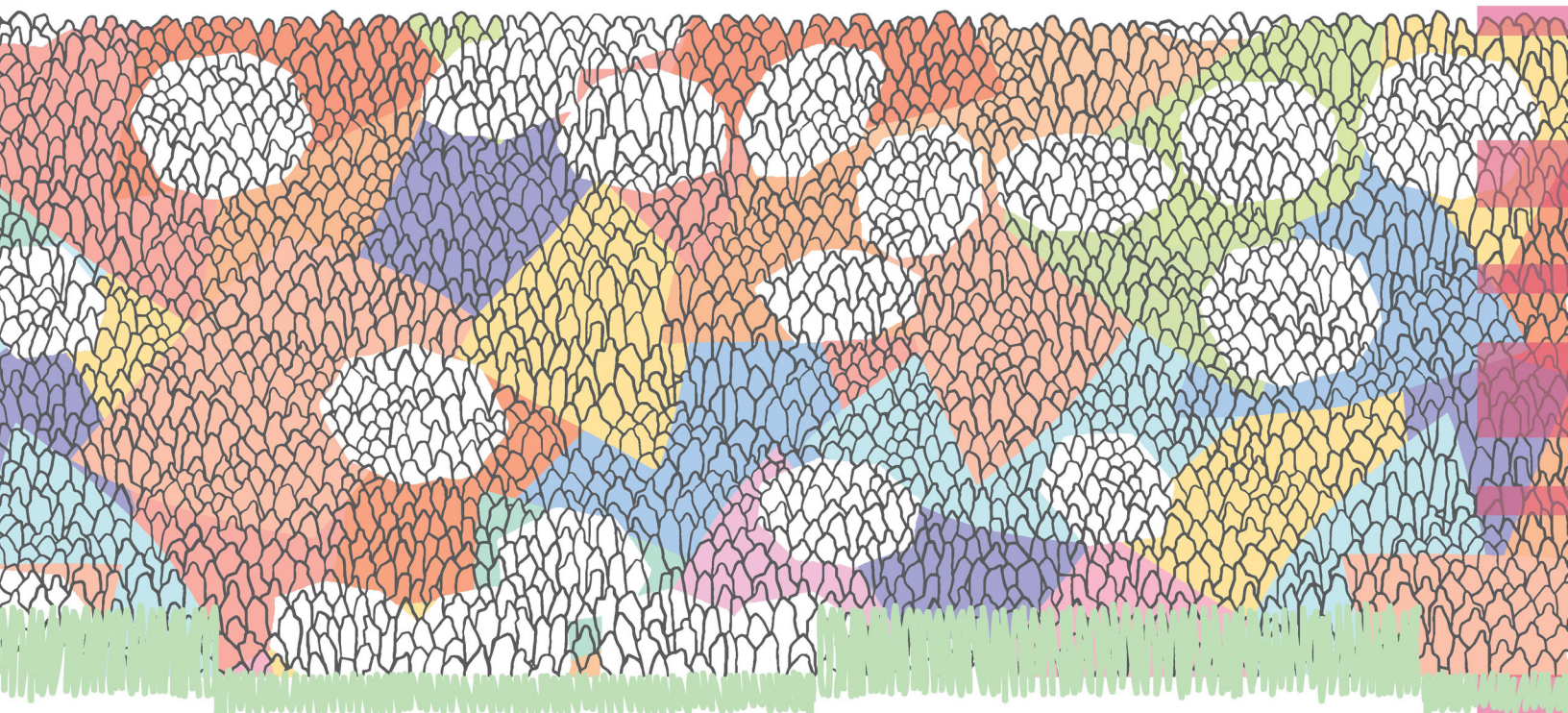


# Synthèse du cours à distance

## *Protection et promotion sociales*

Laurie Servières  
Carlos Maldonado  
Randolph Gilbert



**Synthèse du cours à distance**  
***Protection et promotion sociales***

Laurie Servières  
Carlos Maldonado  
Randolph Gilbert



Ce document de synthèse a été produit par Laurie Servières, consultante pour la Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sous la supervision de Carlos Maldonado Valera, fonctionnaire de la Division de Développement Social de la CEPALC et Randolph Gilbert, fonctionnaire du Siège sous-régional de la CEPALC à Mexico, dans le cadre de l'accord de coopération entre le bureau pays du Programme alimentaire mondial en Haïti et la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes.

Les Nations Unies et les pays qu'elles représentent ne sont pas responsables du contenu des liens vers des sites externes inclus dans cette publication.

La mention de noms d'entreprises et de produits ou services commerciaux n'implique pas l'approbation des Nations Unies ou des pays qu'elles représentent.

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 correspondre à celles de l'Organisation ou des pays qu'elle représente.

Publication des Nations Unies  
LC/TS.2023/183  
Distribution : L  
Copyright © Nations Unies, 2023  
Tous droits réservés  
Imprimé aux Nations Unies, Santiago  
S.23-01060

Cette publication doit être citée comme suit : L. Servières, C. Maldonado et R. Gilbert, « Synthèse du cours à distance *Protection et promotion sociales* », *Documents de projets* (LC/TS.2023/183), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2023.

