

BOÎTE À OUTILS

Promouvoir l'égalité

La contribution des
politiques sociales
en Amérique latine
et dans les Caraïbes

Simone Cecchini, Raúl Holz
et Humberto Soto de la Rosa

Responsables de la coordination



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



Promouvoir l'égalité

La contribution des
politiques sociales
en Amérique latine
et dans les Caraïbes

Simone Cecchini, Raúl Holz
et Humberto Soto de la Rosa

Responsables de la coordination



NATIONS UNIES

CEPALC

Ce document a été coordonné 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, 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* », financé par la onzième tranche du Compte pour le développement des Nations Unies. Les auteurs tiennent à remercier Fabián Repetto pour ses précieux commentaires sur une version antérieure de ce document, ainsi que Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, Maria Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco et Heidi Ullmann pour la rédaction de chapitres spécifiques, et Daniela Huneus pour son soutien dans la préparation du document. Merci aussi aux personnes qui ont participé aux discussions des ateliers de formation *Que Nadie se quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá* (Panama, 15 et 16 novembre 2018) et *Políticas Sociales para que Nadie se quede Atrás* (Santiago de Veraguas, 9 et 10 avril 2019, et Panama, 11 et 12 avril 2019), organisés par la Division du développement social et le bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique, en collaboration avec le Cabinet social du gouvernement de la République du Panama.

Les opinions exprimées dans ce document traduit d'un texte original rédigé en espagnol qui n'a pas été formellement édité, relèvent de la seule responsabilité des auteur(e)s et peuvent ne pas coïncider avec celles de l'Organisation.

Publication des Nations Unies

LC/TS.2021/55

Distribution : L

Droits d'auteur © Nations Unies, 2021

Tous droits réservés

Imprimé aux Nations Unies, Santiago

21-00316

Cette publication doit être citée comme suit : S. Cecchini, R. Holz et H. Soto de la Rosa (coords.), *Boîte à outils. Promouvoir l'égalité : la contribution des politiques sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes* (LC/TS.2021/55), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2021.

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	4		
Résumé	7		
Introduction Contexte régional et objectifs de la boîte à outils	9		
 Cadre conceptuel	15		 VIII Viellissement et vieillesse
 Vers plus d'égalité socio- économique	25		 IX Peuples autochtones
IV Genre	45		X Personnes d'ascendance africaine
V Enfance et adolescence	63		 XI Personnes handicapées
VI La jeunesse	81		 XII Migrants
VII Âge adulte	99		 XIII Inégalités territoriales
			XIV Les défis des politiques publiques pour atteindre l'égalité

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 au sein des pays et entre eux », ainsi que par les appels à « ne laisser personne de côté » sur la voie du développement et « accélérer les progrès pour ceux qui sont le plus en retard ».

Le Programme 2030 reconnaît le rôle primordial de l'égalité en tant que moteur du développement, qui ne peut être atteint que par la reconnaissance et la réduction effective des écarts sociaux et économiques existant dans les différents pays, ce qui implique de promouvoir l'inclusion sociale, économique et politique de toutes les personnes, indépendamment de leur situation économique, de leur âge, de leur sexe, de leur race, de leur ethnie, de leur origine, de leur religion, de leur handicap ou de tout autre statut.

La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) considère l'égalité comme la cheville ouvrière du développement et a souligné l'importance que revêt la réalisation d'une plus grande égalité dans le cadre de la responsabilité des États de garantir l'exercice des droits de l'ensemble de la population. Depuis 2010, les documents de fond présentés par la CEPALC à ses différentes sessions soulignent que l'égalité est un engagement éthique incontournable qui doit se traduire par des institutions, des structures et des politiques permettant de progresser vers la réduction des écarts.

Aujourd'hui, la pandémie de coronavirus (COVID-19) a exacerbé les profonds écarts structurels existants et a mis en évidence les impacts de l'inégalité dans la région. Les axes de la matrice des inégalités sociales, notamment le statut socio-économique, le sexe, les différentes étapes du cycle de vie, le statut ethnique et racial, le handicap, le statut migratoire et le territoire, définissent des scénarios multiples et simultanés d'exclusion et de discrimination qui, avec les niveaux élevés d'informalité du travail, le manque de protection sociale et la pauvreté, se traduisent par une plus grande vulnérabilité d'une grande partie de la population aux répercussions de la pandémie sur la santé, la société et l'économie. Dès lors, face à la capacité inégale des différents groupes de population à atteindre le bien-être, il est nécessaire de se fixer comme horizon l'égalité et la durabilité, et de viser la création d'un véritable État-providence.

Ce constat montre l'importance de combler les écarts d'inégalité selon les différents axes et dans les différents domaines de droits concernés, tels que le revenu, le travail décent, la

protection sociale et l'accès aux soins, l'éducation, la santé, les systèmes de retraite, la nutrition et les services de base. Il est donc essentiel de rechercher une plus grande égalité en termes de moyens, en assurant une plus grande disponibilité des revenus et des ressources productives, mais aussi une plus grande égalité des chances et un développement plus équitable des capacités, afin de parvenir à une inclusion économique, politique et sociale effective.

L'objectif de cette « boîte à outils » est précisément de contribuer au renforcement des capacités dans le domaine des politiques publiques sociales orientées vers la promotion de l'égalité. Pour ce faire, ce guide fournit aux lecteurs des éléments qui contribuent à recenser les principaux engagements internationaux visant à garantir les droits de l'homme et l'égalité, à faciliter le diagnostic et l'analyse liés aux inégalités socio-économiques dominantes et à contribuer à une meilleure conception, hiérarchisation et mise en œuvre des politiques destinées à relever ces défis. Les différents exemples présentés dans la « boîte à outils » montrent que des politiques telles que la protection sociale et les soins, la santé, l'éducation et le travail jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les inégalités.

Cette « boîte à outils », dont le but ultime est de faciliter l'identification, la conception et la mise en œuvre de politiques sociales axées sur l'égalité, constitue donc une contribution majeure à la réalisation de l'objectif plus large de réduction des multiples inégalités qui prévalent dans la région.

Alicia Bárcena

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

Résumé

L'objectif principal de cette boîte à outils est de faciliter le diagnostic des nombreuses dimensions de l'inégalité sociale qui prévaut en Amérique latine et dans les Caraïbes et fournir des informations pertinentes sur les politiques sociales mises en œuvre dans différents pays de la région et qui se sont avérées capables de réduire ces inégalités.

En 2016, la CEPALC a présenté la *Matrice des inégalités sociales en Amérique latine* pour approfondir l'analyse des inégalités dans la région. Ce document est structuré sur la base de la matrice des inégalités sociales et la rend opérationnelle, ce qui permet de disposer d'un cadre analytique suffisamment souple pour examiner les différentes inégalités sociales dans la région. Selon ce cadre, les inégalités sociales sont articulées autour de différents axes, dont le premier est la strate socio-économique, entrelacée et renforcée, entre autres, par les inégalités de genre, les inégalités ethniques et raciales, les inégalités liées aux différentes étapes du cycle de vie des personnes, les personnes handicapées, les migrants et les inégalités territoriales.

Cette boîte à outils nous aide à découvrir que les axes constituant la matrice des inégalités sociales sont essentiels pour diagnostiquer et expliquer les tendances en matière d'inégalité, à la lumière notamment des dynamiques disparates entre les groupes de population. Le diagnostic met également en évidence la manière dont ces inégalités se matérialisent sous la forme de lacunes dans l'exercice des droits et dans certains des principaux domaines relevant du développement social, tels que l'éducation, la santé et la protection sociale.

Ce diagnostic révèle que certains défis doivent être relevés dans le cadre des politiques sociales, notamment en ce qui concerne la possibilité de progresser dans l'amélioration des conditions de vie des groupes de population les plus défavorisés. Il est donc utile de fournir des informations sur les politiques sociales considérées comme prioritaires en fonction des multiples expériences régionales. Ces expériences visant à lutter contre les inégalités sociales ne doivent pas être considérées comme de simples recettes mais comme un point de départ pour explorer et élargir le cadre des réponses possibles.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 accorde la plus grande importance à la réduction des inégalités comme une fin en soi, mais aussi en tant que condition transversale pour atteindre le développement durable. Cette boîte à outils propose une méthodologie de diagnostic et recense les politiques prioritaires pour la réduction des inégalités, afin de garantir que personne ne soit laissé pour compte.



Introduction

Contexte régional et objectifs de la boîte à outils¹

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, la persistance des inégalités sociales et l'engagement de la CEPALC

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est le fruit d'un consensus prônant un modèle de développement durable et inclusif axé sur le bien-être des personnes. Il s'agit d'un programme transformateur dont le souci principal est la réduction des inégalités sous toutes leurs formes. L'appel à « ne laisser personne de côté » et « accélérer les progrès pour ceux qui sont le plus en retard » traduit explicitement la priorité énoncée dans l'objectif de développement durable 10 (ODD 10), à savoir réduire les inégalités au sein des pays et entre eux. La recherche d'une plus grande égalité fait toutefois partie intégrante de l'ensemble du Programme 2030. Elle est également présente dans la quête de l'égalité de genre et de l'autonomisation de toutes les femmes et les filles (ODD 5). La poursuite d'une plus grande égalité passe aussi par une vie exempte de privations extrêmes, l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes (ODD 1) et de la faim (ODD 2), ainsi

l'accès égalitaire de tous aux conditions de base suivantes : vivre en bonne santé (ODD 3), assurer une éducation inclusive et de qualité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie (ODD 4), garantir l'accès à des services d'alimentation en eau et d'assainissement (ODD 6), à une énergie propre et abordable (ODD 7), à des emplois décents (ODD 8) et à un accès égal à la justice (ODD 16). En d'autres termes, le Programme 2030 reconnaît que la question de l'égalité est un axe fondamental qui ne peut être abordé qu'en reconnaissant et en comblant les écarts qui existent entre les niveaux de développement social des différents pays et communautés.



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 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.

Le modèle dominant de développement mondial a engendré de profonds déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux qui se traduisent, entre autres, par de fortes inégalités. Malgré le fléchissement des inégalités observé au cours de la dernière décennie, l'Amérique latine et les Caraïbes restent la région la plus inégalitaire au monde en termes de revenus. Depuis toujours, ces déséquilibres sont caractérisés par une forte hétérogénéité structurelle de la matrice productive, qui est en grande partie à l'origine des profondes inégalités sociales.

Pour aborder ces problèmes, la CEPALC a, depuis au moins 2010, positionné l'égalité comme une valeur fondamentale et un principe éthique irréductible, et la considère comme la cheville ouvrière d'un développement accru basé sur une approche fondée sur les droits. Cette démarche s'est traduite par la publication de plusieurs documents institutionnels : *L'heure de l'égalité : combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins* (CEPALC, 2010) ; *Changement structurel pour l'égalité : une vision intégrée du développement* (CEPALC, 2012) ; *Pactes pour l'égalité : Vers un avenir durable* (CEPALC, 2014) ; *Horizons 2030 : l'égalité au cœur du développement durable* (CEPALC, 2016a) ; *La matrice des inégalités sociales en Amérique latine* (2016b) ; *L'inefficacité de l'inégalité* (CEPALC, 2018) et *Construire un nouvel avenir. Une reprise transformatrice, axée sur l'égalité et la durabilité* (CEPALC, 2020b). La réalisation d'une plus grande égalité est en outre l'un des principaux objectifs de l'Agenda régional pour le développement social inclusif (CEPALC, 2019), un instrument technique et politique adopté par les pays de la région dans le cadre de la Conférence régionale sur le développement social en Amérique latine et dans les Caraïbes pour faciliter la mise en œuvre du Programme 2030 dans notre région.

L'inégalité et la crise résultant de la pandémie de coronavirus (COVID-19)

La crise engendrée par la pandémie de coronavirus (COVID-19) frappe la région à un moment complexe marqué par une lente réduction des inégalités de revenus et une aggravation de la pauvreté et de l'extrême pauvreté depuis 2014, ainsi que par un ralentissement de la croissance et des déséquilibres environnementaux résultant d'un mode de développement insoutenable. La pandémie a fait ressortir et a exacerbé les profondes lacunes structurelles de la région, notamment les niveaux élevés d'inégalité, et les différentes répercussions socio-économiques sont un reflet de la matrice des inégalités sociales dans la région. Les groupes les plus vulnérables et les travailleurs informels ont sans conteste été les plus durement touchés par la crise provoquée par la maladie à coronavirus 2019 (CEPALC, 2020a). Dans le contexte actuel, la relance passe donc par la reconstruction et une action à court terme, mais ce, dans le cadre d'une perspective à moyen et long terme. La relance et le développement doivent être orientés vers un État-providence inclusif et une transformation productive qui favorise l'égalité (CEPALC, 2020b)².

Les objectifs de la boîte à outils sont les suivants :

- i) Apporter des informations sur les principales réglementations internationales qui, dans le cadre d'une approche fondée sur les droits, devraient en principe faciliter la formulation et la mise en œuvre de politiques sociales propres à réduire les inégalités.
- ii) Faciliter le diagnostic des problèmes relatifs aux inégalités sociales dominantes, notamment leur identification et leur analyse.
- iii) Mettre en avant, à partir des expériences régionales, les politiques sociales qui permettent une réduction des inégalités et la réalisation des Objectifs de développement durable.



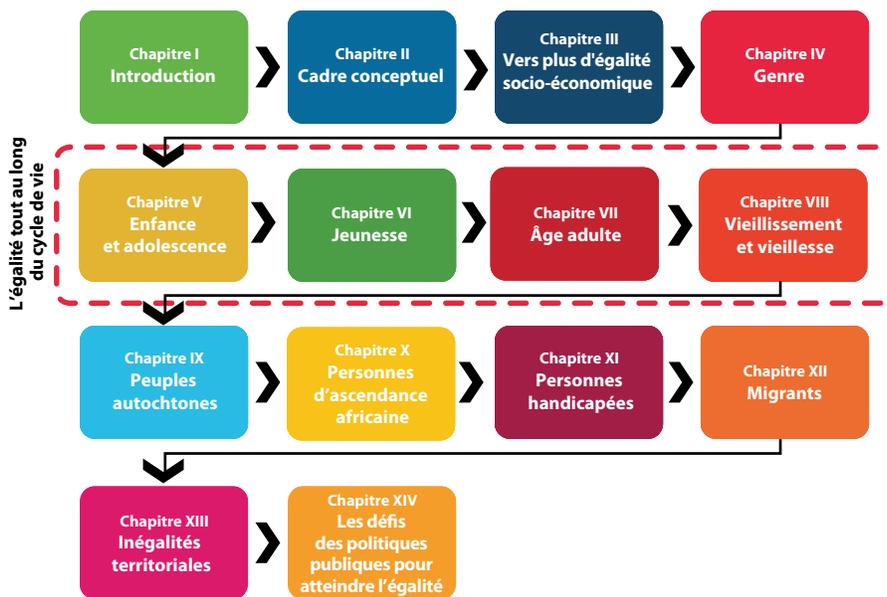
² Des encadrés sur l'impact de la pandémie et les politiques adoptées sont présentés dans la section diagnostic de chaque chapitre, mais un bilan détaillé dépasse la portée de cette boîte à outils.

Le concept d'outil est rattaché aux trois domaines suivants : le caractère normatif des politiques sociales, le diagnostic des inégalités et la mise en œuvre des politiques sociales³. L'attention est portée, dans la mesure du possible, sur les politiques publiques dont l'impact positif sur la réduction de certaines dimensions de l'inégalité a été rigoureusement mesuré et évalué. Compte tenu de la gamme étendue des sujets abordés, les chapitres offrent également une passerelle vers des informations plus détaillées par la mention de sources et de liens spécifiques sur les multiples dimensions de l'inégalité.

Quel est le public cible de cette boîte à outils ?

La boîte à outils s'adresse aux acteurs responsables des politiques sociales. Le public cible principal devrait être constitué de fonctionnaires qui conçoivent, mettent en œuvre et évaluent ces politiques, mais les organisations de la société civile et les organismes de coopération devraient également pouvoir exploiter les concepts et les expériences qui facilitent la définition de normes nationales et internationales, le diagnostic et la hiérarchisation, la conception et la mise en œuvre de politiques publiques qui contribuent à la réduction des inégalités sociales. Cette méthode peut également être utile aux étudiants qui effectuent des recherches sur les problèmes sociaux et économiques en matière de développement.

DIAGRAMME I.1
Contenus de la boîte à outils



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Organisation des chapitres

Les chapitres consacrés aux axes de l'inégalité sociale (chapitres III-XIII) sont structurés selon un modèle similaire. La première section recense les principales normes internationales qui encadrent la politique sociale selon une approche fondée sur les droits, après quoi, la deuxième section établit un diagnostic de l'inégalité, qui consiste, en général, à préciser certains concepts

³ Le concept d'outils est aussi rattaché à des aspects qui contribuent à la mise en œuvre et à la gestion des politiques sociales, et qui seront traités dans un autre document consacré aux institutions sociales.

clés et à faire ressortir les lacunes. Ces dernières se manifestent dans différents domaines tels que les revenus, le travail et l'emploi, la protection et les soins sociaux, l'éducation, la santé et la nutrition, les services de base, la sécurité des citoyens et la violence, ainsi qu'à travers la participation et la prise de décision.

Une troisième section définit les politiques publiques prioritaires pour la réduction des inégalités. Ces politiques sont le fruit d'expériences réussies dans les pays de la région. À la fin de chaque section, un encadré indique les lectures essentielles et pose une série de questions susceptibles de faciliter la réflexion et la discussion entre les participants aux ateliers de formation, afin de favoriser une meilleure compréhension de la boîte à outils.

