renforcer les systèmes d'information et de registre des destinataires et, en général, les systèmes de collecte de données du système statistique national (registres administratifs, enquêtes et bases de données) qui fournissent les données de base pour le S&E. • Utilisation : promouvoir la diffusion des résultats du S&E auprès d'autres acteurs tels que la société civile ou le monde universitaire. Construire de solides mécanismes de rétroalimentation aussi bien au sein des programmes que dans le contexte d'un système de S&E articulé.
Les systèmes de protection sociale face aux catastrophes (chapitre VIII)	<ul style="list-style-type: none"> • Traiter les causes sous-jacentes de la vulnérabilité des populations face aux catastrophes, y compris les inégalités sociales et la pauvreté. • Avancer vers un cadre institutionnel systémique en matière de risques de catastrophes, dans lequel les systèmes de protection sociale viennent compléter les systèmes nationaux de gestion des risques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir des systèmes de protection sociale avec une capacité de réponse avant, pendant et après les catastrophes. • Articuler les politiques de gestion des risques de catastrophes et de protection sociale, en tenant compte des cadres et des programmes internationaux. • Encourager l'intégration et la coopération des acteurs nationaux, régionaux et locaux dans les systèmes de protection sociale face aux catastrophes. • Adapter les systèmes d'information sociale aux situations de catastrophe. • Établir des systèmes de suivi et d'évaluation de la capacité de réponse articulée lors de catastrophes.
Stratégies de lutte contre la pauvreté (chapitre IX)	<ul style="list-style-type: none"> • Les éléments de fond qui constituent une stratégie de lutte contre la pauvreté s'appuient sur trois piliers : • la garantie d'un revenu tout au long du cycle de vie • le service pour le développement de capacités humaines • l'insertion socioprofessionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir des revenus tout au long du cycle de vie : • Programmes d'aides destinées aux enfants et adolescents • Allocations de chômage • Pensions pour les personnes handicapées • Pensions contributives et non contributives pour les personnes âgées • Développement des capacités humaines : • Éducation • Santé • Logement • Soins • Insertion socioprofessionnelle : • Soutien en matière d'offres d'emploi • Soutien en matière de demande de travail • Agences pour l'emploi • Promotion du travail décent

Source : Élaboré par les auteurs.

Bibliographie

Acuña, C. et F. Repetto (2006), "La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina", Banque Interaméricaine de Développement. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-institucionalidad-de-las-pol%C3%ADticas-y-los-programas-de-reducci%C3%B3n-de-pobreza-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

Arenas de Mesa, A. (2019), "Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina", Livres de la CEPALC, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf.

Brinks D., S. Levitsky et M.V. Murillo (2021), "La ley y la trampa en América Latina", Siglo XXI Editores, Argentine.

Cecchini, S. et M.N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", dans S. Cecchini et al. (Eds.) Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Livres de la CEPALC, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021), Panorama Social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf.

_____ (2020), El desafío social en tiempos de COVID-19. Rapport spécial COVID-19 N° 3. Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>.

_____ (2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina, Santiago, Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

_____ (2014), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586 (SES.35/3), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCC2586SES353s_es.pdf.

Frey, C.B. (2019), *The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*, Université Princeton.

J. Madariaga *et al.* (2019), "Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?", CIPPEC-BID-OIT. Buenos Aires, 2019. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/Como-es-trabajar-en-una-app-en-Argentina-CIPPEC-BID-LAB-OIT.pdf>.

Maldonado Valera, C. et A. Palma Roco (2013), « La construction d'accords et de consensus sur la politique sociale : notes pour un cadre d'analyse », Série Politiques Sociales N° 179 (LC/L.3660) CEPALC, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6196/1/S2013437_es.pdf.


J. Martínez Franzoni et D. Sánchez-Ancochea (2020), "Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?", Documents de projet (LC/TS.2020/169), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46527-pactos-sociales-al-servicio-bienestar-america-latina-caribe-que-son-que-papel>.

MIT (Massachusetts Institute of Technology) (2019), "The Work of the Future: Shaping Technology and Institutions", groupe de travail du MIT. Disponible [en ligne] à l'adresse https://workofthefuture.mit.edu/wp-content/uploads/2020/08/WorkoftheFuture_Report_Shaping_Technology_and_Institutions.pdf.

ONU-Femmes/CEPALC (2020), "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación", CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45916/190829_es.pdf.

OPS (Organisation panaméricaine de la santé) (2017), "Salud en las Américas", édition 2017, Washington. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?lang=es>.

Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", Série Politiques Sociales, N° 189 (LC/L.3788). Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf.



Les défis essentiels à relever pour la mise en œuvre de politiques sociales en faveur de l'égalité en Amérique latine et les Caraïbes consistent à veiller à ce que la gestion publique soit guidée par une approche fondée sur les droits et à surmonter la fragmentation des cadres institutionnels des politiques sociales qui se traduit par des politiques et des programmes dispersés et segmentés par des dynamiques sectorielles ou entre différents niveaux de gouvernement. Ce document propose des outils et des orientations sur la gestion et le cadre institutionnel des politiques sociales afin de relever ces défis. Sur la base d'un cadre conceptuel intégral sur les dispositifs liés aux institutions sociales et des expériences menées dans les pays de la région ayant contribué à l'inclusion et à la réduction des inégalités, de la pauvreté et de la vulnérabilité, ces informations devraient promouvoir les connaissances sur la gestion et la coordination de politiques sociales de qualité qui contribuent à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et à une plus grande égalité sociale.