L'autorisation de reproduire tout ou partie de cet ouvrage peut être obtenue auprès de 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

Résumé .....	5
Introduction .....	7
<b>I. Module 1</b>	
<b>"Ne laissez personne pour compte" et matrice des inégalités sociales</b> .....	9
A. Unité 1 La protection sociale universelle, intégrale, résiliente et durable .....	9
B. Unité 2 La perspective fondée sur les droits et la matrice des inégalités sociales .....	10
C. Unité 3 La perspective de genre .....	10
D. Unité 4 Le cycle de vie (enfance et vieillesse) .....	11
E. Unité 5 Les droits des personnes en situation de handicap .....	11
F. Unité 6 Les politiques de protection sociale dans les territoires .....	12
<b>II. Module 2</b>	
<b>La protection sociale</b> .....	13
A. Unité 1 Définition et fonctions de la protection sociale .....	13
B. Unité 2 La protection sociale : le système contributif .....	14
C. Unité 3 La protection sociale, le système non contributif .....	14
D. Unité 4 Elargissement de l'espace budgétaire et financement de la protection sociale en Haïti .....	15
<b>III. Module 3</b>	
<b>La promotion sociale et l'insertion professionnelle</b> .....	17
A. Unité 1 Concepts de la promotion sociale / L'insertion professionnelle .....	17
B. Unité 2 Indicateurs du marché du travail et sources d'information .....	18
C. Unité 3 Formation professionnelle et insertion : politiques actives du marché du travail .....	19
D. Unité 4 Gouvernance et développement économiques des zones rurales .....	19

<b>IV. Module 4</b>	
<b>Cadre institutionnel des politiques sociales et leurs outils</b> .....	21
A. Unité 1 Cadre institutionnel des politiques sociales .....	21
B. Unité 2 Systèmes d'information de la protection sociale et registre de destinataires potentiels .....	22
C. Unité 3 Systèmes de protection sociale contre les catastrophes .....	22
D. Unité 4 Évaluation et suivi des programmes sociaux.....	23
<b>Annexe Liste des intervenant.e.s</b> .....	25

## Résumé

Cette brochure présente une synthèse des enseignements du cours de formation à distance « Protection et promotion sociales » proposé par la Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et réalisé au sein de son Institut Latinoaméricain et des Caraïbes de Planification Économique et Sociale, (ILPES). Cette formation en ligne porte sur des questions de protection et de promotion sociales, abordées dans une perspective régionale centrée sur l'Amérique Latine et la Caraïbe, et a été conçue dans le contexte de l'adoption de la Politique Nationale de Protection et Promotion Sociales (PNPPS) en Haïti, afin de consolider les connaissances des fonctionnaires du Ministère des Affaires Sociales et du Travail et d'autres institutions aux défis de la mise en œuvre de politiques sociales efficaces, durables et résilientes.



## Introduction

La protection sociale est une fonction cruciale des États, qui répond au double objectif de protéger les individus face aux risques sociaux et de combler les lacunes d'accès aux services publics ainsi qu'à un revenu décent tout au long du cycle de vie. Les systèmes de protection sociale fonctionnent sur la base de mécanismes de prévoyance et de solidarité collective, dirigés vers le renforcement des droits, du bien-être et de la participation effective des individus aux sociétés dans lesquelles ils s'insèrent. Sensible aux mutations (notamment démographiques et économiques) qui se produisent dans ces sociétés, la protection sociale est en constante évolution et ses caractéristiques peuvent être amenées à varier d'un contexte à un autre. Elle n'en reste pas moins un droit fondamental, consacré au niveau international par divers traités et conventions, tels que les Pactes sur les droits civils et sur les droits économiques, sociaux et culturels.

L'adoption de l'Agenda 2030 pour le développement durable a généré de nouvelles incitations à la mise en œuvre de politiques sociales à l'échelle globale. Au nombre de 17, les objectifs de développement durable ont contribué à rendre visibles les principaux défis à relever pour avancer vers des sociétés plus justes, équitables et respectueuses de l'environnement. Non content d'attirer l'attention sur les facteurs de vulnérabilité et les dynamiques à l'origine du renforcement des inégalités, ils ont aussi permis de faire émerger des pistes concrètes d'action, notamment en matière d'intervention sociale.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, la mise en œuvre de systèmes de protection sociale en phase avec les indicateurs de développement durable est d'autant plus cruciale dans les dernières années que les inégalités se sont encore aggravées sous l'effet d'une succession de crises — politiques, environnementales, sanitaires et économiques —. La pandémie de Covid-19, en particulier, a représenté un défi majeur dans la région, face auquel les gouvernements ont dû réagir par le déploiement de mécanismes exceptionnels d'assistance. Mais les situations d'urgence et de vulnérabilité extrême auxquelles ont été confrontées certaines populations ont aussi démontré la nécessité d'agir en amont, à travers des mesures préventives.

En Haïti, l'adoption en 2020 de la PNPPS a constitué un geste fort dans ce sens, témoin d'une volonté du gouvernement d'inscrire son action sociale dans un cadre institutionnel pérenne, capable de résister aux crises. La mise en œuvre d'une couverture sociale durable et universelle à l'échelle d'un État constitue néanmoins un enjeu de taille, requérant une compréhension très fine des facteurs de vulnérabilité et des rouages de l'action publique.

Directement adressé aux fonctionnaires du bureau central et des directions départementales du ministère des Affaires sociales et du Travail, le cours dont il est question ici vise justement à approfondir ces questions en vue d'appuyer la mise en œuvre de cette politique d'envergure. Dans une perspective à la fois théorique et pratique, il aborde les grands défis liés à la construction de systèmes de protection sociale efficaces, durables et résilients dans le contexte régional latinoaméricain et des Caraïbes. Animé par des spécialistes de cette question, experts ou consultants à la CEPALC, il introduit une série d'outils conceptuels et méthodologiques orientés vers l'action, certains adossés à des recommandations claires et didactiques pour la formulation de politiques en phase avec les objectifs de développement durable. Au fil des différentes sessions, les types de programmes ou de mécanismes qui sont présentés par les intervenant.e.s sont également mis en perspective par de nombreux exemples d'initiatives déjà en vigueur dans la région, ou faisant écho à la situation haïtienne.

La formation se structure autour de quatre grands modules thématiques, eux-mêmes subdivisés en différentes unités. Le contenu de chaque unité est délivré à travers des supports vidéo, accompagnés des présentations power point des intervenant.e.s, téléchargeables depuis la plateforme. Sont également mis à la disposition des participant.e.s des outils complémentaires, références et liens utiles pour approfondir certains concepts. Des quizz permettent de tester les connaissances accumulées à chaque fin de module et d'enclencher le passage à l'étape suivante.