Bibliographie

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2020a), « El desafío social en tiempos del COVID-19 », Informe Especial COVID-19 No3, 12 mai 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45527/S2000325_es.pdf.

_____ (2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46227/S2000699_es.pdf.

_____ (2019), *Agenda regional de desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45324/S2000095_es.pdf.

_____ (2018), *Laineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43442/S1800059_es.pdf.

_____ (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40159/S1600653_es.pdf.

_____ (2016b), *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.

_____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36692/LCC2586SES353s_es.pdf.

_____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3078/S2012062_es.pdf.

_____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/13309/S2010986_es.pdf.





Cadre conceptuel Égalité, de quoi et pour quoi¹

A. L'égalité à partir d'une approche fondée sur les droits

La CEPALC considère l'égalité à la fois comme principe normatif et comme horizon stratégique du développement. Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits, elle met l'accent sur la compréhension de l'égalité en termes de :

- Moyens : pour garantir une répartition plus équitable des revenus, des actifs productifs et financiers et de la propriété.
- Possibilités : pour éliminer toute forme de discrimination dans l'accès aux positions sociales, économiques ou politiques.
- Capacités : pour que les personnes réalisent le projet de vie qu'elles jugent important.
- Reconnaissance mutuelle : pour promouvoir l'autonomie et atténuer les vulnérabilités, favoriser l'égalité dans la répartition des rôles sociaux, économiques et politiques entre les générations et affirmer les identités collectives.
- Le souci de combler les écarts doit guider les interventions publiques en faveur de l'égalité réelle, qui ne se limite pas à l'égalité des chances, mais qui inclut également l'égalité des droits, des moyens, des capacités et des résultats.

La CEPALC (2010, 2012, 2014, 2018, 2020) considère l'égalité à la fois comme principe normatif et comme horizon stratégique du développement. Elle souligne en outre que les politiques sociales en général, et les politiques en faveur de l'égalité en particulier, doivent être conçues et gérées sur la base d'une approche fondée sur les droits. Une conception de l'égalité à partir d'une approche fondée sur les droits fait nécessairement référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), qui stipule, entre autres, que :

¹ Ce chapitre a été préparé par Raúl Holz, consultant auprès de la Division du développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

- Art. 22 « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ».
- Art. 25 : « 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. 2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés au sein ou hors du mariage, jouissent de la même protection sociale ».

Une approche fondée sur les droits permet d'articuler la conception et la mise en œuvre de politiques pro-égalité avec des accords contraignants à l'échelle nationale et internationale. Dans cette perspective, les politiques et les programmes ne s'adressent pas à des personnes qui ont des besoins à satisfaire, mais à des titulaires de droits qui obligent l'État (Abramovich, 2006, p. 36). Autrement dit, cette approche place les personnes au centre des politiques publiques en tant que sujets de droits, dans le but de garantir à tous les habitants le plein exercice de leurs droits. L'approche fondée sur les droits fournit ainsi un Cadre réglementaire, des principes et des critères d'orientation applicables à la politique pro-égalité. Pour assurer l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'homme et des objectifs de développement durable (ODD), il est indispensable de promouvoir des politiques sociales globales, articulées et intersectorielles, fondées sur des systèmes d'éducation et de santé universels et sur le développement des systèmes de protection sociale.

Du point de vue des politiques de réduction des inégalités, la question des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) est particulièrement pertinente². Plusieurs critères peuvent être appliqués pour évaluer si les États remplissent leurs obligations en matière de réalisation des droits. Il s'agit notamment de l'obligation pour les États d'utiliser « le maximum de leurs ressources disponibles » pour la pleine réalisation des DESC, d'éviter toute régression du système existant de protection des DESC, de réaliser progressivement les droits, de garantir sans discrimination et d'assurer aux hommes et aux femmes le même droit de jouir de ces droits et de satisfaire aux niveaux minimums essentiels de chaque droit.

Dans ce cadre global d'une approche fondée sur les droits, la CEPALC accorde la priorité à une compréhension de l'égalité en termes de moyens, d'opportunités, de capacités et de reconnaissance. Autrement dit, pour parvenir à l'égalité, les personnes sont considérées comme des sujets de droits et non seulement comme des bénéficiaires de la politique sociale ; elles bénéficient donc de certaines garanties et doivent également assumer certaines responsabilités. L'égalité des moyens se concrétise par une répartition plus équitable des revenus, des actifs productifs et financiers et des biens, ainsi que par une plus grande part des salaires dans les recettes de l'économie. L'égalité des chances met l'accent sur l'absence de toute forme de discrimination dans l'accès aux positions sociales, économiques ou politiques. L'égalité en termes de capacités fait référence aux compétences, aux connaissances et aux aptitudes que les individus acquièrent et qui leur permettent d'entreprendre des projets de vie qu'ils considèrent essentiels. D'autre part, l'égalité en tant que reconnaissance mutuelle se manifeste dans la participation des différents acteurs aux soins, au travail et au pouvoir, dans la répartition des coûts et des bénéfices entre les générations présentes et futures, et dans la visibilité et l'affirmation des identités collectives.

Dans le même ordre d'idées, la CEPALC (2018) réaffirme la nécessité de passer d'une culture de privilèges à une culture d'égalité des droits. La culture du privilège peut être définie sur la base

Selon cette approche fondée sur les droits, les politiques et programmes pro-égalité doivent considérer toutes les personnes comme titulaires de droits devant être respectés par l'État.

² À cet égard, il est important de mentionner le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), approuvé le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui revêt une importance particulière pour le continent américain, dans la mesure où il a été accepté par tous les pays d'Amérique latine par ratification ou adhésion.

de trois caractéristiques fondamentales. Le premier renvoie à la naturalisation de la différence en tant qu'inégalité. Dans ce cas, les caractéristiques ascriptives ou semi-ascriptives des personnes telles que la race, l'ethnicité, le sexe, l'origine, la culture, la langue et la religion (Calderón, Hopenhayn et Ottone, 1994 et 1996), servent de mécanismes de justification, entre autres, de l'inégalité du pouvoir, du niveau de vie, de l'accès aux biens, des réseaux d'influence et du statut de citoyen. Ce qui fait la force de cette approche, c'est quelle fait apparaître l'inégalité comme une condition naturelle et inaltérable, en faisant abstraction de sa construction historique. La deuxième caractéristique est que les personnes qui sont en mesure d'établir ces différences hiérarchiques sont elles-mêmes bénéficiaires de privilèges. Finalement, afin de maintenir les privilèges, la hiérarchie entre les citoyens est rendue opérationnelle par le biais d'acteurs, d'institutions, de règles et de pratiques sociales.

Sur le plan des politiques sociales, l'approche fondée sur les droits et la recherche d'une égalité substantielle sont des thématiques transversales propres à toutes les politiques et initiatives qui aspirent à un développement dans l'égalité. Les interventions publiques doivent être motivées par la volonté de combler les écarts afin de se rapprocher de l'égalité substantielle, laquelle ne se réduit pas à l'égalité des chances, mais englobe également l'égalité des droits, des moyens, des capacités et des résultats.

B. L'inégalité comme cadre d'analyse : La matrice des inégalités

La CEPALC propose le cadre analytique de la matrice des inégalités sociales dans le but d'étudier et de mieux comprendre ces inégalités.

- La matrice des inégalités repose sur des approches théoriques qui soulignent l'hétérogénéité structurelle de la matrice productive, la culture du privilège et un concept large d'égalité, qui inclut notamment l'égalité des moyens, des droits et des capacités.
- Le déterminant principal et le plus fondamental de l'inégalité est la strate socio-économique dont les éléments essentiels sont déterminés par la structure de la propriété et la distribution du pouvoir, des ressources et des actifs productifs.
- Cette matrice s'appuie également sur d'autres axes structurants, à savoir les inégalités de genre, les inégalités liées aux différentes étapes du cycle de vie, les inégalités ethniques et raciales, le handicap, le statut migratoire et les inégalités territoriales.
- Les différents axes se croisent, se renforcent et se connectent tout au long du cycle de vie, donnant lieu à une multiplicité de facteurs d'inégalité qui interagissent simultanément et s'accumulent au fil du temps.
- La matrice des inégalités peut servir de cadre analytique pour l'examen des principaux domaines du développement social et de l'exercice des droits par axes, ainsi que pour l'étude de l'accès différencié, entre autres, aux ressources productives, à l'éducation, à la santé, au travail décent et à la protection sociale.

La CEPALC (2016a) propose un cadre analytique de la matrice des inégalités sociales qui aborde certains des axes structurels de l'inégalité sociale propre à notre région (voir tableau II.1). La matrice des inégalités sociales est fortement conditionnée par la matrice productive, elle-même caractérisée par une forte hétérogénéité structurelle, c'est-à-dire par de profondes différences de productivité inter- et intra-sectorielles et entre des emplois à forte et faible productivité. C'est pourquoi le déterminant principal et le plus fondamental de l'inégalité est la strate socio-économique dont les éléments essentiels sont déterminés par la structure de

la propriété et la distribution du pouvoir, des ressources et des actifs productifs. L'une de ses manifestations les plus évidentes est l'inégalité des revenus, qui est à son tour la cause et l'effet d'autres inégalités en matière de santé, d'éducation et de marché du travail, entre autres.

Même si elle identifie le statut socio-économique comme déterminant de base, la matrice de l'inégalité sociale s'appuie aussi sur d'autres axes structurants, notamment les inégalités de genre, les inégalités ethniques et raciales, les inégalités liées aux différentes étapes du cycle de vie des individus, et les inégalités territoriales. Les différents axes se croisent, se renforcent et se connectent tout au long du cycle de vie, donnant lieu à une multiplicité de facteurs d'inégalité qui interagissent simultanément et s'accumulent au fil du temps.

Le caractère structurant des différents axes découle de leur poids constitutif et prépondérant dans le processus de production à des fins de marché et de reproduction de la vie. Ainsi, les expériences individuelles des personnes, en termes de possibilités de développement et d'exercice de leurs droits, sont déterminées, par exemple, par leur positionnement socio-économique dans la structure sociale, leur sexe, leur origine ethnique ou raciale, et/ou la zone géographique dans laquelle elles vivent.

Les caractéristiques et les mécanismes de reproduction et de persistance de la matrice des inégalités peuvent être décelés à partir des principaux domaines du développement social et de l'exercice des droits. Il en résulte un accès différencié, entre autres, aux ressources productives, à l'éducation, à la santé, au travail décent et à la protection sociale (CEPALC, 2016a).

TABLEAU II.1
La matrice des inégalités sociales

APPROCHES THÉORIQUES	MATRICE DES INÉGALITÉS SOCIALES	
	AXES STRUCTURANTS	DOMAINES DE DROITS CONCERNÉS
<ul style="list-style-type: none"> • Fondée sur la matrice productive (hétérogénéité structurelle) • Culture du privilège • Concept d'égalité : <ul style="list-style-type: none"> - Égalité des moyens (revenu et ressources productives) - Égalité des droits - Égalité des capacités - Autonomie et reconnaissance mutuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Statut socio-économique • Sexe • Statut ethnique et racial • Âge • Territoire <p>Autres expressions d'inégalité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statut d'handicapé • Statut migratoire • Orientation sexuelle et identité de genre 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus • Travail et emploi • Protection sociale et soins • Éducation • Santé et nutrition • Services de base (eau, assainissement, électricité, logement, transports, technologies de l'information et des communications) • Sécurité des citoyens et absence de violence • Participation et prise de décision

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.



La grande concentration d'emplois dans les secteurs à faible productivité est l'une des manifestations de l'hétérogénéité structurelle. Selon la CEPALC (2021), à l'horizon 2019, 49,7 pour cent des emplois se situaient dans des secteurs à faible productivité. Ces emplois se caractérisent généralement par de faibles revenus, un accès limité ou inexistant à la protection sociale et un caractère plus informel. Ces derniers comprennent à leur tour une proportion plus élevée de femmes, de jeunes, d'autochtones et de personnes d'ascendance africaine, ce qui engendre une stratification de l'accès à la sécurité sociale, conformément aux axes de la matrice des inégalités sociales. Il est donc probable qu'une paysanne autochtone rencontre plus d'obstacles à sa réalisation et à l'exercice de ses droits qu'un homme de race blanche vivant en ville.

Toute analyse des inégalités sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes doit tenir compte des différents axes structurants de cette matrice. La distinction entre axes répond à un souci de commodité analytique, mais en fonction de la réalité de la personne, ces axes sont indissociables, se croisent et se renforcent mutuellement. Cette approche permet de mettre en évidence les multiples situations d'inégalité et/ou de discrimination qui caractérisent souvent les « noyaux durs » de la pauvreté, de la vulnérabilité et des inégalités qui persistent et se reproduisent

dans la région. À défaut, il serait impossible de comprendre les écarts structurels qui caractérisent l'inégalité et d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques visant à combler ces écarts.

Pour pouvoir analyser correctement les inégalités et concevoir et mettre en œuvre des politiques destinées à les réduire, il est nécessaire de relier les différents axes structurels de l'inégalité sociale aux sphères de droits sur lesquelles ils portent (voir l'encadré II.1). Autrement dit, le cadre d'analyse fondé sur la matrice des inégalités propose d'aller au-delà de l'inégalité en tant qu'objet de recherche mesurable. L'approche proposée consiste plutôt à analyser l'inégalité, comprise en termes d'hétérogénéité structurelle, de culture du privilège et des différents concepts d'égalité, à partir des différents axes structurants et à les relier aux différentes sphères de droits dans lesquelles ils ont un impact.

En guise de mise en garde pour ce qui suit, il convient de noter que, tout comme les différentes dimensions de l'inégalité se croisent et se renforcent mutuellement au cours du cycle de vie, il existe également des politiques capables de traiter plusieurs dimensions de l'inégalité de façon simultanée. Ainsi, une politique de prise en charge axée sur l'offre d'une éducation préscolaire pourrait favoriser à la fois la réduction des inégalités de genre et celle des inégalités entre les enfants, lesquelles ont à leur tour des conséquences tout au long de la vie. Il est donc impossible, dans le cadre de cette boîte à outils, de prétendre couvrir toutes les options politiques et leur impact sur les différents axes. C'est pourquoi il a été convenu d'établir un ordre de priorité des politiques à mettre en œuvre pour chaque axe, en fonction des expériences réussies en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Il convient d'ajouter une mise en garde concernant le lien entre les différents termes d'égalité et la réduction des écarts dans chacun des axes. Dans ce même ordre d'idées, une politique spécifique peut évoluer vers une plus grande égalité substantielle en articulant simultanément diverses formes d'égalité (des chances, des moyens ou des résultats, entre autres). C'est ainsi qu'une politique de soins peut, par exemple, faire progresser l'égalité substantielle des femmes, en faisant le lien entre une plus grande égalité des chances, une plus grande égalité des résultats et une reconnaissance mutuelle. Par conséquent, lors du diagnostic des inégalités par axe structurant et de l'identification des priorités des politiques et des programmes, on évitera généralement de faire référence au type spécifique d'égalité ciblé par la politique, car il est entendu que ces éléments tendent à être interconnectés et à se renforcer mutuellement afin de progresser vers une plus grande égalité substantielle. Le tableau II.2 récapitule les axes structurants de l'inégalité et l'orientation des politiques.

Le cadre d'analyse fondé sur la matrice des inégalités propose d'analyser les axes structurants de l'inégalité et de les relier aux différents domaines de droits sur lesquels ils ont un impact.

TABLEAU II.2
La matrice des inégalités sociales
et les orientations de politique publique

AXES STRUCTURANTS DES INÉGALITÉS	ORIENTATION DE POLITIQUE PUBLIQUE
Inégalité socio-économique	Réduire les disparités de revenus et du marché du travail dans un contexte d'hétérogénéité structurelle.
Genre	Garantir l'autonomie économique, physique et décisionnelle des femmes.
Enfance et adolescence	Garantir les droits et le bien-être tout au long du cycle de vie.
Jeunes	
Âge adulte	
Vieillesse et vieillesse	
Peuples autochtones	Reconnaissance et bien-être de la population historiquement discriminée en raison de sa condition ethnico- raciale.
Personnes d'ascendance africaine	Orientation vers l'interaction et la relation entre l'individu et son environnement physique et social, différenciée par le type et le degré de handicap.
Personnes handicapées	
Migrants	Reconnaître les migrants comme des détenteurs de droits.
Inégalité territoriale	Atténuer les disparités territoriales qui affectent la jouissance des droits et du bien-être.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de Nations Unies (2018), *Promoting equality. An interregional perspective*, (LC/TS.2018/50), Nations Unies, Santiago.

C. Les avantages de l'égalité et l'inefficacité de l'inégalité

Les données empiriques montrent que les sociétés plus égalitaires ont tendance à :

- Être plus efficaces et assurer une croissance économique plus élevée et plus rapide.
- Être plus heureuses.
- Être en meilleure santé et plus soudées.
- Améliorer leur résilience vis-à-vis des aléas environnementaux.
- Se doter d'institutions plus fortes et plus démocratiques.

On assiste depuis peu à l'émergence d'un nombre croissant d'études empiriques qui fournissent des arguments scientifiques en faveur de l'aspiration à une plus grande égalité. Ces preuves peuvent être condensées en cinq raisons au moins qui plaident en faveur de sociétés plus égalitaires. Le premier élément concerne la relation entre l'inégalité et l'efficacité économique. Un des arguments les plus souvent invoqués pour justifier la présence d'inégalités est que celles-ci sont nécessaires pour atteindre une croissance plus élevée³. Cela étant, il est de plus en plus évident, depuis quelques années, que les prémisses du débat sur le lien entre inégalité et croissance, fondé sur l'arbitrage (*trade-off*) d'Okun (1975), sont erronées. Kuttner (1987) avait déjà montré que l'inégalité et la croissance économique ne sont pas mutuellement exclusives et que les politiques publiques, telles que celles relatives à la formation de capital et à l'investissement, à la protection du commerce international, aux politiques salariales et du travail, à la fiscalité ou aux politiques liées à l'État-providence, peuvent avoir des résultats positifs ou négatifs en termes d'efficacité et d'équité. Cette même insistance empirique sur les effets de la redistribution en termes de croissance se retrouve dans les études de Benabou (2000 et 2002) et de Bleaney, Gemmell et Kneller (2001), qui considèrent également que l'arbitrage (*trade-off*) n'est pas impératif.

Selon des études récentes du Fonds monétaire international (FMI) (Berg et Ostry, 2011 ; Ostry, Bird et Tsangarides, 2014), certains éléments probants indiquent que des pays plus égalitaires peuvent maintenir une croissance plus élevée et plus rapide, et que, hormis quelques cas extrêmes⁴, la redistribution favorise la croissance grâce à son impact sur les niveaux d'inégalité. Enfin, la CEPALC (2018b) a fourni des preuves supplémentaires qui démontrent une association négative entre l'inégalité et la productivité. Ainsi, la CEPALC soutient qu'une plus grande égalité peut être le moteur de l'efficacité économique, ce qui, à son tour, contribuerait à l'expansion de la demande effective.

Un deuxième élément associe des niveaux d'égalité plus élevés à une vie plus heureuse. Il est certain que le fait de sortir les gens de la pauvreté absolue leur apportera un plus grand bonheur. Toutefois, une augmentation supplémentaire des revenus ne procure pas nécessairement plus de bonheur. Au contraire, après avoir éliminé la pauvreté absolue, il serait

Les inégalités ont des effets corrosifs sur les institutions. La domination des élites économiques sur les institutions tend à saper la capacité de l'État.

³ Cette thèse remonte au moins au milieu des années 1970 dans les pays les plus avancés, dans le contexte de stagnation économique et de chômage élevé qui prévalait à cette époque et que certains économistes imputaient aux politiques sociales et à l'État providence. Ce point de vue a été soutenu sur le plan théorique par l'argument d'Okun (1975), selon lequel il existe un arbitrage important entre l'égalité et l'efficacité. L'auteur affirme que la distribution égalitaire et universelle des droits sociaux et politiques comporte des coûts en termes d'efficacité économique. En d'autres termes, les sociétés ne peuvent aspirer à ces deux objectifs simultanément et doivent donner la priorité à l'un au détriment de l'autre. Les propositions de politiques économiques dérivées de cette position prônent la réduction des investissements dans les politiques sociales, car celles-ci contribueraient à accroître le déficit budgétaire et à réduire l'épargne, et donc à nuire aux taux de croissance à long terme. La meilleure chose à faire serait donc de resserrer les dépenses publiques, de réduire les politiques de redistribution et de diminuer les impôts, en particulier ceux des plus riches, car la croissance plus élevée qui en résulterait profiterait à tous.

⁴ Dans ce cas, il s'agit des 25 pour cent des pays de l'échantillon où la redistribution est la plus forte, ce qui coïncide avec une redistribution supérieure à 13 points sur l'indice de Gini.

plus judicieux d'investir dans des sociétés plus égalitaires. Cette argumentation est étayée par des données qui montrent que les niveaux de bonheur dans différents pays présentent une corrélation plus forte avec une plus grande égalité des revenus qu'avec le revenu moyen (Wilkinson et Pickett, 2018, Ch.1). Une étude réalisée aux États-Unis révèle que cette relation négative entre l'inégalité des revenus et le bonheur peut s'expliquer par une perception accrue de l'injustice et un manque de confiance entre les personnes (Oishi, Kesebir et Diener, 2011). Ce constat réaffirme l'argument récurrent selon lequel une augmentation du revenu par habitant n'entraîne pas nécessairement des niveaux de bonheur plus élevés.

Un troisième argument en faveur d'une plus grande égalité est le fait avéré que les sociétés plus égalitaires ont tendance à être plus saines et plus soudées. Des données probantes à l'échelle internationale ont montré que des inégalités économiques plus profondes sont liées à une multiplication des problèmes sociaux, notamment des taux plus élevés de violence, de meurtres et de toxicomanie, d'incarcération, de grossesses précoces et de problèmes psychologiques et de santé mentale. Les sociétés plus égalitaires ont tendance à présenter de meilleurs indicateurs de santé et une plus longue espérance de vie (Marmot, 2015 ; Patel et al., 2018 ; Wilkinson et Pickett, 2010, 2018).

Un quatrième argument fait référence au fait qu'il est de plus en plus évident que l'inégalité est un facteur déterminant dans la dégradation de la nature, tant chez ceux qui la dégradent que chez ceux qui en subissent les conséquences, ainsi que dans la capacité à relever les enjeux liés aux catastrophes et à la dégradation de l'environnement. Ainsi, le changement climatique est fortement lié à l'inégalité. La moitié la plus pauvre de la population mondiale est responsable d'environ 10 pour cent des émissions mondiales de dioxyde de carbone, mais habite dans les pays les plus vulnérables au changement climatique. Par ailleurs, les 10 pour cent les plus riches de la population sont responsables de 50 pour cent des émissions mondiales (Gore, 2015). Les données relatives aux pays les plus riches montrent que les pays les plus inégalitaires produisent plus de déchets, ont tendance à consommer plus de viande, ont une consommation personnelle d'eau plus élevée et utilisent plus de véhicules à moteur (Dorling, 2017)⁵. Les effets de l'inégalité se vérifient également au sein des pays. Dans une étude réalisée pour les États-Unis, il est prouvé que les niveaux d'inégalité vont augmenter en raison des effets économiques inégaux du changement climatique sur le territoire (Hsiang *et al.*, 2017). On estime que les pertes économiques des personnes vivant dans la pauvreté sont deux à trois fois plus élevées que celles des non-pauvres (Cecchini, Sunkel et Barrantes, 2017), à la fois en raison de la vulnérabilité de leurs biens (Hallegatte *et al.*, 2017) et de leur accès limité aux outils de gestion des risques de catastrophe (Vakis, 2006)⁶.

Enfin, un cinquième élément met en évidence les effets positifs que des sociétés plus égalitaires peuvent exercer sur les institutions politiques. Cet aspect illustre la tension qui existe entre les économies organisées sur la base du marché, où la valeur de chaque personne correspond à son vote monétaire, et le système politique, où chaque personne est propriétaire de son vote. L'inégalité incite à la recherche de rente (*rent-seeking*), c'est-à-dire que les plus riches utilisent leur pouvoir pour se protéger des forces concurrentielles du marché et ainsi réaliser des profits. Les inégalités économiques auraient donc un effet corrosif sur les institutions politiques (Stiglitz, 2012). Un argument complémentaire met l'accent sur la capacité réduite de l'État au sein des sociétés inégales. Cette faiblesse s'explique en partie par la domination des élites économiques à l'égard des institutions étatiques, qui s'exprime, par exemple, par la persistance de systèmes fiscaux régressifs ayant un faible potentiel redistributif (Blofield, 2011 ; Savoia, Easaw et Mckay, 2010).



⁵ L'alimentation est à l'origine de 25 pour cent de l'ensemble des émissions mondiales. Plus de la moitié des émissions liées à l'alimentation proviennent des produits animaux et la moitié des émissions liées au bétail proviennent des bovins et des ovins. La consommation de viande bovine est associée à des émissions plus élevées dues au dégagement de méthane et à la déforestation souvent liée à l'expansion des terres au profit de l'élevage (Poore et Nemecek, 2018).

⁶ Il convient à cet égard de mentionner l'accord d'Escazú qui est ouvert à la signature des pays d'Amérique latine et des Caraïbes depuis septembre 2018. Il s'agit du premier accord environnemental de la région et du seul de ce type au monde. Il contient des dispositions spécifiques sur les défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement. Cet accord est également le premier instrument juridique à voir le jour depuis la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) et, jusqu'à présent, fin juillet 2020, il a été signé par 22 pays. Pour plus d'informations, voir [en ligne] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

D. Références bibliographiques suggérées



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2018), «Capítulo I La igualdad en el centro del desarrollo », dans *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, Chile. Disponible [en ligne]

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2016), «Capítulo I La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible», dans *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Réunion du Bureau de la Conférence régionale sur le développement social en Amérique latine et dans les Caraïbes. Saint-Domingue, 1er novembre 2016, Santiago, Chile. Disponible [en ligne] à l'adresse

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

E. Questions

- Dans votre sphère d'activité, pouvez-vous identifier une politique sociale capable de réduire simultanément plus d'un type d'inégalité (par exemple, l'inégalité des chances, des capacités, des résultats, des droits, ou autres) ? Veuillez expliquer.
- D'après votre expérience professionnelle, connaissez-vous une politique sociale qui influe sur plus d'un axe structurant de l'inégalité (par exemple : le genre, les différentes étapes du cycle de la vie, personnes d'ascendance africaine et autochtones) ? Que faire pour améliorer l'impact de cette politique ?
- Sur la base de votre expérience et afin de progresser vers une plus grande égalité, selon vous, que faudrait-il appliquer : une politique sociale universelle ou une politique ciblée sur les groupes les plus démunis ? Veuillez expliciter. Pouvez-vous donner un exemple, dans votre sphère d'activité, d'une politique ciblée susceptible d'être étendue au reste de la population ? Quels obstacles voyez-vous à l'expansion de cette politique ?
- Dans votre sphère d'activité, veuillez identifier une politique sociale qui, dans sa formulation, est explicitement liée à la réduction des inégalités. Le but a-t-il été atteint ? En cas de réponse positive ou négative, pourquoi ?
- Dans votre travail, veuillez indiquer une politique explicitement fondée sur une approche basée sur les droits.

Bibliographie

Abramovich, V. (2006), « Una aproximación al enfoque de derechos: en las estrategias y políticas de desarrollo », *Revista de la CEPAL* 88, avril, CEPALC, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf.

Benabou, R. (2002), « Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency ? » *Econometrica*, Vol. 70(2), pp. 481–517.

_____(2000), « Unequal Societies : Income Distribution and the Social Contract », *American Economic Review*, Vol. 90(1), pp. 96–129.

Berg, A., et J.D. Ostry, (2011), « Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin ? » *IMF Staff Discussion Note* 11/08 (Washington: Fonds monétaire international). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>.

Bleaney, M., N. Gemmell, et R. Kneller, (2001), « Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run, » *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34(1), pp. 36–57.

Blofield, M. (2011), « Desigualdad y política en América Latina », *Journal of Democracy en Español*, juillet 2011, Vol.3, pp. 58-74.

Calderón, F., M. Hopenhayn et E. Ottone (1996), *Esa esquivia modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

_____(1994), « Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL », *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago, avril.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes)(2021), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

- _____. (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46227/S2000699_es.pdf.
- _____. (2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, Chile. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44019/4/S1800662_es.pdf.
- _____. (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, Chile. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.
- _____. (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- _____. (2016b), *Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago, Chile. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf.
- _____. (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353_es.pdf.
- _____. (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf.
- _____. (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf.
- Cecchini, S., G. Sunkel et A. Barrantes (2017), « Protección social de la infancia frente a los desastres », *Boletín Desafíos No 20*, Niñez y desastres en América Latina y el Caribe, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Disponible [en ligne] à l'adresse <http://crm.cepal.org/civircrm/mailling/view?id=375>.
- Dorling, D. (2017), *The Equality Effect: Improving Life for Everyone*, New Internationalist Publications Limited.
- Gore, T. (2015), « Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first », Oxfam. Disponible [en ligne] à l'adresse https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-en.pdf.
- Hallegatte, S. et al. (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Climate Change and Development. Washington, DC: Banque mondiale.
- Hsiang, S. et al (2017), « Estimating Economic Damage from Climate Change in the United States », *Science*, Vol. 356, Issue 6345.
- Kuttner, R. (1987), *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Social Justice*, University of Pennsylvania Press.
- Marmot, M. (2015), *The Health Gap: The Challenge of an Unequal World*, Bloomsbury Publishing.
- Nations Unies (2018), *Promoting equality. An interregional perspective*, (LC/TS.2018/50), Nations Unies, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43677/7/S1800635_en.pdf.
- Oishi, S., S. Kesebir et E. Diener (2011), « Income inequality and happiness », *Psychological Science*, 22(9), 1095–1100.
- Okun, A. M. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.
- Ostry, J.D., A. Berg et N. Tsangarides (2014), « Redistribution, Inequality and Growth », Note de discussion du personnel du FMI SDN/14/02. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- Patel, V. et al. (2018), Income inequality and depression: a systematic review and meta analysis of the association and a scoping review of mechanisms”, *World Psychiatry*, 2018 Feb ;17(1):76-89. doi: 10.1002/wps.20492.
- Poore, J. et T. Nemecek (2018), « Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers », *Science* 01 Jun 2018: Vol. 360, Issue 6392, pp. 987-992 DOI: 10.1126/science.aaq0216.
- Savoia, A., J. Easaw et A. Mckay (2010), « Inequality, Democracy, and Institutions: A Critical Review of Recent Research », *World Development* Vol. 38, N° 2, pp. 142–154 Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.research.manchester.ac.uk/portal/files/20938810/POST-PEER-REVIEW-PUBLISHERS.PDF>.
- Stiglitz, J., (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company.
- Vakis, R. (2006), *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Wilkinson, R. et K. Pickett (2018), *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Wellbeing*.
- _____. (2010), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books.
- Williamson, J.G. (1965), *Regional Inequality and the Process of National Development*, *Economic Development and Cultural Change*, Vol 13: 1-84.





Vers plus d'égalité socio-économique¹

A. Cadre réglementaire²

Plusieurs principes relatifs aux droits de l'homme ont des implications potentielles importantes pour les politiques sociales visant à réduire les inégalités socio-économiques. Un certain nombre de documents, dont des traités, des conventions, des déclarations et des recommandations, entre autres, définissent le cadre des droits de l'homme et sa relation avec différents types de politiques sociales. Dans une optique fondée sur les droits, la ratification des pactes, conventions et accords relatifs aux droits économiques et sociaux facilite en principe la formulation et la mise en œuvre de politiques propres à réduire les inégalités socio-économiques. À cet égard, il convient de mentionner au moins quatre pactes et conventions qui tendent à se chevaucher en termes des domaines économiques et sociaux abordés.

- Il importe tout d'abord de mentionner le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)³, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cet instrument est particulièrement pertinent, puisque tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes y ont adhéré ou l'ont ratifié. Le Pacte inclut l'obligation pour les États d'agir « au maximum de leurs ressources disponibles » en vue de la pleine réalisation des DESC, d'éviter toute régression du système existant de protection des DESC, de réaliser progressivement les droits, de garantir sans discrimination et d'assurer aux hommes et aux femmes l'égalité dans l'exercice de ces droits et de satisfaire aux niveaux minimaux essentiels de chaque droit.
- Les politiques du marché du travail fondées sur le respect du droit à un travail décent et des droits de l'homme au travail constituent une composante essentielle de la réduction des inégalités. La Convention de l'OIT concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (Convention n° 111) (1952)⁴, ratifiée par ou à laquelle ont adhéré 31 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (de même que de nombreuses autres conventions de l'OIT et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels mentionnés ci-dessus) favorisent la recherche d'une plus grande égalité socio-économique par le travail. Dans son article 1, cette Convention appelle explicitement à la promotion d'une législation interdisant « toute distinction, exclusion

¹ Ce chapitre a été préparé par Raúl Holz, consultant à la Division du développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

² Pour plus d'informations sur l'adhésion, la signature et la ratification des pactes, conventions et accords, voir la base de données relatives aux institutions sociales, voir [en ligne] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Ce sujet sera traité plus en détail dans la section de la boîte à outils traitant de la question des institutions sociales.

³ Pour en savoir plus [en ligne] veuillez consulter : <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

⁴ Pour en savoir plus [en ligne] veuillez consulter : https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111.

ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession ».

- La Convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) (1952)⁵, ratifiée par ou à laquelle ont adhéré 10 pays de la région, détaille la norme minimum des prestations de sécurité sociale et les conditions de leur application. Cette Convention établit, des normes minimales de protection pour les neuf branches ci-après : soins médicaux ; prestations de santé ; prestations de chômage ; prestations de vieillesse ; prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle ; prestations familiales ; prestations de maternité ; prestations d'invalidité et de survivants.
- Enfin, le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (« Protocole de San Salvador »)⁶, signé en 1988, ratifié par ou auquel ont adhéré 16 pays de la région. Les États parties de l'Organisation des États américains (OEA) s'engagent à adopter, dans toute la mesure des ressources dont ils disposent et compte tenu de leur niveau de développement, la pleine réalisation des droits qui comprennent, notamment : le droit au travail ; des conditions de travail justes, équitables et favorables ; les droits syndicaux et le droit à la sécurité sociale.