Le parcours d'enseignement de cette formation est organisé de manière à permettre aux participant.e.s d'entrer pas à pas dans la thématique de la protection sociale et les étapes du processus de mise en œuvre. Le cours s'ouvre sur une présentation des grands enjeux des politiques sociales au regard du contexte très inégalitaire de l'Amérique latine et des Caraïbes et des défis de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Il aborde ensuite tour à tour les aspects relatifs à la protection et à la promotion sociales, qui constituent les deux axes structurants de la PNPPS. Il se penche enfin sur des aspects plus techniques et institutionnels, relatifs au processus de conception et de mise en œuvre de mécanismes concrets et efficaces de protection sociale.

# I. Module 1

## "Ne laissez personne pour compte" et matrice des inégalités sociales

Ce premier module, découpé en six unités, plante le décor et le cadre conceptuel de l'ensemble du cours. Il introduit les participant.e.s aux grands enjeux de la protection sociale, en replaçant celle-ci dans le contexte de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Il présente ensuite deux approches structurantes pour envisager la construction de systèmes de protection et de promotion sociales : l'approche par les droits et la matrice des inégalités. Les trois dernières sessions, qui détaillent certains aspects clé de cette matrice, à savoir quatre des principaux facteurs qui exacerbent les inégalités en Amérique latine et Caraïbes (genre, âge, handicap, territoire), viennent renforcer l'idée selon laquelle les politiques sociales doivent adopter des approches ciblées et différenciées, sans pour autant perdre de vue l'horizon d'universalité.

### A. Unité 1

#### La protection sociale universelle, intégrale, résiliente et durable

*Alberto Arenas de Mesa*

Dans la première session du cours, Alberto Arenas de Mesa explique que pour être effectifs, les systèmes de protection sociale doivent viser quatre horizons : l'universalité (des services et soins de qualité, accessibles à tous et à toutes), l'intégralité (une couverture large, approche trans-sectorielle), la durabilité (le maintien de la qualité et la pérennité financière des systèmes) et la résilience (une capacité de résistance aux chocs et crises).

Il insiste particulièrement sur l'aspect de viabilité financière, qui constitue selon lui un enjeu crucial pour les acteurs publics. La construction d'un pacte socio-fiscal robuste est en effet vitale pour permettre aux systèmes de protection sociale de s'inscrire dans la longue durée.

## B. Unité 2

### La perspective fondée sur les droits et la matrice des inégalités sociales

*Carlos Maldonado Valera*

Dans la seconde unité, Carlos Maldonado Valera pose les bases méthodologiques de deux approches structurantes pour aborder les politiques de protection sociale : la matrice des inégalités sociales et l'approche de l'action publique par les droits humains.

La matrice des inégalités sociales est employée au sein de la CEPALC pour prendre en compte les spécificités de certains groupes de population et permettre d'ajuster la formulation des politiques publiques aux besoins de ceux-ci. Elle met en regard trois éléments cruciaux pour comprendre les inégalités, à savoir les domaines de bien-être et de droits dans lesquels elles s'expriment (travail, éducation, santé, entre autres), les facteurs structurants qui les causent ou renforcent (genre, âge, handicap, entre autres) et enfin les terrains structurels dans lesquels elles s'ancrent au sein des sociétés (culture du privilège, structures économiques, entre autres). Le recours à cette matrice permet de favoriser la construction de politiques à vocation universelle, mais soucieuses d'adopter des mesures différenciées, adaptées aux différents groupes de population. Les unités suivantes visent à approfondir certains des facteurs d'inégalités présentés dans la matrice.

L'approche de la construction de politiques publiques fondée sur les droits repose quant à elle sur le respect, à divers moments du cycle de la formulation et de la mise en œuvre de ces politiques, de six principes-clés : l'égalité et la non-discrimination, l'accès à des mécanismes de réclamation et à la justice, la protection prioritaire des groupes historiquement discriminés, la participation sociale de tous et de toutes, la production et l'accès à l'information comme garante de transparence et d'imputabilité, l'intégration d'une perspective de genre et sensible à la diversité. L'intervenant insiste tout particulièrement sur la participation transversale de la société civile et des groupes spécifiques visés dans la formulation des politiques.

## C. Unité 3

### La perspective de genre

*Nicole Bidegain*

Dans le premier cas d'étude, Nicole Bidegain présente l'application de la perspective de genre. Selon cette approche, l'horizon politique à atteindre en matière de réduction des inégalités de genre est celui de l'autonomie des femmes, un concept pouvant se décliner en trois volets complémentaires : économique, physique et politique. D'après la définition de la CEPALC, il renvoie à la « capacité des femmes à faire des choix libres et éclairés concernant leur vie, afin de pouvoir être et faire selon leurs propres aspirations et désirs, dans le contexte historique qui les rend possibles » (CEPALC, 2011).

Au regard de la combinaison des facteurs d'inégalités mise en évidence dans la matrice précédemment citée, la création de systèmes de protection sociale efficaces en matière de réduction de la brèche de genre reste néanmoins indissociable d'une vision intersectionnelle, soucieuse de prendre en compte les aspects de race, handicap, âge, entre autres, qui participent souvent au renforcement des discriminations envers les femmes.

En Amérique latine et à l'échelle globale, divers outils techniques et normatifs ont été conçus ou adoptés depuis le milieu des années 1970 qui ont permis de promouvoir le renforcement et la valorisation de la place des femmes dans la société. L'intervenante présente les jalons de cette trajectoire et conclut sur l'importance, dans la construction de politiques publiques et d'initiatives visant

les femmes, d'approches de genre fondées plutôt sur les droits que sur les vulnérabilités. Une idée qu'elle applique d'ailleurs au cas haïtien, en réfléchissant aux moyens d'optimiser la mise en œuvre des aspects de genre de la PNPPS de 2020.

## **D. Unité 4**

### **Le cycle de vie (enfance et vieillesse)**

*Raquel Santos et Sandra Huenchuan*

Le deuxième cas d'étude porte sur la prise en compte du facteur âge dans la conception des politiques de protection sociale. Le cycle de vie se compose de cinq étapes : la petite enfance, l'enfance, la jeunesse, l'âge adulte et la vieillesse. Chacune est marquée par la confrontation des individus à des risques, des vulnérabilités, mais aussi des opportunités spécifiques, que les politiques publiques se doivent de prendre en compte.

L'enfance et la petite enfance constituent des phases déterminantes, car les opportunités et les risques qui se présentent dans ces tranches d'âge ont des effets durables sur les chances de bien-être et d'intégration des individus. Pour construire des politiques publiques de protection sociale efficaces en la matière, l'État peut intervenir à trois niveaux complémentaires. Il peut protéger directement les biens et services destinés aux enfants, agir sur les familles qui protègent les enfants, et enfin réglementer les actions que les adultes au sein des familles peuvent ou doivent accomplir à l'égard des mineurs.

Au regard du caractère multi-dimensionnel des problèmes qui se posent chez les enfants en Haïti, Raquel Santos considère vital d'adopter une approche intégrée des politiques de développement touchant à ces populations, mêlant, entre autres, des mesures sur la santé des mères et des nouveau-nés, sur l'éducation et la sécurité alimentaire des enfants. Les programmes de transferts monétaires conditionnels mis en œuvre dans certains pays de la région, également confrontés à ces problématiques, ont montré des résultats probants et pourraient ouvrir de possibles pistes d'intervention pour permettre aux plus jeunes de démarrer leur cycle de vie dans les meilleures conditions.

Dans sa présentation sur la phase de la vieillesse, Sandra Huenchuan vient compléter ces recommandations en soulignant l'importance de la prise en compte du changement démographique dans la construction des systèmes de protection sociale. Dans le cas d'Haïti, elle s'appuie sur des projections statistiques pour montrer qu'un doublement de la population de 60 ans et plus pourrait se produire, à l'horizon 2050. Un tel changement pourrait avoir un impact social important, au regard des situations de dépendance et de vulnérabilité accrue auxquelles sont exposées les personnes âgées. En vue de pouvoir accompagner les personnes tout au long de leur cycle de vie, les systèmes de protection sociale doivent être capables non seulement de s'adapter aux besoins différenciés en fonction des tranches d'âges, mais aussi d'anticiper les tendances démographiques dominantes pour garantir la viabilité financière et institutionnelle des politiques en vigueur.

## **E. Unité 5**

### **Les droits des personnes en situation de handicap**

*Maria Luisa Marinho*

La cinquième unité du module a pour but de présenter les enjeux relatifs à la protection sociale et l'inclusion des personnes en situation de handicap.

La conception du handicap a beaucoup évolué au cours du temps, mais la définition qui fait consensus au niveau international est celle de la Convention des Nations unies relative aux droits des

personnes handicapées. Celle-ci appréhende le handicap suivant une approche interactionnelle, en le considérant non pas comme une caractéristique intrinsèque des personnes, mais comme le résultat de barrières externes, liées à l'environnement des individus et à l'attitude de leur entourage (« les autres »), qui empêchent leur pleine et effective participation à la société.

Malgré une meilleure compréhension du handicap, se pose encore la problématique de sa mesure. À l'échelle globale, des disparités méthodologiques peuvent encore être observées dans la manière de considérer et de recenser le handicap, qui rendent difficile le traitement et le suivi de cette question comme enjeu de développement durable. Pourtant, il serait urgent d'adopter des mesures à ce niveau, car les personnes handicapées continuent d'être victimes de discrimination et d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, du travail et de la représentation politique.

## **F. Unité 6**

### **Les politiques de protection sociale dans les territoires**

*Luis Riffo*

Le dernier facteur d'inégalité abordé dans ce module touche à la question du territoire. Dans sa présentation, Luis Riffo explique comment prendre en compte cette notion dans la conception et la mise en œuvre des politiques sociales, et pourquoi elle est si importante pour optimiser l'impact de ces politiques.

À la CEPALC, le concept de territoire est entendu dans une perspective large, dynamique et multi-dimensionnelle. Plus qu'un simple support géographique, il se structure autour de dimensions physiques, matérielles ou subjectives ou culturelles. Sa prise en compte dans la construction de politiques publiques est importante pour trois raisons : elle contribue à la compréhension différenciée (ou comparée) des problèmes ou phénomènes sociaux au regard de leur contexte spatial, elle facilite l'inclusion des communautés locales et leur participation aux processus politiques, elle incite aussi à promouvoir une intégration des politiques publiques qui se produisent sur un même territoire.

Les principes d'adaptation et de subsidiarité, présents dans la PNPPS en Haïti, s'inscrivent tous deux dans cette approche territoriale. Le premier rappelle l'importance du diagnostic local et de la prise en compte des vulnérabilités et besoins spécifiques à l'échelle territoriale, pour la construction de politiques publiques « adaptées ». Le second vise à garantir une bonne articulation des acteurs et politiques publiques entre échelons de gouvernement, en donnant la priorité aux entités compétentes les plus proches des destinataires.

En même temps, des approches multi-scalaires permettent aussi de travailler à la résolution de problèmes sociaux complexes, dont les origines où l'expression s'expriment à différents niveaux de gouvernement. La collecte de données constitue un exemple d'activité dont la réalisation à l'échelle territoriale peut servir de base à des politiques publiques locales ou nationales mieux informées et donc plus adaptées.

## II. Module 2

### La protection sociale

Ce deuxième module porte sur la protection sociale, un des deux grands concepts du cours et qui se trouve au cœur de la PNPPS. Il en expose les grands enjeux et les principales composantes, à savoir la sécurité sociale, l'assistance sociale et la régulation du marché du travail. Il revient également sur la question importante du financement, avec une unité réservée à la notion d'élargissement budgétaire, indispensable pour la mise en œuvre du système de protection sociale en Haïti.