B. Diagnostic des inégalités socio-économiques



- Le premier axe de l'inégalité, qui est aussi le plus fondamental, est celui de la strate socio-économique.
- Cette notion fait référence à la structure sociale et aux positions des différents agents au sein de cette structure.
- La structure sociale est fortement déterminée par la matrice économique et productive.
- Un diagnostic précis doit tenir compte de la structure de la propriété et de la répartition du pouvoir, des ressources et des actifs productifs.
- Il existe plusieurs façons d'appréhender les inégalités socio-économiques, mais leur expression la plus claire et la plus facilement mesurable est l'inégalité des revenus.
- L'Amérique latine et les Caraïbes forment la région la plus inégalitaire du monde en termes de répartition des revenus.
- Le quintile de revenu le plus élevé (quintile V) concentre entre 46 pour cent et 58 pour cent du revenu total, tandis que le quintile le plus pauvre (quintile I) ne représente que 3 pour cent à 6 pour cent du revenu total.

La CEPALC (2016, p. 18) identifie la strate socio-économique comme le « premier et le plus fondamental des axes de l'inégalité ». Cet axe renvoie à la structure sociale et aux positions des agents au sein de cette structure, qui est à son tour fortement déterminée par la matrice économique et productive. Les disparités produites et reproduites par la structure de production, marquée par une grande hétérogénéité, sont liées à la sphère du travail et à la sphère sociale et s'entremêlent avec les autres axes constitutifs de l'inégalité, notamment les relations de genre, ethniques et raciales, les relations tout au long du cycle de vie et le développement territorial inégal (Bárcena et Prado, 2016). Les termes « premier axe » et « fondamental » ne signifient pas que la strate socio-économique constitue le référent définitif et la signification finale des autres axes, mais plutôt que la strate socio-économique est le principe structurant qui permet d'expliquer

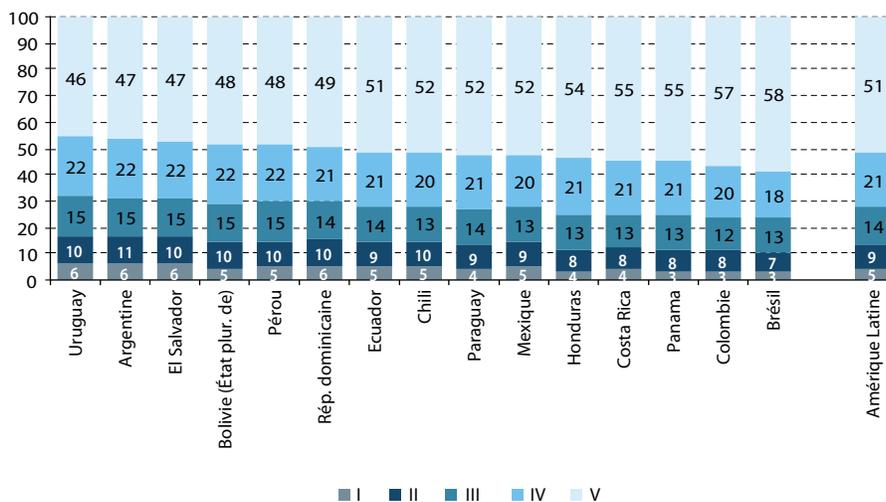
⁵ Pour en savoir plus [en ligne] veuillez consulter https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247.

⁶ Pour en savoir plus [en ligne] veuillez consulter <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

le caractère pluriel de l'inégalité sociale composée des autres axes qui forment la matrice de l'inégalité et la manière dont ceux-ci sont liés, articulés et superposés. Autrement dit, même si la strate socio-économique n'explique pas toutes les inégalités, une analyse qui ne tiendrait pas compte de cet axe ne suffirait pas pour étudier le phénomène de l'inégalité sociale.

Les « éléments fondamentaux » de la strate socio-économique sont « la structure de la propriété et de la répartition du pouvoir, des ressources et des actifs productifs » (CEPALC, 2016, p. 18). Les données nécessaires pour examiner ces éléments et diagnostiquer les inégalités socio-économiques ne sont pas facilement accessibles. Ces éléments se manifestent par ailleurs de manière multiple et interconnectée. Une expression la plus claire et la plus facilement mesurable est l'inégalité des revenus. À son tour, cette dernière est « à la fois la cause et l'effet d'autres inégalités touchant des domaines tels que l'éducation, la santé et le marché du travail » (CEPALC, 2016, p. 18). Les données disponibles dans les dernières enquêtes sur les ménages montrent que le coefficient de Gini du revenu personnel pour 2019 indique une valeur moyenne de 0,46 pour 15 pays d'Amérique latine (CEPALC, 2021)⁷. L'inégalité dans la répartition des revenus est aussi flagrante quand on compare la portion du revenu total reçue par les ménages appartenant à différents quintiles. Le quintile aux revenus le plus élevés (quintile V) concentre entre 46 pour cent et 58 pour cent du revenu total, tandis que le quintile le plus pauvre (quintile I) ne représente que 3 pour cent à 6 pour cent du revenu total⁸ (voir le graphique III.1) (CEPALC, 2021).

GRAPHIQUE III.1
Amérique latine (15 pays) : part du revenu total,
par quintile de revenu, vers 2019^a
(En pourcentage)



**CONCENTRATION
DES REVENUS
PAR QUINTILES
QUINTILE V**



CONCENTRE ENTRE

46 et 58%

DU TOTAL DES REVENUS

QUINTILE I



CONCENTRE ENTRE

3% et 6%

DU TOTAL DES REVENUS

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

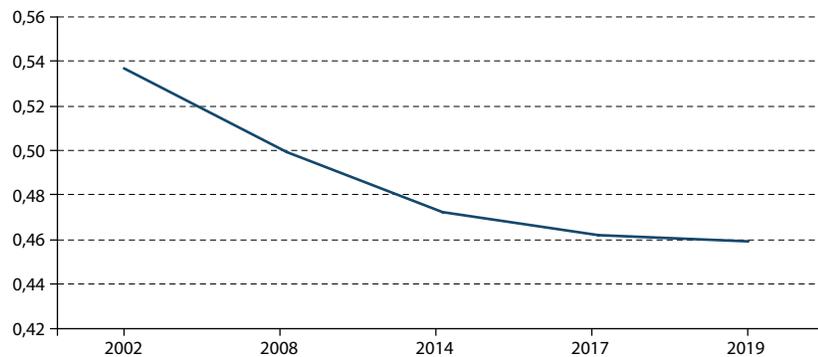
^a Quintiles de personnes, en fonction du revenu par habitant. Pays classés en fonction de la part du cinquième quintile. Les informations correspondent à l'année 2019 ou à l'année la plus récente.

L'inégalité des revenus varie dans le temps (voir le graphique III.2) et, comme nous le verrons dans ce document, peut être atténuée par la mise en œuvre de politiques appropriées.

⁷ Le coefficient de Gini est une mesure de dispersion statistique couramment utilisée pour refléter la répartition des revenus, de la richesse ou de la consommation entre les habitants d'un pays. Le coefficient de Gini est égal à zéro pour indiquer l'absence d'inégalité et à un pour indiquer une inégalité maximale. Il convient de noter que l'Amérique latine et les Caraïbes forment la région la plus inégalitaire au monde, avant et après les impôts directs et les transferts monétaires (Nations Unies, 2018). Il convient de mentionner que l'indice de Palma, qui mesure le rapport entre le pourcentage de revenu des 10 pour cent les plus riches et celui des 40 pour cent les plus pauvres, est de plus en plus utilisé pour prendre en compte les schémas systémiques d'inégalité de distribution qui ne sont pas pris en compte par l'indice de Gini. Par ailleurs, certaines approches tendent à associer les notions de stratification sociale au concept d'inégalité fondée sur le type de profession. Filgueira et Geneletti (1981) présentent l'une des premières études d'une longue tradition de recherches portant sur la stratification sociale et la mobilité sociale en Amérique latine.

⁸ Les informations utilisées pour mesurer l'inégalité de la répartition sont issues des enquêtes sur les ménages utilisées dans les pays de la région pour mesurer les revenus. Il s'agit notamment d'enquêtes sur l'emploi, d'enquêtes polyvalentes et d'enquêtes sur les revenus et les dépenses. Ces enquêtes, qui sont régulièrement compilées et harmonisées par la CEPALC, sont regroupées dans la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

GRAPHIQUE III.2
Amérique latine (15 pays) : évolution de l'indice
d'inégalité de Gini, 2002-2019^a
(Valeurs entre 0 et 1)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

^a Moyenne simple calculée sur la base des informations de l'année disponible la plus proche pour chacun des 15 pays.

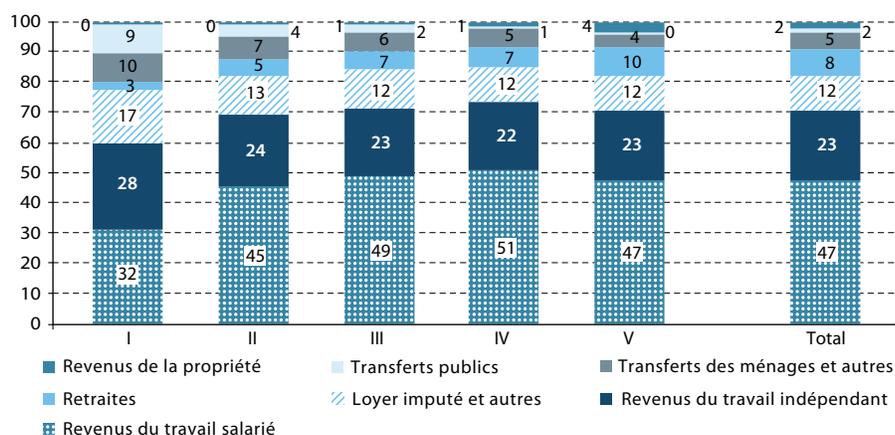


Un regard sur la source des revenus par quintile apporte un complément d'information pertinent sur les inégalités socio-économiques. En moyenne, la majeure partie du revenu des ménages provient d'un emploi rémunéré, qu'il s'agisse d'un emploi salarié (47 pour cent) ou d'un emploi indépendant (23 pour cent). Dans le premier quintile, 59 pour cent des revenus proviennent d'un travail rémunéré, à parts quasiment égales pour les professions salariées et indépendantes. Les transferts publics et les versements effectués par d'autres ménages représentent chacun environ 10 pour cent du revenu, tandis que les pensions contributives et les rentes provenant de la propriété d'actifs ne représentent conjointement que 3 pour cent du revenu total du premier quintile. Dans le cinquième quintile, 70 pour cent des revenus proviennent de l'activité professionnelle, dont les deux tiers correspondent aux revenus du travail salarié. Les transferts privés (4 pour cent) et les transferts publics (moins de 1 pour cent) représentent une part plus faible que les pensions contributives (10 pour cent). Les rentes immobilières représentent 4 pour cent du revenu total, selon les enquêtes sur les ménages, bien que cette valeur soit sous-estimée⁹. Le loyer imputé est également une source de revenu importante pour le cinquième quintile, avec une part de 12 pour cent (voir le graphique III.3).

L'inégalité socio-économique se reflète fortement dans la matrice économique et productive. Ainsi, les marchés de l'emploi en Amérique latine se caractérisent par des niveaux élevés de travail informel et des écarts importants en matière de qualité des emplois, d'accès à la protection sociale et de revenus du travail. L'une des formes d'insertion professionnelle les moins protégées est le travail indépendant non qualifié, qui constitue une source très importante d'emploi et de création de revenus sur les marchés du travail de la région. En moyenne, 32,7 pour cent des personnes occupées et plus de 60 pour cent des personnes occupées du premier quintile de revenu sont des travailleurs indépendants non qualifiés (voir le graphique III.4).

⁹ Les enquêtes auprès des ménages, qui constituent la principale source d'information pour l'analyse de la répartition des revenus, ne reflètent pas correctement les revenus des individus les plus riches et sous-estiment considérablement les rentrées d'argent provenant de la propriété d'actifs. À titre de référence, le revenu de la propriété rapporté dans la Comptabilité nationale des ménages peut dépasser de 10 fois ou plus la valeur enregistrée dans les enquêtes sur les ménages dans certains pays de la région (CEPALC, 2020).

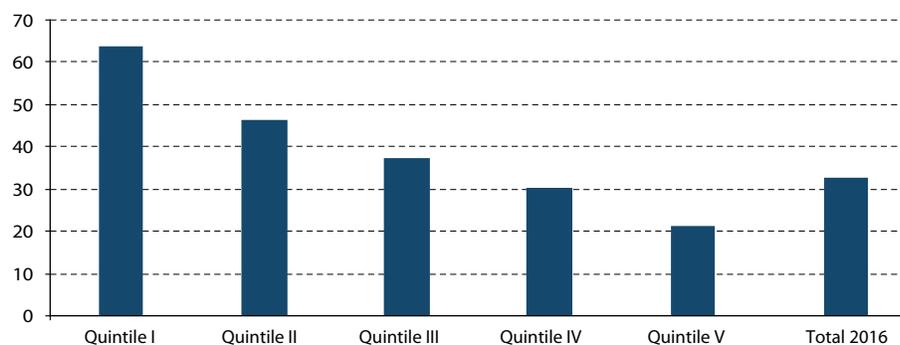
GRAPHIQUE III.3
Amérique latine (15 pays) : distribution du revenu
par source entre les quintiles, 2019^a



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

^a Quintiles de personnes, en fonction du revenu par habitant. Moyenne simple pour 15 pays de la région, correspondant à l'année 2019 ou à l'année la plus récente.

GRAPHIQUE III.4
Amérique latine (moyenne simple 18 pays) : travailleurs
indépendants non qualifiés âgés de 15 ans et plus,
par quintiles de revenus, vers 2016
(En pourcentage)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

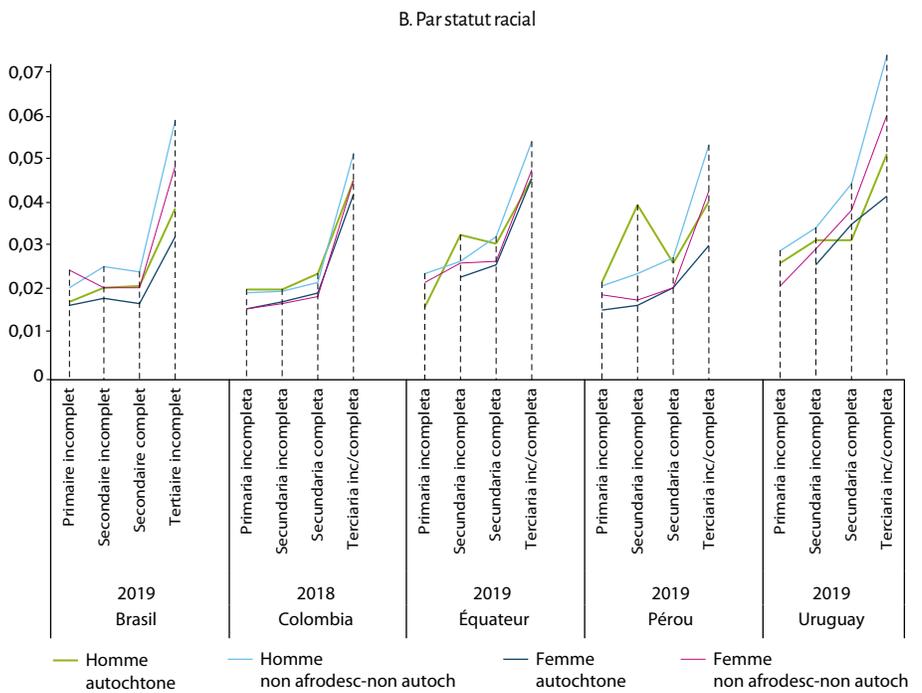
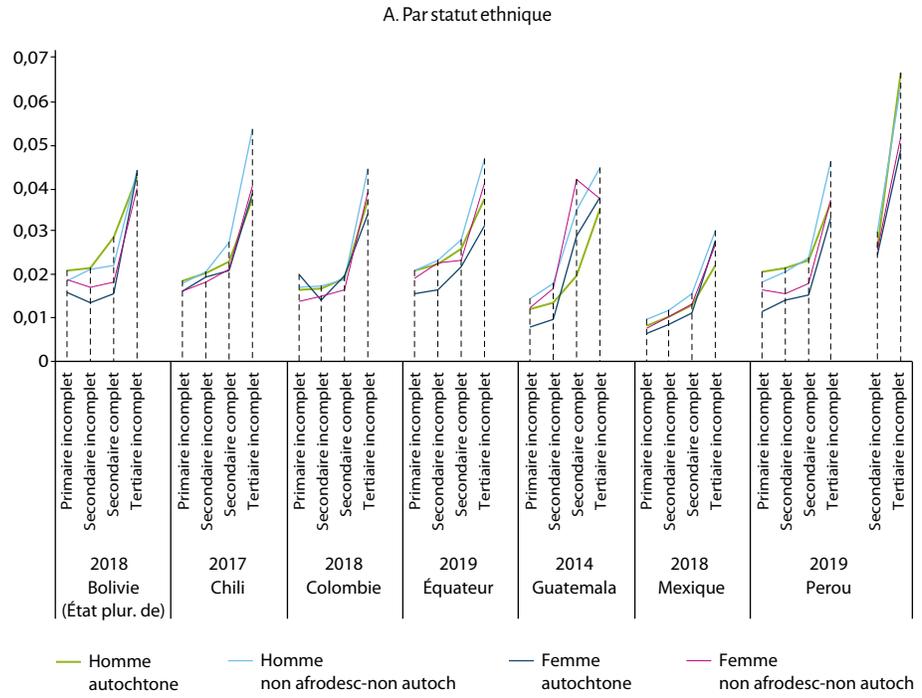
En outre, 42 pour cent des personnes employées perçoivent en moyenne un revenu inférieur au salaire minimum. Ce pourcentage s'explique en partie par le faible niveau des revenus moyens des indépendants non couverts par la législation relative au salaire minimum. Cette proportion est plus élevée chez les jeunes, les personnes âgées de plus de 65 ans et les femmes (CEPALC, 2019).

Comme nous l'avons déjà noté, les inégalités dans la région sont également façonnées par les axes que sont le sexe, la race et l'ethnicité et les inégalités territoriales, ainsi que les aspects liés au cycle de vie, entre autres. Ainsi, les écarts observés dans les sphères sociales, économiques et géographiques s'expliquent de manière conjointe par les différents axes de la matrice. De cette façon, les inégalités engendrées par les différents axes se recoupent, se renforcent et se connectent entre elles de manière complexe. Le graphique III.5 illustre la manière dont les différentes inégalités de revenus se chevauchent, s'accumulent et s'exacerbent sur le marché du travail lorsqu'elles sont analysées en fonction du sexe et de l'origine ethnique ou de la race.

TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS NON QUALIFIÉS SELON LES QUINTILES DE REVENUS



GRAPHIQUE III.5
 Amérique latine (9 pays) : revenu horaire du travail
 des salariés âgés de 15 ans et plus, par sexe
 et par niveau de scolarité, vers 2019
 (Exprimés en seuils de pauvreté)



L'intersection entre le genre et le statut ethno-racial se traduit généralement par des revenus plus faibles pour les femmes autochtones et d'ascendance africaine.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

ENCADRÉ III.1 Inégalités socio-économiques dans le cadre de la COVID-19

L'effet négatif de la pandémie de COVID-19 sur les revenus de la population devrait entraîner une dégradation de la répartition dans la plupart des pays. Un premier facteur pertinent est la privation de revenus du travail due à la perte d'emploi. L'analyse des premiers effets de la pandémie sur la dynamique du travail montre que les plus touchés sont les femmes, les travailleurs informels, les jeunes, les personnes moins scolarisées, les personnes d'ascendance africaine et les migrants. Un deuxième élément à prendre en compte est la baisse du revenu du travail pour ceux qui ont préservé leur occupation pendant la pandémie. La contraction importante de la demande et les possibilités réduites d'effectuer les tâches habituelles auraient entraîné une réduction de 11 pour cent du revenu moyen du travail par personne occupée. La baisse aurait été de 40 pour cent pour les personnes appartenant au premier quintile, tandis que pour celles du cinquième quintile, la baisse moyenne attendue est d'environ 5 pour cent. Ces tendances laissent présager une aggravation de l'inégalité du revenu total par habitant en 2020, ce qui se traduirait par un indice de Gini moyen dépassant de 5 pour cent celui de 2019.

Si on incorpore dans les estimations les transferts effectués par les gouvernements pour atténuer la perte des revenus du travail, dont la distribution tend à se concentrer dans les groupes à revenu faible et moyen, l'augmentation prévue de l'indice de Gini moyen pour la région serait de 3 pour cent.

Ces estimations ne tiennent pas compte d'autres facteurs très pertinents pour la répartition des revenus, par exemple les envois de fonds de l'étranger, qui ont eu un comportement différent de celui attendu. Les informations des premiers mois de 2020 ont indiqué une augmentation des envois de fonds par rapport à 2019 pour le Mexique et suggèrent que dans les pays d'Amérique centrale, ces revenus devraient être similaires à ceux de l'année précédente.

Un autre élément qui influe sur la répartition des revenus est la rente provenant de la propriété d'actifs physiques et financiers. Si les marchés boursiers de la région ont connu une lourde chute au deuxième trimestre 2020, la reprise ultérieure pourrait entraîner une augmentation de ce type de revenus, qui se concentrent dans les ménages les plus riches.

Les mesures les plus fréquemment mises en œuvre par les pays pour faire face à l'impact socio-économique de la pandémie, notamment sur les populations pauvres et vulnérables, sont notamment les suivantes : transferts monétaires ; transferts en nature tels que les denrées alimentaires, les médicaments, les équipements sanitaires ; subventions salariales, assurance chômage, avances sur pension ; soutien au secteur de la santé et exonérations fiscales, subventions et délais de grâce pour les micro, petites et moyennes entreprises (MPME)^a.

Source : 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/11362/46687/1/S2000966_es.pdf ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) / Organisation internationale du travail (OIT), « *La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política* », Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago, 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46308/4/S2000601_es.pdf.

^a Pour plus d'informations sur les mesures prises par les pays, veuillez consulter [en ligne] à l'adresse l'Observatoire COVID-19 de l'impact économique et social en Amérique latine et dans les Caraïbes. Voir [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.



C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités socio-économiques¹⁰

PROPOSITIONS



Il est possible de définir des politiques publiques clés susceptibles de réduire les écarts socio-économiques dans les domaines recensés dans la matrice des inégalités : revenu et travail, protection sociale, santé et nutrition.

- Les politiques qui encouragent l'inclusion professionnelle et productive peuvent ouvrir des possibilités de génération de revenus autonomes pour les jeunes et les adultes plus vulnérables en âge de travailler. En termes de soutien à l'offre de travail, les politiques les plus récurrentes dans la région sont la formation technique et professionnelle, ainsi que la mise à niveau des études.
- Les politiques et institutions du marché du travail, comme le salaire minimum, les mécanismes de négociation collective, l'inspection du travail et les mécanismes de dialogue social, sont essentiels dans la mesure où la plupart des gens dépendent des revenus du travail. L'expérience latino-américaine indique qu'un salaire minimum fixé à un niveau approprié peut constituer un outil important de politique publique pour réduire les inégalités.
- La diffusion rapide des programmes de transferts conditionnels (PTC) reflète l'importance de leur rôle dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités en Amérique latine et dans les Caraïbes.
- Les politiques de santé et de nutrition peuvent avoir un impact important sur la réduction des écarts socio-économiques en augmentant la productivité, l'emploi et les revenus.

1. Politiques d'insertion professionnelle et productive¹¹

Pour transformer le marché du travail en un espace structurant au service d'une société plus égalitaire, il est essentiel de promouvoir le travail décent, entendu comme la reconnaissance de « l'aspiration de tous les hommes et femmes du monde à un travail productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité » (OIT, 2006, p. VII). La CEPALC a reconnu que le travail est la pierre angulaire de la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les revenus du travail représentent 80 pour cent du revenu total des ménages en Amérique latine, 74 pour cent dans le cas des ménages pauvres et 64 pour cent pour les ménages en situation d'extrême pauvreté (CEPALC, 2015). En ce sens, les politiques et institutions du marché du travail, comme le salaire minimum, les mécanismes de négociation collective, l'inspection du travail et les mécanismes de dialogue social jouent un rôle déterminant. Ceci est notamment le cas des politiques qui favorisent la formalisation de l'emploi et des entreprises qui renforcent l'accès à la protection sociale. Les politiques qui favorisent l'insertion professionnelle et productive font également partie de cet effort. Celles-ci se sont répandues dans la région comme une manière supplémentaire de renforcer l'inclusion professionnelle des personnes les plus vulnérables et de créer des opportunités de création de revenus autonomes.

¹⁰ Plusieurs politiques ont une incidence sur les inégalités socio-économiques et plus particulièrement sur les revenus, par exemple : la fiscalité, le revenu de base, les orientations du changement technologique, le renforcement des syndicats et un fonds souverain pour financer les politiques publiques (Atkinson, 2016). Dans cette section, la priorité sera donnée aux politiques sociales qui ne sont pas considérées dans les autres chapitres de ce document. Les domaines de l'éducation, des soins et du logement et des services de base seront abordés dans les sections consacrées respectivement au cycle de vie, au genre et aux inégalités territoriales. Nul n'ignore toutefois que chacun de ces domaines est susceptible d'avoir un impact sur la réduction des inégalités socio-économiques.

¹¹ Cette section est basée sur le chapitre III du *Panorama Social de América Latina 2015* (CEPAL, 2016). Disponible [en ligne] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf.

En guise de synthèse, les programmes d'insertion professionnelle et productive peuvent être classés en trois types de politiques axées principalement sur les jeunes et les adultes en âge de travailler vivant dans des situations de pauvreté ou de vulnérabilité. Les enjeux de ces programmes sont encore plus conséquents dans le cas des femmes, des peuples autochtones, des personnes d'ascendance africaine et des personnes handicapées. En premier lieu, du côté de l'offre de main-d'œuvre, il est particulièrement important de mettre en place des programmes de formation technique et professionnelle, ainsi que des systèmes de rattrapage dans l'enseignement primaire et secondaire. Pour les programmes visant à soutenir la demande de main-d'œuvre, par exemple, il convient de souligner l'importance du soutien au travail indépendant au moyen de composantes de microcrédit, de travail indépendant et d'entrepreneuriat, ainsi que la création directe et indirecte d'emplois. Il existe enfin une troisième dimension qui articule les services d'intermédiation du travail (voir diagramme III.1)^{12,13}.

DIAGRAMME III.1
Typologie des programmes d'insertion professionnelle
et de création de revenus^a



Source : L. Abramo, S. Cecchini et B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago. Publication des Nations Unies.

^a Les composantes de soutien à l'emploi indépendant prévoient souvent des mesures de formation qui soutiennent l'offre.

Les programmes de soutien à l'offre de main-d'œuvre en Amérique latine et dans les Caraïbes sont le plus souvent des programmes de formation technique et professionnelle, ainsi que des programmes de rattrapage scolaire dans le primaire et le secondaire et des programmes de lutte contre le décrochage scolaire. En 2017, 45 des 68 programmes analysés étaient des programmes de formation technique et professionnelle destinés aux personnes âgées de 18 à 35 ans, ainsi qu'aux femmes. Dans le cas des programmes destinés aux femmes, ils sont souvent associés à des services de garde d'enfants pour permettre aux mères de suivre les cours¹⁴. Les évaluations de ces programmes révèlent qu'ils ont généralement des effets positifs sur l'employabilité de leurs participants, avec une augmentation des salaires et de la probabilité de formalisation (Abramo, Cecchini et Morales, 2019).

Un exemple concret est celui des programmes destinés à remédier aux faibles niveaux de scolarité en Amérique latine et dans les Caraïbes, notamment pour la majorité de la population vivant dans des conditions d'indigence, de pauvreté et de vulnérabilité. Face à cette situation, 9 pays de la région ont mis en place 15 programmes de bourses d'études pour prévenir le

Le salaire minimum réel a augmenté dans la plupart des pays d'Amérique latine entre 2000 et 2016.

¹² La CEPALC tient à jour une base de données des programmes d'insertion professionnelle et productive dans le cadre de la base de données des programmes de protection sociale non-contributive en Amérique latine et dans les Caraïbes, voir [en ligne] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>. La base de données répertorie les programmes par pays et leurs principales caractéristiques. La base de données correspond au mandat de la Conférence régionale sur le développement social en Amérique latine et dans les Caraïbes (CRDS).

¹³ Ces politiques pourraient également être assorties de « politiques passives » comme les aides au revenu pour les chômeurs et les préretraités. Pour une discussion plus approfondie des classifications existantes des politiques du marché du travail, voir Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), *Panorama Social de América Latina*, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019 CEPAL 2019, p127-128. Disponible [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

¹⁴ Des programmes de ce type existent par exemple en Argentine, au Chili et en Uruguay. Pour une discussion plus détaillée, voir CEPALC (2016) encadré III.6.

DONNÉES WEB

La base de données des programmes de protection sociale non-contributive en Amérique latine et dans les Caraïbes regroupe trois bases de données différentes :

- Programmes de transferts conditionnels (PTC)
 - Pensions sociales
 - Programmes d'insertion professionnelle et productive
- <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>

décrochage scolaire et offrir aux jeunes adultes qui ont abandonné l'école secondaire la possibilité de terminer leurs études. Ces programmes ont recours à une variété d'incitations économiques : (i) les transferts monétaires conditionnés par la fréquentation et les résultats scolaires (par exemple, le *Bono por Asistencia Escolar* et le *Bono Logro Escolar* du Chili dans le cadre de l'*Ingreso Ético Familiar*, ainsi que le transfert Programa de Respaldo a Estudiantes (PROG.R.ES.AR) et le transfert en espèces de base de *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* en Argentine) ; (ii) les bourses d'études (Programme *Compromiso Educativo* en Uruguay) ; et (iii) les subventions aux transports (+*Capaz* au Chili)¹⁵.

La plupart des ressources allouées aux mesures de soutien de la demande sur le marché du travail sont concentrées dans des programmes d'aide à l'emploi indépendant. Vingt-neuf programmes de ce type ont été mis en place dans 14 pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Les programmes de soutien à l'emploi indépendant sont principalement axés sur la formation et l'accès au capital. Les programmes de formation portent généralement sur l'épargne et la gestion financière, le micro-entrepreneuriat et la planification économique. L'accès au capital se caractérise par le fait qu'il s'agit principalement de microcrédits ou de prêts d'amorçage. En outre, il s'agit généralement de création de nouvelles entreprises ou de l'amélioration de petites entreprises. La formalisation de l'emploi constitue un défi permanent. À cet égard, les données sont positives et montrent une amélioration des résultats lorsque les participants sont motivés et ont un niveau de scolarité relativement élevé (Farné, 2009).

Il existe deux autres moyens d'encourager/augmenter la demande d'emploi dans la région à travers la création d'emplois directs et indirects. La hausse de la demande de main-d'œuvre par la création directe d'emplois est généralement assurée par l'offre publique d'emplois temporaires. Ceux-ci tendent à se concentrer sur les services de main-d'œuvre non qualifiée, les travaux publics et les projets d'infrastructures locales et communautaires. Le programme d'emploi communautaire en Argentine et le programme d'emploi temporaire au Mexique en sont des exemples. La création indirecte d'emplois est souvent encouragée par des subventions publiques. Ces dispositifs sont généralement de nature temporaire et visent à faciliter l'embauche par des entreprises privées de jeunes et d'adultes vivant dans la pauvreté ou appartenant à des groupes vulnérables. En couvrant une partie des salaires, les subventions favorisent l'embauche en réduisant le coût de la main-d'œuvre. Les deux programmes ci-après relèvent de ce mécanisme : PROEMPLEAR en Argentine, Subside à l'emploi des jeunes et Prime au travail des femmes au Chili. D'autres formes de subventions sont les cotisations de sécurité sociale ou les obligations fiscales (CEPALC/OIT, 2014). Les évaluations concluent que les bénéficiaires à court terme ont tendance à disparaître au terme des programmes (Abramo, Cecchini et Morales, 2019).

Enfin, les services d'intermédiation du travail cherchent à établir un lien entre l'offre et la demande d'emploi en informant les participants aux programmes d'insertion professionnelle et productive des postes disponibles dans les entreprises privées et les organismes publics. Les rares données probantes sur l'impact des services d'intermédiation en matière d'emploi sont contradictoires. Certaines évaluations sont positives dans le cas du Mexique (Van Gameren, 2010) et d'autres sont négatives pour le Brésil (Soares et Sátyro, 2010).

2. Salaire minimum

Le rehaussement du salaire minimum a été, dans la région, un outil important pour réduire la pauvreté et les inégalités grâce à l'amélioration des salaires des travailleurs situés en bas de la distribution des revenus (CEPALC, 2014 et 2015). Dans la plupart des pays

¹⁵ Pour plus d'informations sur certains de ces programmes, en plus de la base de données des programmes de protection sociale non-contributive, voir [en ligne] <http://bonologroescolar.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>; <http://secretarias.unc.edu.ar/derecho/secretaria-de-asuntos-estudiantiles/convocatorias-y-beneficios/becas-universitarias-para-alumnos/prog.res.ar-programa-de-respaldo-a-estudiantes-de-argentina>; <https://www.argentina.gob.ar/inscribirse-al-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo>; http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/?page_id=15.

d'Amérique latine, le salaire minimum réel a augmenté entre 2000 et 2016. L'exception est le Paraguay, où le salaire réel a légèrement diminué¹⁶. Par ailleurs, pour la même période, le salaire minimum a augmenté au Brésil de 108,7 pour cent en termes réels, alors que le pourcentage de personnes recevant un salaire inférieur au minimum en 2014 était de 21,3 pour cent (CEPALC, 2017)¹⁷.

L'expérience latino-américaine indique qu'un salaire minimum fixé à un niveau approprié peut constituer un outil important de politique publique pour réduire les inégalités. À cet égard, il faut rappeler que pour servir d'outil de lutte contre la pauvreté, le salaire minimum doit être intégré dans le respect effectif de la réglementation du travail et dans une stratégie à long terme liée aux politiques économiques et aux institutions du travail, de manière à ce que ces dernières soient cohérentes avec les politiques macroéconomiques et de production (CEPALC, 2015 ; Weller et Roethlisberger, 2011). Il ressort de l'expérience brésilienne que, dans un contexte de baisse du chômage et de croissance économique robuste, l'augmentation du salaire minimum a permis de réduire les inégalités entre les salariés (Maurizio, 2014).