#### A. Unité 1

##### Définition et fonctions de la protection sociale

*Raúl Holz*

La protection sociale partage de nombreux enjeux avec l'Agenda 2030 pour le développement durable. De la garantie du bien être à la fourniture de services essentiels (santé, éducation, entre autres) en passant par la promotion d'un travail décent, elle remplit une fonction essentielle dans la réduction des injustices, inégalités et des lacunes du développement.

En elle-même, la protection sociale se subdivise en trois domaines : l'assistance sociale, qui correspond à un volet non-contributif, la sécurité sociale, qui fonctionne sur la base d'une contribution des personnes actives, et la régulation du marché du travail, qui se concentre plutôt sur l'accès à des conditions de travail décent. L'État joue un rôle déterminant dans la construction et le maintien de systèmes de protection sociale efficaces et capables de surmonter les crises.

Ces systèmes se doivent surtout de répondre aux besoins spécifiques des populations qu'ils visent, conformément au principe de l'universalisme sensible aux différences. Ils doivent également s'inscrire dans une démarche durable, du point de vue environnemental mais aussi financier, pour assurer un fonctionnement de long terme et un suivi des personnes tout au long de leur cycle de vie.

## B. Unité 2

### La protection sociale : le système contributif

*Claudia Robles*

La protection sociale contributive fonctionne sur le mode d'une assurance sociale : elle met en œuvre un ensemble de prestations qui sont fournies ou versées en contrepartie de cotisations, payées pendant la phase active des personnes. Ces prestations correspondent ainsi à des droits acquis.

La sécurité sociale est un des leviers centraux de protection sociale contributive. Elle fait d'ailleurs partie des droits fondamentaux protégés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et renforcés par divers instruments internationaux. Elle se subdivise en trois composantes : la santé, la protection sociale liée au marché du travail et l'assistance sociale. Chacune de ces composantes renvoie à divers types de prestations, parmi lesquelles on retrouve notamment les soins médicaux, la protection contre les accidents du travail et l'assurance chômage.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, les prestations de sécurité sociale se heurtent encore à des défis majeurs. De fait, plus de la moitié de la population active ne cotise pas au système de retraite. La pandémie de Covid-19 a également eu un impact critique et la couverture effective dans la région a reculé d'une décennie. Néanmoins, des outils tels que l'assurance-chômage ont démontré leur efficacité pour soutenir les chômeurs, même si la couverture demeure encore insuffisante. Développer cette prestation pourrait en tout cas constituer une piste de renforcement des systèmes de sécurité sociale, notamment en prévention de futures crises.

## C. Unité 3

### La protection sociale, le système non contributif

*Raúl Holz*

La protection sociale non-contributive s'inscrit dans une logique d'assistance, fondée sur l'instauration de liens de solidarité entre les individus. Elle peut parfois être conditionnée à des critères de ressources, mais pas au versement préalable de cotisations. Son but est de lutter contre les différentes formes de pauvreté.

Son fonctionnement repose sur le recours à divers instruments : des transferts monétaires ou en nature (parfois soumis à des termes de coresponsabilité), des subventions à la consommation ou tout autre type de prestation destinée à favoriser l'accès aux services sociaux, des politiques centrées sur le travail (incluant la création d'emplois d'urgence et l'insertion professionnelle, abordées dans le troisième module).

En Amérique latine et dans les Caraïbes, les taux de pauvreté et de pauvreté extrême rendent urgente la mise en œuvre de mécanismes de protection non-contributive efficaces et suffisants. La pandémie de Covid-19 a toutefois conduit les gouvernements à passer à l'action à ce niveau, puisqu'entre 2020 et 2022, de nombreux États ont adopté des modalités de transferts monétaires pour soutenir les groupes de population les plus vulnérables. Le renforcement et la systématisation des mesures d'assistance sociale non-contributive reste cependant un défi à plus long terme.

## **D. Unité 4**

### **Elargissement de l'espace budgétaire et financement de la protection sociale en Haïti**

*Daniel Dorsainvil*

La question du financement est un enjeu central pour la consolidation et la durabilité des systèmes de protection sociale. Dans cette quatrième unité, Daniel Dorsainvil présente un exemple d'outil employé pour la recherche de ressources financières additionnelles dans la mise en œuvre d'une politique : l'élargissement de l'espace budgétaire. Celui-ci est généralement utilisé dans des situations montrant un décalage entre les ressources disponibles et les besoins en matière de protection sociale.

L'élargissement de l'espace budgétaire opère suivant trois stratégies complémentaires : la recherche et mobilisation de nouvelles recettes et sources de financement ; la poursuite de gains d'efficacité dans l'utilisation des ressources existantes ou la réorientation de celles-ci vers des populations ciblées ; la réallocation de ressources.

En Haïti, l'existence d'une pauvreté de masse et de graves problèmes sociaux peut permettre de justifier le recours à cette méthode, d'autant que la part du budget allouée à la protection sociale demeure souvent trop faible par rapport à d'autres secteurs de dépenses (tourisme ou infrastructures). Pour la période 2021-2022, la part des crédits de protection sociale rapportée au total des ressources propres n'était que de 5,8%. S'ajoute aussi un problème de répartition des budgets au sein même du secteur social, avec parfois des déséquilibres et la concentration trop forte des ressources dans un même domaine (l'éducation notamment).

Globalement, trois méthodes d'élargissement budgétaire sont préconisées par Daniel Dorsainvil pour le cas haïtien. La première consiste à rationaliser les dépenses de l'État, par exemple en réduisant le nombre de fonctionnaires, qui a été multiplié par deux au cours des dernières années sans que la qualité des politiques publiques ait été améliorée. La deuxième proposition consiste à rechercher de nouvelles ressources, soit en interne, au moyen de nouveaux mécanismes de taxation ou de contrôle fiscal (lutte contre la contrebande), soit en externe, auprès des acteurs philanthropiques ou de l'aide publique pour le développement. La troisième stratégie porte sur la réallocation des ressources existantes, notamment au profit de politiques ciblées sur les groupes les plus vulnérables ou les secteurs délaissés, comme la santé. La PNPPS offre sur cet aspect des solutions innovantes et des pistes créatives, qui gagneront à être approfondies et peut-être répliquées dans d'autres domaines de l'action publique.



### **III. Module 3**

## **La promotion sociale et l'insertion professionnelle**

Ce module porte sur le second concept-clé de la PNPPS d'Haïti, la « promotion sociale », dont il présente les enjeux et axes d'intervention. Pour cela, il est centré sur la thématique du travail et plus précisément sur les politiques visant l'insertion professionnelle. La dernière session aborde aussi les questions de développement en milieu rural, qui posent des défis très spécifiques en matière de promotion sociale, puisqu'elles visent des populations non-salariées (micro-entrepreneurs, petits exploitants) qui se trouvent souvent exclues des politiques sociales et exposées à des situations économiques précaires.

#### **A. Unité 1**

### **Concepts de la promotion sociale / L'insertion professionnelle**

*Laís Abramo et Andrés Espejo*

La première session plante le cadre conceptuel du module, en présentant la raison d'être de la promotion sociale. Laís Abramo y introduit la notion de travail décent, forgée à l'international pour servir de base à l'analyse et l'intervention publique en matière d'emploi.

Formalisé en 1999 par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), le travail décent a vocation à promouvoir la possibilité pour les hommes et les femmes d'accéder à un travail productif et de qualité dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. Il se mesure à l'aune d'un plancher de base, ou minimum, en deçà duquel on parle de travail inacceptable. Les employé.e.s du secteur informel peuvent être classé.e.s dans la catégorie de travail décent, en revanche, le travail infantile et tous les types de travaux forcés sont considérés comme inacceptables.

Concept multidimensionnel, le travail décent s'inscrit au carrefour de quatre objectifs stratégiques : créer plus et de meilleurs emplois, étendre la protection sociale, renforcer le dialogue social et promouvoir les droits des travailleurs et travailleuses.

Dans la seconde vidéo, Andrés Espejo explique que si le travail occupe une place si centrale dans la PNPPS haïtienne et dans la protection sociale en général, c'est que celui-ci fait partie des secteurs les plus déterminants en matière de production, d'atténuation ou au contraire d'exacerbation des inégalités.

D'après la CEPALC, l'inclusion au monde du travail est entravée par divers types de barrières, qui portent soit sur la capacité d'accéder aux offres d'emploi (exclusion volontaire ou involontaire) soit sur la capacité de s'insérer sur le marché de l'emploi (chômage persistant ou touchant certaines tranches de la population) soit sur les conditions de travail, avec des emplois informels, précaires, sans contrat, mais aussi des emplois formels inacceptables pour diverses raisons (horaires trop étendus, salaire trop bas, entre autres).

Ces difficultés se combinent en outre avec la matrice des inégalités, rendant plus difficile l'accès au travail décent pour les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes d'appartenance ethnique afro descendante ou autochtone et les personnes migrantes. Les programmes d'insertion professionnelle ont vocation à tenter de combler ces lacunes, à travers le renforcement de capacités et la génération de services relatifs à l'emploi. Pour fournir des résultats durables et efficaces, ils doivent s'articuler avec les autres domaines de la protection sociale et prévoir des mesures ciblées sur les populations vulnérables.

## **B. Unité 2**

### **Indicateurs du marché du travail et sources d'information**

*Sonia Gontero*

La deuxième session du module se concentre sur des aspects méthodologiques, essentiels pour appréhender les questions de travail dans une perspective opérationnelle, de construction de systèmes de promotion sociale adaptés.

Pour analyser la situation d'une population au regard des indicateurs de travail, on sépare cette population en deux grandes catégories : la population active, qui comprend toutes les personnes en âge et en état de travailler, et la population inactive, qui inclut les personnes âgées de plus de 65 ans, les enfants, mais aussi les étudiants, personnes au foyer, personnes handicapées incapables de travailler et autres.

Au sein de la population active, on parle de « personnes occupées » pour désigner les individus qui possèdent effectivement un emploi, que ce soit un emploi salarié, un travail indépendant (entrepreneurs à leur compte) ou un travail familial non rémunéré. Les personnes sans travail, disponibles pour travailler et effectivement en quête d'un emploi forment la catégorie des chômeurs.

À partir de ces catégories, on peut obtenir les trois principaux indicateurs de travail, qui nous renseignent sur la situation du marché de l'emploi dans un pays ou une région donnée : le taux d'emploi, le taux de chômage, le taux d'activité. L'intervenante explique comment les calculer, et souligne qu'il est souvent utile de désagréger ces indicateurs par sous-catégories, correspondant aux facteurs d'inégalités de la matrice des inégalités : genre, âge, appartenance ethnique, entre autres. Par exemple, en Haïti, pour un taux de chômage total estimé à 15% de la population active en 2022, on comptait en réalité 35% de chômeurs parmi les jeunes actifs de 15 à 24 ans. Une information importante pour la formulation de politiques publiques d'insertion professionnelles adaptées.

### C. Unité 3

## Formation professionnelle et insertion : politiques actives du marché du travail

*Andrés Espejo*

La troisième session porte justement sur les politiques dites « actives » du marché du travail, qui visent l'insertion professionnelle des personnes en situation de chômage, par opposition à des prestations d'assistance passive (assurance chômage notamment). Souvent orientées en direction des groupes les plus vulnérables de la population, ces politiques couvrent un large éventail d'instruments. Deux leviers sont ici présentés, à savoir les programmes d'enseignement et formation professionnelle (EFP) et les services publics de l'emploi. Centrés sur la transmission ou le renforcement de compétences, les premiers peuvent se matérialiser sous des formes très variées, notamment comme politiques de soutien à l'entrepreneuriat ou comme transferts monétaires.