Il existe plusieurs mécanismes par lesquels une politique de salaire minimum peut agir sur l'inégalité. À cet égard, on peut distinguer au moins cinq dispositifs. En premier lieu, une hausse du salaire minimum peut améliorer les prestations de protection sociale, comme les pensions, car celles-ci sont liées à sa valeur ou l'utilisent comme référence, comme dans le cas du Brésil et de l'Uruguay (CEPALC, 2014). En deuxième lieu, le salaire minimum peut favoriser les groupes les plus défavorisés qui sont proportionnellement surreprésentés dans le bas de la pyramide des salaires. En l'occurrence, celui-ci se conjugue clairement avec les politiques susceptibles de réduire les inégalités dérivées des autres axes, notamment pour favoriser les femmes afro-descendantes, les autochtones, les jeunes et les personnes vivant dans des territoires caractérisés par de faibles salaires (CEPALC, 2015). À cet égard, Guimarães (2012) montre que, dans le cas du Brésil, le relèvement du salaire minimum entre 2004 et 2011 a contribué à une réduction significative de l'écart entre hommes et femmes et entre blancs et afro-descendants. Durant la période en question, le revenu moyen de l'emploi principal des personnes âgées de 16 ans et plus a augmenté de 29 pour cent pour les hommes, 36 pour cent pour les femmes, 28 pour cent pour les blancs, 44 pour cent pour les afro-descendants et 47 pour cent pour les femmes afro-descendantes. En troisième lieu, sur les marchés du travail, les salaires minima servent à la fois à relever le plancher de la structure salariale formelle et à servir de référence pour les salaires du secteur informel, phénomène désigné par le terme « effet phare ». En quatrième lieu, la fixation du salaire minimum est également l'expression de la répartition du pouvoir et de la valeur accordée au travail en fonction de sa place dans la société et dans la production des richesses. Enfin, la couverture juridique et le niveau de conformité sont des facteurs fondamentaux (OIT, 2020).



3. Programmes de transferts conditionnels (PTC)¹⁸

La diffusion rapide des programmes de transferts conditionnels (PTC) témoigne, entre autres, de leur rôle essentiel pour atteindre d'abord les « plus démunis », condition fondamentale pour réussir à réduire les écarts socio-économiques. Cette volonté est liée à l'objectif des PTC de réduire la pauvreté et l'extrême pauvreté par une augmentation des ressources monétaires des familles et, parallèlement, par le renforcement des capacités humaines de leurs membres. Les familles ayant des enfants qui participent à ces programmes doivent respecter certains

¹⁶ Selon les données disponibles, le pourcentage de personnes dont le revenu du travail n'atteint pas le salaire minimum fluctue entre 30 pour cent pour le Mexique et 17 pour cent au Chili (CEPALC, 2017).

¹⁷ Les variations du salaire minimum réel dans les pays d'Amérique latine entre 2000 et 2016 ont été obtenues à partir de la base de données CEPALSTAT.

¹⁸ Pour de plus amples informations sur les programmes de transferts monétaires dans la région, voir la 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/ptc>.



engagements dans divers domaines d'intervention des ODD, tels que l'éducation (inscription et fréquentation des écoles primaires et secondaires), la santé (respect des calendriers de vaccination pour les nourrissons et des contrôles prénataux et postnataux pour les femmes) et la nutrition.

Les programmes de transferts monétaires conditionnels ont joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté et des inégalités en Amérique latine et dans les Caraïbes. Comme démontré par un grand nombre d'évaluations d'impact, les PTC ont eu des effets positifs tant sur les indicateurs de pauvreté monétaire que sur les indicateurs d'éducation, de santé et de nutrition (Cecchini et Madariaga, 2011 ; CEPALC, 2015). Dans la mesure où les transferts tendent à se concentrer sur les plus pauvres, mais ne représentent pas toujours un montant important, leur incidence s'observe surtout dans les indicateurs relatifs à la partie inférieure de la distribution des revenus, tels que l'écart et la sévérité de la pauvreté (Cruces et Gasparini, 2012 ; Veras Soares, 2009). Par conséquent, l'impact sur la réduction des inégalités en termes socio-économiques se manifeste principalement par le rapprochement des revenus des ménages du seuil de pauvreté ou d'extrême pauvreté, mais sans nécessairement permettre de les surmonter. Les données relatives aux effets positifs des programmes de transferts monétaires sur le pourcentage de personnes vivant dans la pauvreté ou l'indigence proviennent de pays où ces programmes ont une portée et une efficacité étendues et où les montants des transferts sont importants (Cecchini et Madariaga, 2011 ; CEPALC, 2015). Malgré le caractère hétérogène des différents PTC de la région, ceux-ci ont eu généralement des effets positifs sur les capacités humaines et l'accès à l'éducation des garçons et des filles, sur la couverture sanitaire et les visites médicales de surveillance de la croissance et de prévention, et dans certains cas sur la nutrition des enfants (Cecchini et Atuesta, 2017).

La pertinence des PTC en Amérique latine et dans les Caraïbes est illustrée par le nombre et l'ampleur de ces programmes. Alors qu'en 1996, il n'y avait qu'un seul PTC dans la région, ce chiffre est passé à 30 PTC actifs dans 20 pays en 2013, niveau qui se maintient encore aujourd'hui. Ces programmes ont connu un essor considérable au cours des années 2000, période durant laquelle la couverture et les dépenses en matière de programmes de transferts monétaires ont fortement augmenté, avant de se stabiliser en 2010 et de décliner à partir de 2014. En 2017, les PTC concernaient 20,7 pour cent de la population régionale (soit 133,5 millions de personnes et 30,2 millions de ménages) et les dépenses correspondaient à 0,37 pour cent du PIB régional et à 148 dollars par habitant. La réduction récente de la couverture et des dépenses de ces programmes est préoccupante, dans la mesure où la poursuite de la lutte contre la pauvreté nécessite plutôt une expansion du montant des prestations et de la couverture (Abramo, Cecchini et Morales, 2019).

4. Vers l'universalisation de la couverture et de l'accessibilité des services de santé et l'éradication de la malnutrition

On peut ainsi affirmer que les systèmes de santé en Amérique latine sont organisés à travers trois sous-systèmes caractérisés par : (i) des services du secteur public pour les personnes vivant dans la pauvreté, (ii) des services de sécurité sociale pour les travailleurs formels et (iii) des services privés pour ceux qui ont les moyens de les payer (Titelman, Cetrángolo et Acosta, 2015). De cette manière, la couverture, l'accès et la qualité des services de santé sont fortement segmentés en fonction des conditions sociales et économiques et reproduisent de ce fait les inégalités existantes. Un système de santé aussi segmenté est aux antipodes d'un système de santé universel et équitable (Hernández-Lozada et Bejarano-Daza, 2017).

Pour ce qui est du lien entre la santé et les aspects socio-économiques, les données tendent à confirmer que la santé a des effets significatifs et positifs sur la productivité, l'emploi

et les revenus. On met en outre l'accent sur l'importance de la nutrition des enfants dans la détermination de l'état de santé et des revenus futurs à l'âge adulte (Strauss et Thomas, 1998 ; Bloom et Fink, 2013 ; The Lancet Commission, 2013).

Compte tenu de la forte segmentation des systèmes de santé et des éléments qui suggèrent que la nutrition et la santé des enfants ont un impact significatif sur la productivité, l'emploi et les revenus, il est recommandé de promouvoir des politiques de santé axées sur un universalisme sensible aux différences. Autrement dit, il convient, conformément à la matrice des inégalités, de mettre en œuvre des politiques destinées à assurer la santé de tous et à éliminer la malnutrition, sur la base d'une approche fondée sur les droits et, de manière complémentaire, de recourir à des mécanismes d'action ciblée, sélective ou affirmative en faveur des groupes de population les plus vulnérables, exclus et discriminés.

Avant de définir certaines politiques essentielles, il convient de noter qu'au cours des 15 dernières années, l'Amérique latine a réussi à étendre la couverture et l'équité de l'accès à l'éducation et aux services de santé. Ces améliorations sont allées de pair avec une augmentation soutenue des dépenses de santé, qui sont passées de 2,5 pour cent du PIB en 2000 à 3,4 pour cent en 2015 (CEPALC, 2017). Il est important de noter que ce processus a été très hétérogène dans la région, ce qui reflète dans une large mesure la profonde diversité entre les caractéristiques des systèmes de santé en termes d'investissement, de dépenses personnelles, d'intégration des systèmes de santé publique et de sécurité sociale, de couverture sanitaire et d'indicateurs de résultats sanitaires. Cette diversité est sous-tendue par des fondements plus structurels des systèmes de santé, liés aux différentes perspectives existantes sur l'État-providence qui sont ensuite cristallisées en politiques concrètes, influencées par des variables économiques, sociales, démographiques et politiques propres à chaque pays (Acosta et Cecchini, 2016).

Les paragraphes suivants décrivent brièvement trois politiques considérées comme essentielles pour progresser vers l'élimination de la malnutrition et l'universalisation d'un système de santé sensible aux différences : l'élimination de toutes les formes de malnutrition¹⁹ ainsi que de la mortalité infantile, et un appel à la réorientation des politiques de santé à la lumière des variations épidémiologiques.

La prévention de la malnutrition se déroule tout au long du cycle de vie, et les dispositifs de protection sociale peuvent contribuer à réduire le risque de malnutrition à tout âge, qu'il s'agisse de dénutrition ou de surnutrition. En ce sens, les systèmes de protection sociale de la région disposent d'une série d'instruments qui rendent possible la réalisation de cet objectif, en plaçant la priorité sur les populations les plus vulnérables. Cette perspective est renforcée par le Groupe de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale qui affirme que « Le fait que l'accès à la nourriture et l'accès à la protection sociale soient des droits de l'homme universels, reconnus par la plupart des États, sert de base à une approche plus équitable et efficace » (HLPE, 2012).

En raison de la situation actuelle de la malnutrition, on assiste dans le monde entier à un phénomène croissant de coexistence de problèmes nutritionnels dus à la fois au surpoids et à l'insuffisance pondérale, connu sous le nom de double charge de la malnutrition. L'un des principaux groupes touchés est la population infantile. Étant donné le caractère multi causal du problème nutritionnel, il est nécessaire d'articuler les interventions de différents secteurs. De manière synthétisée, on peut distinguer deux types de politiques. Il existe d'une part des interventions spécifiques qui s'attaquent aux causes immédiates de la dénutrition, notamment la consommation alimentaire et la gestion des maladies, ainsi qu'aux causes intermédiaires, telles que les pratiques en matière d'alimentation et de soins dans la petite

¹⁹ Cette cible contribue à l'objectif 2 des ODD : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.

POLITIQUES



Les trois politiques mentionnées ci-après sont considérées comme essentielles pour progresser vers l'élimination de la malnutrition et l'universalisation d'un système de santé sensible aux différences :

- L'élimination de toutes les formes de malnutrition
- L'élimination de la mortalité infantile
- La réorientation des politiques de santé à la lumière des changements épidémiologiques

enfance. Par ailleurs, l'accent est mis sur des interventions sensibles considérées comme complémentaires aux mesures spécifiques (Martínez et Palma, 2015). Celles-ci sont liées aux causes sous-jacentes, à savoir les facteurs socio-économiques, environnementaux et politico-institutionnels. Les politiques conçues pour ce deuxième volet ont une incidence sur l'absorption des nutriments et sur la quantité et la qualité de l'apport alimentaire (Martínez et Fernández, 2006).

Un exemple plus spécifique de politique nutritionnelle axée sur les enfants est celui des programmes d'alimentation scolaire. Ceux-ci ont évolué au fil du temps, allant de la volonté de répondre aux besoins nutritionnels des enfants des ménages les plus pauvres à l'inclusion de politiques proposant des aliments nutritifs et promouvant des habitudes alimentaires saines dans les pays où les niveaux de surpoids et d'obésité sont les plus élevés. Les politiques mises en place pour lutter contre le surpoids et l'obésité doivent tenir compte de facteurs tels que le prix, la production et la commercialisation des denrées alimentaires, la disponibilité et l'accessibilité financière des différents produits (OPS, 2015). Des politiques de ce type ont été mises en place au Brésil, au Chili, en Colombie, au Costa Rica, en Équateur et au Mexique, qui présentent les taux les plus élevés de la région²⁰.

D'autres politiques clés sont celles qui visent à réduire la mortalité infantile. Il convient à cet égard de noter la réduction de la mortalité infantile entre 2000 et 2015 dans tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALSTAT). Cette réduction est le fruit d'une conjonction et d'une articulation importantes de politiques. Par exemple : (i) les progrès réalisés dans les soins de santé primaires à fort impact et à faible coût, tels que les programmes de vaccination de masse, la thérapie de réhydratation orale et le suivi sanitaire des enfants en bonne santé ; (ii) l'augmentation de la couverture des services de base, en particulier l'eau potable et l'assainissement ; (iii) l'expansion des soins prénataux pour les femmes enceintes ; (iv) les améliorations en matière de nutrition ; (v) l'augmentation des niveaux de scolarité, en particulier chez les femmes ; et (vi) la baisse de la fécondité²¹.

Enfin, une troisième politique valorise les initiatives qui s'attaquent aux maladies consécutives à la transition du profil épidémiologique de la population d'Amérique latine et des Caraïbes. Cette transition se caractérise par une baisse de la charge des maladies transmissibles et une augmentation des maladies chroniques non transmissibles. Ces défis relativement récents imposent une refonte et une réorientation des systèmes de santé et une priorisation de la prévention des maladies non transmissibles tout au long du cycle de vie. Cette tâche est d'autant plus complexe que certains pays de la région doivent répondre simultanément aux pressions sanitaires liées aux maladies non transmissibles et aux défis posés par les maladies transmissibles persistantes. Il s'agit notamment du choléra, de la dengue, et de la maladie de Chagas, ainsi que des pathologies émergentes telles que le Zika et le Chikungunya (CEPALC, 2018b)²².

²⁰ Pour de plus amples informations, voir FAO et PAM (2019), *Fortaleciendo los Programas de Alimentación Escolar: El trabajo conjunto de FAO y WFP en América Latina y el Caribe*, Panama City. Disponible [en ligne] <http://www.fao.org/3/ca4444es/CA4444ES.pdf>.

²¹ Citons quelques expériences réussies qui incluent une ou plusieurs des politiques susmentionnées : *Chile Crece Contigo*, disponible [en ligne] <http://www.crececontigo.gob.cl/> ; *Programa Materno Infantil de Cuba*, disponible [en ligne] <https://salud.msp.gob.cu/tag/programa-materno-infantil/> ; *Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy del Estado Plurinacional de Bolivia*, disponible [en ligne] <https://www.bja.gob.bo/index.php/el-bono/a-quienes-esta-dirigido-el-bono> ; *Las Casas de Espera Materna* au Pérou ; disponible [en ligne] <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DocumentotecnicCasasdeesperamaternaModeloparalaimplementacion.pdf> ; *El parto vertical con adecuación intercultural en el Perú*, disponible [en ligne] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/322836/El_parto_vertical_con_adecuaci%C3%B3n_intercultural20190621-17253-c9efvg.pdf.

Pour de plus amples informations sur les politiques et les programmes destinés aux nouveau-nés, qui ne sont pas nécessairement soumis au contexte régional, voir [en ligne] <https://www.who.int/teams/maternal-newborn-child-adolescent-health-and-ageing/newborn-health/programmatic-support>. Pour de plus amples informations sur la santé des enfants dans la région, voir [en ligne] <https://www.paho.org/en/topics/child-health>. Base de données sur la mortalité infantile <https://childmortality.org/>.

²² Voici quelques exemples de programmes dans la région : Pérou : plan national de préparation et de réponse à la maladie du virus Zika. Disponible [en ligne] <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3468.pdf> ; Paraguay : campagne nationale «Salvá vidas sin criaderos» (Sauvez des vies sans couveuses). Disponible [en ligne] <https://www.mspbs.gov.py/dengue-campana-2019-2020.html> ; Régional : Semaine de la vaccination dans les Amériques. Disponible [en ligne] <https://www.paho.org/es/campa%C3%B1as/semana-vacunacion-americas-2020>.

D. Références bibliographiques suggérées



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2016), « Chapitre I, La matrice des inégalités sociales en Amérique latine : thème clé pour le développement durable », La matrice des inégalités sociales en Amérique latine, réunion du Bureau de la Conférence régionale sur le développement social de l'Amérique latine et des Caraïbes. Saint-Domingue, 1er novembre 2016, Santiago, Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.



L. Abramo, S. Cecchini et B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libro de la CEPAL No. 155, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4939/C1900117_WEB.pdf.



Maurizio, R. (2014), « El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay », Chapitres I, II, V et VI, série Políticas Sociales, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37208-impacto-distributivo-salario-minimo-la-argentina-brasil-chile-uruguay>



OIT (Organisation internationale du travail) (2020), « Rapport mondial sur les salaires 2020-21. Salaires et salaire minimum au temps du COVID-19, Résumé Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762317.pdf.



La 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/inicio>.



E. Questions

- La formation technique et professionnelle est-elle une stratégie efficace pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail ? Pourquoi ?
- À votre avis, et dans le contexte de votre pays, existe-t-il un salaire minimum ? Le salaire minimum est-il un outil efficace pour réduire les inégalités économiques ? Pourquoi ? Si ce n'est pas le cas, que peut-on faire pour aider à réduire les inégalités et pourquoi ne le fait-on pas ?
- Identifiez un programme de transferts conditionnels (PTC) dans votre pays et examinez dans quelle mesure celui-ci est conforme aux instructions comportementales données aux États par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), à savoir la progressivité, la non-rétrogression et la non-discrimination.

- Identifiez un programme de transferts conditionnels (PTC) dans votre pays et examinez dans quelle mesure il contribue à promouvoir des politiques sociales propres à assurer la couverture universelle des services de santé ou d'éducation.
- Veuillez décrire une politique en vigueur dans votre pays pour remédier à la malnutrition. Quel a été son degré de réussite ? Que peut-on faire pour l'améliorer ?