Dans le contexte de la crise sociale et économique postpandémie de COVID-19, l'enjeu de la requalification s'est aussi beaucoup renforcé, en matière de formation, car il est devenu vital de soutenir la transition des travailleurs des secteurs affectés vers de nouveaux types d'activités. Les services publics de l'emploi, quant à eux, visent à fournir des informations sur les postes vacants, pour favoriser la rencontre entre l'offre et la demande de travail. La construction de profils professionnels et l'accès prioritaire aux offres des agences (publiques mais parfois aussi privées) en charge de ces services sont les principaux leviers qui permettent d'assurer cette mise en contact.

En Haïti et dans d'autres pays de la région, l'un des grands défis que tentent de relever les gouvernements en matière de politiques actives du marché du travail porte sur l'insertion des jeunes, une population particulièrement vulnérable au regard de l'accès à l'emploi.

### D. Unité 4

## Gouvernance et développement économiques des zones rurales

*Octavio Sotomayor*

Un autre défi important porte sur l'inclusion et le développement des zones rurales. Souvent plus exposées à la pauvreté et aux problématiques de développement, celles-ci sont aussi plus difficiles à atteindre, en termes d'action publique. L'intervenant commence par présenter les défis qui se posent en matière de gouvernance et de capacité étatique, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Selon lui, il est essentiel que les États se consolident et continuent à assumer un rôle actif dans la production et la coordination de l'action publique en matière de promotion sociale, tout en permettant aussi la participation d'acteurs clés, tels que le secteur privé et la société civile.

Dans le secteur agricole et en particulier pour la production familiale ou à petite échelle, diverses solutions innovantes de financement ont fait leurs preuves au cours des dernières années. Le modèle du coopérativisme offre notamment des pistes intéressantes, en fédérant les forces vives au niveau local et en permettant aux producteurs coalisés d'accéder à des outils ou des systèmes de vente plus performants. Pour faire face à des situations budgétaires limitées, l'intervenant préconise aussi de s'intéresser aux sources de financement externe ou aux modèles *low cost* (peu onéreux), dont il présente divers exemples.

Il évoque enfin les divers fronts sur lesquels les autorités publiques des pays de la région devront intervenir, au cours des prochaines années, pour encourager le développement dans les zones rurales. Parmi ceux-ci, il cite l'enjeu de fertilité des sols, crucial pour la réalisation des objectifs relatifs à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, mais aussi celui de la fragmentation de la propriété foncière, son corollaire, qui conduit à une surexploitation des terres et à une forte baisse au niveau de leur productivité. Des perspectives encourageantes semblent néanmoins se profiler du côté des marchés, avec le recours à des solutions innovantes de commercialisation au niveau local et le succès croissant des plateformes de vente en ligne.

## **IV. Module 4**

# **Cadre institutionnel des politiques sociales et leurs outils**

Après la présentation des enjeux de la protection sociale et des principaux axes d'intervention de la PNPPS en Haïti, ce quatrième module entre plus avant dans l'exploration des défis de la mise en œuvre de systèmes de protection et de promotion sociales efficaces, durables et résilients.

### **A. Unité 1**

## **Cadre institutionnel des politiques sociales**

*Carlos Maldonado Valera*

La première unité fait office d'introduction et aborde, de manière transversale, la question du cadre institutionnel. Pour être mises en œuvre et produire des résultats positifs, les politiques sociales doivent en effet compter sur un socle de normes, mandats, structures organisationnelles, outils de gestion et moyens de financement qui constituent ensemble ce qu'on appelle leur « cadre institutionnel ». Quatre dimensions fondamentales doivent être observées : une dimension juridique et normative, soucieuse d'inscrire les politiques dans une approche fondée sur les droits humains, une dimension organisationnelle, qui envisage la répartition des tâches entre divers organes ou services au sein des États avec des instances efficaces de coordination, une dimension technique ou opérationnelle, qui rappelle l'importance des outils de gestion et des capacités nécessaires pour la mise en œuvre des politiques, et enfin une dimension de financement, correspondant à la disponibilité des ressources pour financer ces politiques.

On retrouve ces quatre aspects dans la PNPPS mise en œuvre en Haïti en 2020 : ils constituent une base indispensable à la construction de toute politique publique efficace. À travers trois entrées différentes, situées au niveau des composantes organisationnelles (systèmes de protection sociale en

cas de chocs) et technico-opérationnelles (systèmes d'information et systèmes d'évaluation et suivi) du modèle susmentionné, les unités suivantes permettent d'approfondir certains aspects critiques pour la protection sociale en Haïti.

## **B. Unité 2**

### **Systèmes d'information de la protection sociale et registre de destinataires potentiels**

*Tamara Van Hemelryck*

La deuxième session du module porte sur les systèmes d'information sociale, des outils clés pour l'universalisation des politiques sociales. Grâce aux informations détaillées qu'ils fournissent sur la population et les prestations sociales auxquelles les personnes ont accès, ces systèmes permettent d'informer la conception des politiques, d'assurer le suivi des prestations et de faciliter la coordination entre divers services administratifs. Constitués de diverses bases de données, plus ou moins détaillées et spécialisées, ces systèmes sont alimentés par des informations collectées au moyen de différentes méthodologies, incluant des enquêtes et visites à domicile.

Un concept clé pour leur fonctionnement est celui de l'interopérabilité, qui renvoie à la coordination des systèmes, des acteurs et des outils impliqués à la fois dans la collecte et dans l'utilisation de ces données. Les systèmes d'information peuvent en effet permettre à différents services de l'État d'avoir accès aux informations relatives au profil social des individus et de modifier ou actualiser ces informations en fonction des changements de situation ou des nouvelles prestations accordées. L'instauration de systèmes d'information dématérialisés permet en cela le partage et la réutilisation des données entre plusieurs services publics, suivant une approche intégrée entre des domaines variés de la protection sociale. La communicabilité entre les domaines et services de l'action sociale permet également d'obtenir une vision intégrale des profils sociaux et un suivi de long terme, rendant possible la rétroaction des prestations. Pour les destinataires, les systèmes d'information offrent la garantie d'un traitement efficace, transparent et équitable de leur situation.

## **C. Unité 3**

### **Systèmes de protection sociale contre les catastrophes**

*Raúl Holz*

Cette troisième session aborde la question du risque de désastre, une thématique qui semble incontournable dans la conception des systèmes nationaux de protection sociale, en particulier au regard des drames qui ont marqué l'histoire haïtienne. De manière générale, la multiplication des désastres au cours des dernières décennies et leur impact toujours plus critique sur les populations a fait de la mise en œuvre de systèmes de protection sociale contre les catastrophes un enjeu prioritaire pour l'accomplissement de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Les États à faibles revenus sont d'ailleurs les plus affectés par ces catastrophes, dont les conséquences immédiates et à plus long terme contribuent à renforcer les vulnérabilités déjà existantes dans la population. Pour briser ces cercles vicieux, il est essentiel de renforcer les dimensions préventive, atténuante et de résilience de la protection sociale, d'une part en articulant la formulation des politiques de protection sociale et de gestion des catastrophes et d'autre part en affinant les types de réponses proposées face à ces catastrophes au prisme des axes structurants de la matrice des inégalités sociales (situation socio-économique, genre, entre autres).

On distingue trois moments possibles d'intervention, pour répondre à des catastrophes : une phase préventive *ex-ante*, centrée sur l'identification et le traitement des vulnérabilités, une phase d'atténuation durant la crise, avec la mise en place d'aides d'urgence par exemple, et enfin une phase de récupération et d'adaptation post-désastre, avec des prestations d'assistance de plus ou moins long terme.

En tout cas, il est essentiel d'institutionnaliser la coordination entre protection sociale et gestion des risques de désastre, notamment en encourageant l'articulation entre les entités en charge de gérer ces questions. Aussi, l'inclusion des ministères de développement social dans la mise en œuvre des systèmes nationaux de gestion des catastrophes constitue-t-elle une mesure importante dans le contexte latinoaméricain et des Caraïbes.

## **D. Unité 4**

### **Évaluation et suivi des programmes sociaux**

*Humberto Soto de la Rosa*

La dernière session du module aborde une question méthodologique importante, en lien avec le processus de mise en œuvre des programmes sociaux : celle de leur suivi et de leur évaluation. Ces deux mécanismes doivent en effet faire partie intégrante du processus de formulation des politiques publiques, dont ils visent à garantir, en dernière analyse, l'impact réel et positif sur le problème social identifié en amont.

Le suivi des programmes a pour but de vérifier le bon déroulement de leur exécution. Il instaure une forme de surveillance vis-à-vis du processus de mise en œuvre, qui se matérialise par le contrôle physique des activités du programme, par une vérification financière de l'équilibre budgétaire et enfin par une enquête transversale auprès de ses divers protagonistes.

L'évaluation est un deuxième mécanisme important, dont la finalité est de contrôler les performances des programmes publics en matière d'impact et de conformité de leurs résultats aux objectifs et aux produits attendus. Elle peut être réalisée à deux moments du processus de formulation des politiques. Lorsqu'elle se produit *ex-ante*, c'est-à-dire durant la phase de conception des programmes, elle conditionne le passage à la phase de mise en œuvre. Lorsqu'elle a lieu *ex-post*, c'est-à-dire pendant la phase de mise en œuvre ou après l'achèvement d'un programme, elle permet également de déterminer sa poursuite, voire de suggérer sa réplique, dans d'autres contextes ou domaines d'action publique, mais aussi de résoudre d'éventuels problèmes.

Ces deux leviers d'opérationnalisation des politiques publiques sont en tout cas cruciaux pour garantir le succès d'un programme social et devront faire l'objet d'une attention et d'une planification particulière dans le déroulement de la PNPPS en Haïti.



## Annexe

### Liste des intervenant.e.s

- Laís Abramo  
Consultante, ex-directrice de la Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Alberto Arenas de Mesa  
Directeur de la Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Nicole Bidegain  
Spécialiste des affaires sociales  
Division des affaires de genre  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Daniel Dorsainvil  
Consultant  
Ex-ministre de l'Économie et des Finances d'Haïti
- Andrés Espejo  
Assistant de recherche senior en affaires sociales  
Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Sonia Gontero  
Spécialiste d'affaires économiques  
Division de développement économique  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)

- Raul Holz  
Spécialiste en affaires sociales  
Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Sandra Huenchuan  
Spécialiste en démographie  
Unité de développement social  
Siège sous régional de la CEPALC au Mexique  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Carlos Maldonado Valera  
Spécialiste en Affaires Sociales  
Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Maria Luisa Marinho  
Spécialiste en affaires sociales  
Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Luis Riffo  
Assistant de recherche principal  
Institut Latinoaméricain et des Caraïbes de Planification Économique et Sociales (ILPES)
- Claudia Robles  
Spécialiste en affaires sociales  
Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Raquel Santos  
Spécialiste des Affaires Sociales  
Division de développement social  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Humberto Soto de la Rosa  
Spécialiste en affaires sociales  
Unité de développement social  
Siège sous régional de la CEPALC au Mexique  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Octavio Sotomayor  
Spécialiste en affaires économiques  
Unité de développement agricole de la Division de Ressources Naturelles  
Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Tamara van Hemelryck  
Conseillère auprès du sous-secrétariat à l'évaluation sociale  
Ministère du Développement social et de la Famille du Chili

Cette brochure présente une synthèse des enseignements du cours de formation à distance « Protection et promotion sociales » proposé par la Commission Économique pour l'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC) et réalisé au sein de son Institut latinoaméricain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES). Cette formation en ligne qui porte sur des questions de protection et de promotion sociales -abordées dans une perspective régionale centrée sur l'Amérique latine et les Caraïbes- a été conçue dans le contexte de l'adoption de la Politique nationale de protection et promotion sociales (PNPPS, 2020) en Haïti, afin de consolider les connaissances des fonctionnaires du Ministère des Affaires Sociales et du Travail et d'autres institutions aux défis de la mise en œuvre de politiques sociales efficaces, durables, résilientes et de qualité.