Bibliographie

L. Abramo, S. Cecchini et B. Morales (2019), Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libro de la CEPAL No. 155, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4939/C1900117_WEB.pdf.

Acosta, O.L. et S. Cecchini (2016), « Latin American pathways to achieve universal health coverage », dans « Health policy in emerging economies : innovations and challenges », *Policy in Focus*, Vol. 3, N° 1, IPC-IG. Disponible [en ligne] à l'adresse https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2798477.

Atkinson, (2016), *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, Fonds de culture économique ; Première édition.

Bárcena, A. et A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Siglo XXI. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40120/1/ElImperativodelaIgualdad.pdf>.

Bloom, D.E. et G. Fink (2013), "The Economic Case for Devoting Public Resources to Health", IZA Policy Paper Series. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://ftp.iza.org/pp57.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://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/1/S2011032_es.pdf.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021), Panorama Social 2020 (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

_____ (2018a), *Panorama Social de América Latina 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

_____ (2018b), *Hacia una Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2/-*), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/s1800662_es_1.pdf.

_____ (2017), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf.

_____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. 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, 2 - 4 novembre 2015 (LC.L/4056/Rev.1), Santiago du Chili, Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.

_____ (Table ronde 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 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES3535_es.pdf.

_____ (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/1/S2010622_es.pdf.

_____ (2008), *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago du Chili, Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1227/1/S0700764_es.pdf.

CEPALC/OIT (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation internationale du travail) (2014), « Coyuntura laboral en América latina y el Caribe: los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral », *Boletín N°10* (LC/L.3815), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/1/S2014311_es.pdf.

Chang, S. M. et autres (2015), « Integrating a Parenting Intervention with Routine Primary Health Care: A Cluster Randomized Trial. », *Pediatrics*, 136(2), 272–80. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://pediatrics.aappublications.org/content/136/2/272>.

Cruces, G. et L. Gasparini (2012), *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*, Centre d'études distributives, du travail et sociales, Faculté des sciences économiques, Université nationale de La Plata, Argentine, 15 juin. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45933>.

DNP (Département national de planification de la Colombie) (2008), *Evaluación de Políticas Públicas: Subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción*, Bogota, DNP-Sinergia. Disponible [en ligne] à l'adresse https://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/experiencias/Colombia_SENA_Subprog_jov_acc.pdf.

FAO/OPS (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture/ Organisation panaméricaine de la santé) (2017), « Aprobación de nueva ley de alimentos en Chile : resumen del proceso », Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.fao.org/3/a-i7692s.pdf>.

Farné, S. (2009), « Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia », Documents de projet, N° 251 (LC/W.251), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Filgueira, C y et. Geneletti (1981), «Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina», *Cuadernos de la CEPAL N°39*, Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27916/S8100900_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Gertler, P. et al. (2014), « Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica », *Science* 344(6187), 998–1001. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4574862/>.

Guimarães, J. (2012), *Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação o durante a segunda metade da década de 2000*, Brasília, Bureau de l'OIT au Brésil. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234424.pdf.

Hernández-Lozada, D.F. et J.E. Bejarano-Daza (2017), «Aporte de la universalización al logro de la equidad en salud », *Rev. Salud Pública*, 19(2), 199-203. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v19n2/0124-0064-rsap-19-02-00199.pdf>.

HLPE (Groupe d'experts de haut niveau) (2012), *La protection sociale pour la sécurité alimentaire : Un rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition Rome. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.fao.org/3/me422f/me422f.pdf>.

Martínez, R. et A. Fernández (2006), «Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina », *Serie Manuales N°52* (LC/L.2650-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5491/1/S0600972_es.pdf.

Martínez R. et A. Palma (2015), « Cerrando la brecha : modelo para estimar el costo de erradicar la desnutrición crónica y los déficits de micronutrientes » *Serie Manuales N°84* (LC/L.4019), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38234/1/S1500452_es.pdf.

Maurizio, R. (2014), « El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay », Chapitres I, II, V et VI, série Políticas Sociales, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37208/1/LCL3825_es.pdf.

Nations Unies (2018), *Promoting Inequality: An interregional perspective*, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43677/7/S1800635_en.pdf.

OIT (Organisation internationale du travail) (2020), « Rapport mondial sur les salaires 2020-21. Salaires et salaire minimum au temps du COVID-19, Résumé ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2020/WCMS_762318/lang--fr/index.htm.

_____ (2006), « Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015 », XVIe Réunion régionale américaine Brasília, mai 2006. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.summit-americas.org/pubs/ilo_decent_work_2006-2016_sp.pdf.

OPS (Organisation panaméricaine de la santé) (2015), « Plan de Acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia », Washington. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf>.

Soares, S. et N. Sátyro (2010), « O programa bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras », Bolsa Família 2003-2010: *avanços e desafios Vol.1*, Brasília, IPEA. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf.

Strauss, J. et D. Thomas (1998). « Health, Nutrition, and Economic Development », *Journal of Economic Literature*, vol. 36(2), pages 766-817. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.jstor.org/stable/2565122?seq=1>.

The Lancet Commission (2013), *Global health 2035: a world converging within a generation*, The Lancet, Vol.32 382, N° 9908, p1898–1955. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2813%2962105-4>.

Titelman D., O. Cetrángolo et O.L. Acosta (2015), « La cobertura universal de salud en los países de América Latina: cómo mejorar los esquemas basados en la solidaridad », *MEDICC Review*, Vol.17, Suplemento. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.medigraphic.com/pdfs/medicreview/mrw-2015/mrws151n.pdf>.

UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2016), *Análisis de regulaciones y prácticas para el etiquetado de alimentos y bebidas para niños y adolescentes en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y México) y recomendaciones para facilitar la información al consumidor*, Panama. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.unicef.org/lac/informes/an%C3%A1lisis-de-regulaciones-y-pr%C3%A1cticas-para-el-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas>.

Van Gameren, E. (2010), « Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo », Mexico, Centre d'études économiques, Colegio de México. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/PAE2010-2011/informe%20final%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Impacto%20del%20PAE.PDF.

Veras Soares, F. (2009), « El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis », document présenté au séminaire *Repensar lo social en tiempos de crisis (Repenser le social en temps de crise)*, La Antigua, Guatemala, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/ Institut d'études budgétaires d'Amérique centrale (ICEFI)/ Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA)/ Agence espagnole de coopération internationale au développement (AECID), 28-29 mai.

Weller, J. et C. Roethlisberger (2011), « La calidad del empleo en América Latina », *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5341/1/S2011956_es.pdf.



Chapitre IV

Genre¹

A. Cadre réglementaire

Les inégalités entre les femmes et les hommes sont un sujet de préoccupation de l'Organisation des Nations Unies depuis sa création. Depuis la première réunion de la Commission de la condition de la femme (CSW) en février 1947, la base juridique de la lutte pour l'égalité de genre et l'éradication de la discrimination à l'égard des femmes² est présente dans divers instruments internationaux tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW³) et son protocole facultatif (respectivement de 1979 et 1999), la Déclaration et le Programme d'action de Beijing (1995) et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015).

Il existe également plusieurs instruments régionaux tels que la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence à l'égard des femmes « Convention de Belem do Para » (1994) de l'Organisation des États américains, et l'Agenda régional pour l'égalité des sexes, approuvé par les gouvernements de la région d'Amérique latine dans le cadre de la Conférence régionale sur les femmes d'Amérique latine et des Caraïbes⁴, organe subsidiaire de la CEPALC.

L'Agenda régional pour l'égalité des sexes recense les multiples formes de discrimination dont sont victimes les femmes et cherche, par le biais des engagements pris par les gouvernements dans le cadre des droits de l'homme, à promouvoir l'égalité de genre et à garantir les droits des femmes dans toute leur diversité.

La Stratégie de Montevideo adoptée lors de la treizième Conférence régionale sur les femmes est un accord cadre régional aligné sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses objectifs, qui constitue également un instrument politico-technique pour la mise en œuvre et le renforcement des politiques publiques sectorielles et transversales visant à garantir les droits humains et l'autonomie des femmes.

¹ Ce chapitre a été préparé par Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales, Groupe du développement social, siège sous-régional de la CEPALC au Mexique, Elsa Gutierrez, assistante de recherche au sein de ce groupe et Citlalli Lamotte, consultante, au sein du même groupe.

² Selon la CEDAW, l'expression « discrimination à l'égard des femmes » vise « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine ».

³ La CEDAW est une pierre angulaire sur le plan international, car elle propose des actions concrètes et constitue le seul instrument universellement reconnu dans la lutte pour les droits et libertés des femmes. En outre, elle est juridiquement contraignante pour les États qui la signent et la ratifient par le biais de son protocole facultatif.

⁴ La Conférence régionale sur les femmes d'Amérique latine et des Caraïbes a notamment pour mandat de dresser un état des lieux de la situation régionale et sous-régionale en termes d'autonomie et de droits des femmes, de soumettre des recommandations pour les politiques publiques en matière d'égalité des genres, de réaliser des évaluations périodiques des activités en conformité avec les accords régionaux et internationaux et d'offrir un forum de débat sur l'égalité des genres. Pour plus d'informations, voir [en ligne] <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es>.

B. Diagnostic des inégalités de genre



Autonomie économique

- En Amérique latine, il existe un écart marqué entre les taux de participation à l'emploi des femmes et des hommes, qui atteint 23,6 points de pourcentage en 2019.
- Le temps consacré par les femmes aux tâches domestiques et aux soins non rémunérés est nettement supérieur à celui des hommes, et peut atteindre le double, le triple ou même plus d'heures par semaine en moyenne dans certains pays.

Autonomie physique

- Dans certains pays de la région, l'incidence des grossesses chez les adolescentes autochtones des zones rurales est supérieure à 20 pour cent.
- Le féminicide en Amérique latine affiche toujours des statistiques alarmantes. En 2019, 4 640 femmes ont été assassinées en Amérique latine et dans 4 pays des Caraïbes, pour la simple raison de leur condition de femme.

Autonomie dans la prise de décision

- La présence des femmes aux positions de représentation populaire, au sein des structures des partis politiques et aux postes de direction dans les secteurs public et privé de la région latino-américaine reste inférieure à celle des hommes, et ne dépasse pas, dans la plupart des cas, 30 pour cent par rapport aux hommes, à quelques exceptions près.

Les femmes sont confrontées à divers obstacles qui les empêchent d'exercer pleinement leurs droits humains. Ces circonstances, que la CEPALC qualifie de nœuds structurels de l'inégalité de genre, sont les suivantes : (i) l'inégalité socioéconomique et la persistance de la féminisation de la pauvreté ; (ii) les modèles culturels patriarcaux discriminatoires et violents et la prédominance de la culture des privilèges ; (iii) la division sexuelle du travail et l'organisation sociale injuste des soins ; et (iv) la concentration du pouvoir et des relations hiérarchiques dans la sphère publique, qui exclut les femmes de la prise de décision (CEPALC, 2017).

La garantie des droits humains des femmes est étroitement liée à la réalisation de l'autonomie des femmes sous ses trois volets : (i) physique (la capacité de décider librement de son corps, de sa sexualité et de sa procréation, ainsi que d'exercer son droit de vivre une vie sans violence) ; (ii) économique (la capacité d'accéder à ses propres biens et ressources et de les contrôler) ; et (iii) décisionnel (la pleine participation aux décisions qui ont une incidence sur leur vie, leur famille, leur communauté et la société dans son ensemble).

En termes d'autonomie économique des femmes, malgré une progression de 11 points de pourcentage du taux de participation à l'emploi des femmes âgées de 15 ans et plus en Amérique latine au cours des 30 dernières années (CEPALC/OIT, 2019), un écart de 23,6 points de pourcentage subsistait par rapport aux hommes en 2019. L'une des principales causes de cette inégalité est le fait que les femmes consacrent plus de temps aux tâches domestiques et aux soins non rémunérés, ce qui leur laisse moins de temps pour exercer un emploi rémunéré (voir le graphique IV.1). Cela compromet leur possibilité de s'intégrer de manière adéquate sur le marché du travail et les conduit à s'insérer davantage dans des emplois à temps partiel ou informels, qui se traduisent à leur tour par des revenus plus faibles et l'absence de prestations sociales liées à l'emploi.



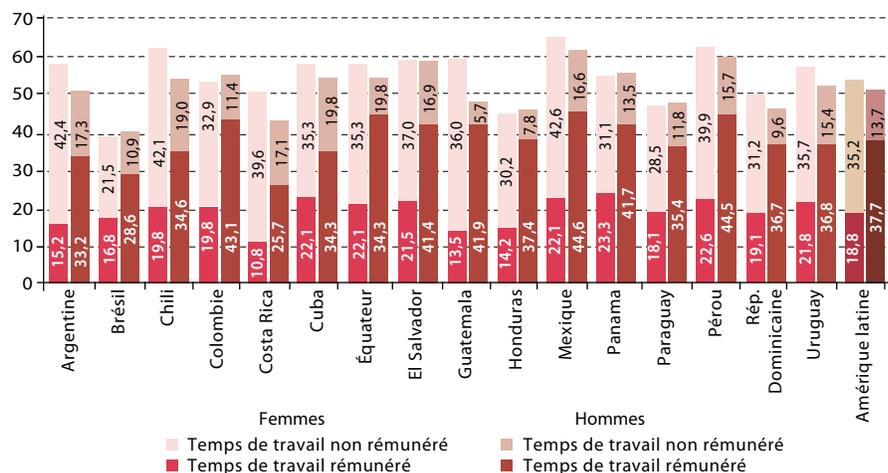
STATISTIQUES

En Amérique latine, les femmes consacrent près de trois fois plus de temps au travail non rémunéré que les hommes.

<https://oig.cepal.org/es>

GRAPHIQUE IV.1

Amérique latine (16 pays) : temps moyen consacré au travail rémunéré et non rémunéré par la population âgée de 15 ans et plus, par genre. Dernière année disponible (2009-2017)^a
(Nombre moyen d'heures par semaine)



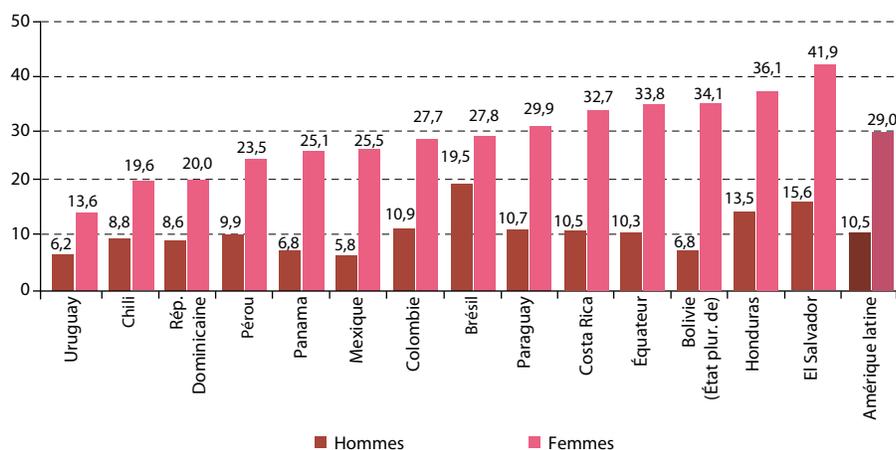
Source : Observatoire de l'égalité de genre en Amérique latine et dans les Caraïbes de la CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://oig.cepal.org/es>.

^a Les données par pays correspondent aux années suivantes : Honduras, 2009 ; Pérou, 2010 ; Panama, 2011 ; Équateur, 2012 ; Argentine et Uruguay, 2013 ; Mexique, 2014 ; Chili, 2015 ; Cuba, Paraguay et République dominicaine, 2016 ; et Brésil, Colombie, Costa Rica, El Salvador et Guatemala, 2017. L'Amérique latine correspond à une simple moyenne.

Les données de la CEPALC indiquent que dans tous les pays de la région latino-américaine, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à ne pas avoir de revenus propres. Vers 2018, le pourcentage de femmes s'élevait à 29 pour cent contre 10,5 pour cent pour les hommes à l'échelle régionale. Dans le meilleur des cas, la différence entre les deux était de 7,4 points de pourcentage (Uruguay), et elle atteignait 37 points de pourcentage dans le cas le plus extrême (Guatemala) (voir le graphique IV. 2).

GRAPHIQUE IV.2

Population sans revenu propre par sexe, vers 2018^a
(En pourcentages)



Source : CEPALSTAT. Disponible [en ligne] à l'adresse http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticas/Indicadores.asp.

^a Les données pour le Chili correspondent à l'année 2017. Les données pour le reste des pays, ainsi que la moyenne simple pour l'Amérique latine, sont celles de 2018. L'Amérique latine correspond à une moyenne simple.

Sur le marché du travail, les femmes sont confrontées à un écart salarial par rapport aux hommes, car elles perçoivent des salaires inférieurs même lorsqu'elles occupent des emplois de



valeur égale avec des responsabilités et des conditions de travail similaires. En Amérique latine, les données de CEPALSTAT montrent que l'écart salarial était de 12,8 points de pourcentage en faveur des hommes en milieu en 2018⁵. Les différences sont particulièrement évidentes dans les groupes extrêmes en termes d'années d'études. Parmi les personnes ayant entre 0 et 5 ans de scolarité, l'écart est de 19,9 points de pourcentage, et parmi celles ayant entre 10 et 12 ans de scolarité, il passe à 22,9 points de pourcentage. Ces écarts ont tendance à se creuser lorsque d'autres axes structurels d'inégalité tels que l'âge, l'appartenance ethnique⁶, la race⁷ et le statut de migrant sont pris en compte (CEPALC, 2016b et 2020a).

Les disparités entre les femmes et les hommes ne sont pas seulement présentes au niveau des salaires. Par exemple, l'une des activités qui engendre les conditions de travail les plus précaires pour les femmes est le travail domestique rémunéré. Le travail domestique rémunéré dans la région a traditionnellement été une source importante d'emploi pour les femmes, en particulier pour celles issues de ménages pauvres, autochtones et/ou d'ascendance africaine, avec un nombre croissant de femmes migrantes. Un peu plus de 11 millions de femmes travaillent actuellement comme employées de maison rémunérées en Amérique latine (CEPALC, 2019a). Les moyennes régionales cachent toutefois une grande hétérogénéité ; le Costa Rica a actuellement la plus forte proportion de travail domestique rémunéré dans l'emploi des femmes (18 pour cent) et la République bolivarienne du Venezuela la plus faible (3,4 pour cent en 2013). Le travail domestique est généralement informel, mal rémunéré (avec un revenu équivalant en 2017 à 62 pour cent de ce que gagnent les autres femmes dans d'autres types de travail) et le plus souvent dépourvu de toute protection sociale.

L'une des conséquences de la précarité accrue de l'emploi des femmes est le manque d'accès à la protection sociale, comme en témoigne la plus faible proportion de femmes qui, lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite, perçoivent une pension ou ont accès aux systèmes de santé par rapport aux hommes du même âge. Parmi les cotisants à un système de retraite en Amérique latine en 2017, 56,6 pour cent étaient des hommes et 43,4 pour cent des femmes (Arenas, 2019).

Par ailleurs, une meilleure insertion sur le marché du travail, traditionnellement obtenue par le biais d'un niveau supérieur de scolarité, ne se matérialise pas de la même manière pour les hommes et les femmes. Même lorsque les femmes atteignent des niveaux supérieurs de scolarité, au moment d'entrer sur le marché du travail, elles le font souvent dans des positions subordonnées aux hommes, et sont limitées dans l'exercice des activités pour lesquelles elles ont étudié⁸, exerçant des activités administratives ou d'entretien, ou percevant des revenus inférieurs à ceux des hommes pour le même travail (CEPALC, 2018a).

Sur le plan de l'autonomie physique des femmes, l'absence de garantie de leurs droits sexuels et reproductifs, ainsi que leur droit à une vie sans violence, restent des enjeux importants. Ce constat se manifeste par des aspects tels que le manque d'accès à des services de santé sexuelle et reproductive de qualité, la plus grande responsabilité économique des femmes en matière de reproduction, les taux élevés de grossesse chez les filles et les adolescentes, la maternité forcée et la violence sexuelle (CEPALC, 2016c).

Dans le domaine de la santé sexuelle et reproductive, les décisions des femmes concernant leur propre corps, y compris la décision de tomber enceinte, le nombre d'enfants qu'elles souhaitent avoir et l'âge auquel elles souhaitent devenir mères, sont limitées en partie par le manque d'accès à la contraception. Selon les données de CEPALSTAT, bien que la demande non satisfaite en matière de planification familiale ait diminué au cours des dernières décennies

⁵ CEPALSTAT. Moyenne pondérée. Données mises à jour en décembre 2019. Disponible [en ligne] à l'adresse https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e. Pour les zones rurales, aucune information n'est disponible pour savoir si ces lacunes existent.

⁶ Pour en savoir plus, voir CEPALC (2013), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, voir [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/1/S2013792_es.pdf et CEPALC (2014), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas en políticas* [en ligne]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36779/1/S2014351_es.pdf.

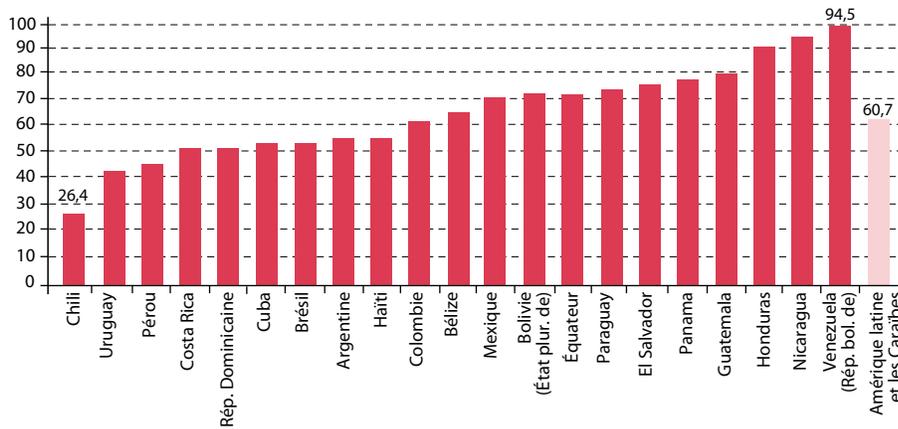
⁷ Pour en savoir plus, voir CEPALC (2018), *Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad*. Disponible [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43746/4/S1800190_es.pdf.

⁸ Les femmes sont plus nombreuses à fréquenter l'enseignement supérieur. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le taux brut de scolarisation dans l'enseignement supérieur selon le sexe était de 45,1 pour cent pour les hommes et de 58,6 pour cent pour les femmes en 2018.

dans la plupart des pays, passant de 17,2 pour cent en 1990 à 10,6 pour cent en 2013, le défi subsiste dans des pays comme Haïti, où la demande non satisfaite en matière de planification familiale atteint 35,3 pour cent, ce qui signifie que près de quatre femmes sur dix n'ont pas accès à des méthodes contraceptives, ou Guyana, avec 28,5 pour cent.

La grossesse des adolescentes est un phénomène persistant dans la région, malgré la tendance générale à la baisse de la fécondité des femmes. Ces niveaux de prévalence peuvent s'expliquer par les obstacles à l'accès aux méthodes contraceptives et les difficultés à gérer les rapports de force au sein du couple (CEPALC, 2016c), ainsi que par les abus et les violences sexuelles et parfois le manque de connaissances ou d'informations opportunes. Selon les données de CEPALSTAT, le taux de fécondité des adolescentes reste élevé, et atteint plus de 50 pour 1 000 adolescentes dans la plupart des pays (voir le graphique IV.3).

GRAPHIQUE IV.3
Amérique latine et les Caraïbes (21 pays) : taux de fécondité
des adolescentes âgées de 15 à 19 ans,
dernière année disponible^a
(Sur 1 000 habitants)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base des données des Nations Unies sur les ODD - Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population (2019). Perspectives de la population dans le monde en 2019, édition en ligne. Disponible sur CEPALSTAT.

^a Les données pour l'Argentine, le Belize, le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, la République dominicaine, l'Équateur, le Panama, le Pérou et l'Uruguay datent de 2017 ; celles relatives à l'État plurinational de Bolivie, Haïti et au Paraguay datent de 2015 ; celles relatives au Costa Rica et au Mexique datent de 2018 ; celles concernant El Salvador datent de 2013 ; celles correspondant au Guatemala datent de 2016 ; celles relatives au Honduras datent de 2014 ; celles du Nicaragua datent de 2009 ; celles de la République bolivarienne du Venezuela datent de 2012 et, pour l'Amérique latine et les Caraïbes, une projection a été réalisée pour 2020.

Ce phénomène tend à être plus prononcé chez les adolescents disposant de revenus et de niveaux d'éducation plus faibles et chez les femmes autochtones. Ainsi, au Panama, au Brésil, au Costa Rica, au Nicaragua et en Colombie, l'incidence de la grossesse chez les femmes âgées de 15 à 19 ans appartenant à des peuples autochtones et vivant dans des zones rurales dépasse 20 pour cent.

En matière de violence à l'égard des femmes, les principales manifestations qui existent dans la région sont le harcèlement sexuel, la traite et le trafic de femmes, la violence obstétrique, domestique, économique et psychologique, la violence subie par les femmes privées de liberté, la violence lesbophobe et transphobe, entre autres, et le féminicide.

Le féminicide est l'expression maximale de la violence à l'égard des femmes. Selon les informations officielles de 20 pays d'Amérique latine et de 4 pays des Caraïbes accessibles auprès de l'Observatoire de l'égalité de genre pour l'Amérique latine et les Caraïbes (OIG), le nombre de femmes assassinées en 2019, pour le simple fait d'être des femmes, a dépassé 4 640. Selon les données de l'Observatoire, on constate que, si le Brésil et le Mexique sont les pays qui comptent le plus grand nombre de féminicides (1 941 et 983, respectivement), le taux de féminicides au Honduras est le plus élevé de la région, avec 6,2 féminicides pour 100 000 femmes.

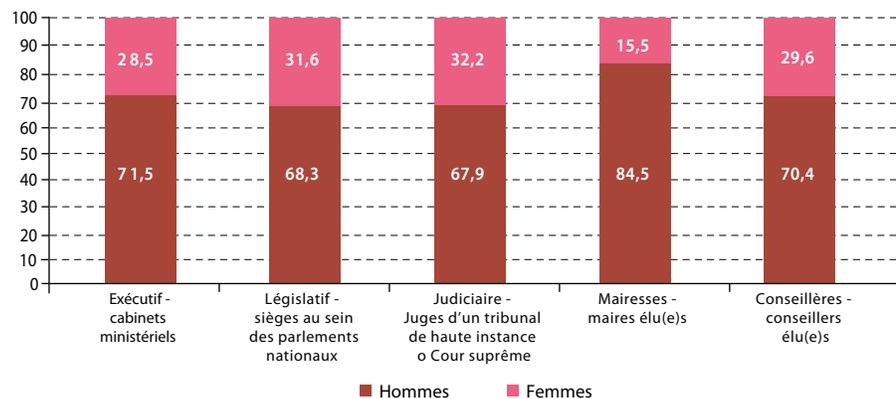
La troisième dimension de l'autonomie se réfère à la prise de décision et implique le droit d'accéder à des postes de représentation populaire dans les structures des partis politiques, à des postes de direction dans le secteur public et privé, ainsi que dans des organisations citoyennes et universitaires.

Des progrès significatifs ont été accomplis dans la région en termes d'égalité des genres. La participation accrue des femmes aux fonctions publiques est le résultat de la mise en œuvre de politiques visant à promouvoir la participation politique des femmes. Les initiatives engagées consistent pour la plupart en cadres politiques qui reconnaissent et mettent en œuvre le principe de la parité des genres et des mécanismes de quotas pour les élections politiques. Par exemple, le Guyana a apporté un amendement à la loi électorale, qui impose un quota d'un tiers de femmes sur les listes de candidats aux élections nationales et locales. Des plans ou des stratégies ont toutefois été élaborés à l'échelle nationale pour promouvoir leur participation dans les différentes sphères de décision publiques et privées, ainsi que des actions liées à la participation des citoyens, des activités de communication et le renforcement des institutions et des capacités de l'État en matière de genre. Le Mexique, par exemple, a réformé sa Constitution en 2019 pour garantir la parité de genre dans toutes les fonctions publiques des trois branches du pouvoir et aux trois échelons gouvernementaux (CEPALC, 2019b).

Malgré l'approbation, ces dernières années, de lois sur la parité et les quotas dans les joutes électorales et dans la composition des partis politiques dans plusieurs pays d'Amérique latine, la représentation de 50 pour cent des femmes dans les trois branches du pouvoir de l'État n'est toujours pas acquise. Dans le meilleur des cas, la moyenne régionale des femmes dans les trois branches du pouvoir de l'État oscille autour de 30 pour cent. Les pourcentages dans les organes de représentation à l'échelon local sont généralement les plus faibles (voir le graphique IV.4).

GRAPHIQUE IV.4

Amérique latine (33 pays) : moyennes générales de participation aux postes de décision, vers 2018^a
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de l'IPU : Union interparlementaire/Femmes au Parlement. Voir [en ligne] <http://www.ipu.org>. Disponible sur CEPALSTAT.

^a Données relatives à la branche législative : sièges au sein des parlements nationaux correspondent à l'année 2019.

La participation politique des femmes est hétérogène, non seulement entre les pays de la région, mais aussi entre les différents groupes de femmes dans chaque pays. Les faibles niveaux de représentation des femmes d'ascendance africaine, des femmes autochtones ou des jeunes femmes révèlent que ces groupes sont largement exclus et que, par conséquent, leurs expériences, leurs intérêts et leurs besoins ne sont pas pris en compte dans l'agenda politique ou sont traités de manière marginale et sous-financée.

D'autre part, selon les données de l'OIT (2019) au cours de la période allant de 1991 à 2018, la proportion de l'emploi à des postes de direction par sexe, était concentrée à 65,9 pour cent chez les hommes et 34,1 pour cent seulement chez les femmes en Amérique latine et dans les

Caraïbes. En moyenne, les femmes ont 3,7 pour cent plus de chances d'occuper un poste de direction si elles sont embauchées par des entreprises nationales plutôt que par des entreprises internationales, et 10 pour cent plus de chances d'occuper un poste de direction lorsque la main-d'œuvre est équilibrée entre les genres.

ENCADRÉ IV.1

La Covid-19 et l'inégalité de genre

Les mesures de distanciation physique et la fermeture des écoles et des lieux de travail en réponse à la pandémie de COVID 19 ont entraîné des pertes d'emplois et de revenus, mais ont également accru la charge des femmes en matière de soins. Ce sont elles qui effectuent la plupart des tâches ménagères et des soins et, lorsqu'il est impossible pour les enfants d'aller à l'école, elles participent au travail éducatif. Les enfants, les adolescents, les personnes âgées, les handicapés et les malades sont à la maison et requièrent davantage d'attention et de soins de la part des femmes.

La crise sanitaire a mis en évidence le caractère injuste de l'organisation sociale des soins en Amérique latine et dans les Caraïbes, qui se traduit par une forte inégalité entre les femmes et les hommes, mais aussi par un approfondissement des inégalités socio-économiques existantes. Cette charge accrue a touché de manière disproportionnée les femmes des ménages des quintiles les plus bas, qui doivent continuer à travailler en dehors du foyer parce qu'elles ne peuvent pas renoncer à gagner un revenu, en effectuant souvent des travaux domestiques et de soins dans d'autres ménages, mais qui n'ont pas les moyens financiers de faire face à la charge accrue des soins dans leur propre foyer.

Avec les mesures de confinement, les femmes qui étaient déjà confrontées à des situations de violence dans leur foyer, souvent causées par leur partenaire ou ex-partenaire intime, se sont retrouvées enfermées avec leurs agresseurs et dans l'impossibilité de se rendre dans des centres de santé, d'aide psychologique ou des centres d'accueil pour femmes victimes de violence. Et lorsqu'elles parviennent à se rendre dans les centres de santé, ces femmes constatent que beaucoup sont débordés et dépassés par la pandémie, et que les refuges ou les centres de soins psychologiques ont été fermés faute de budgets publics, réorientés pour faire face à l'urgence.

La CEPALC affirme que, pour vaincre la pandémie et assurer une reprise économique durable, il est essentiel de s'attaquer efficacement à la violence à l'égard des femmes et à l'économie des soins. L'engagement de Santiago est un outil utile pour la mise en œuvre de politiques publiques permettant une réactivation durable axée sur les activités de soins.

L'engagement de Santiago indique qu'à cette fin, il y a lieu de : (i) mettre en place un pacte budgétaire et de genre pour atténuer l'urgence et promouvoir une réactivation durable et juste ; (ii) renforcer le financement des politiques en faveur des femmes pendant la pandémie prévoyant des services de soins complets en matière de violence sexiste, de santé sexuelle et reproductive et génésiques, ainsi qu'un revenu de base d'urgence pour les femmes en situation de pauvreté ; (iii) investir dans l'économie des soins en tant que moteur d'une réactivation économique dans le respect de l'égalité, notamment en matière de formalisation, de rémunération et de sécurité sociale pour tous les travailleurs ; (iv) redistribuer les responsabilités en matière de soins, progresser dans la transformation des marchés du travail et parvenir à une plus grande coresponsabilité entre l'État, les ménages, le marché et les communautés ; et (v) étendre la couverture des programmes d'emploi et de protection sociale pour garantir les droits des femmes migrantes, afro-descendantes, autochtones, rurales, issues de communautés de base et handicapées.

Dans le contexte de la pandémie, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont mis en œuvre des politiques publiques dans divers domaines, notamment la violence à l'égard des femmes, l'économie des soins, l'emploi et la génération de revenus pour les femmes, les mesures de protection sociale et la participation des femmes à l'ère numérique. Ces mesures peuvent être consultées dans l'Observatoire COVID 19 en Amérique latine et dans les Caraïbes de la CEPALC.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), « La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe », Informes COVID-19, avril 2020, Santiago; ONU Femmes/ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), « Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación », août 2020. El Compromiso de Santiago, disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46658-compromiso-santiago-un-instrumento-regional-dar-respuesta-la-crisis-covid-19>; Observatorio COVID 19 en América Latina y el Caribe., disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.



C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités de genre

PROPOSITIONS



Les politiques prioritaires pour réduire les écarts entre les genres sont notamment les suivantes :

- L'autonomie économique des femmes passe par la généralisation des lois et politiques du travail que les pays de la région ont adoptées en matière de propriété foncière, d'accès et de contrôle des terres, de protection sociale des travailleuses domestiques rémunérées et de systèmes de soins, entre autres.
- L'autonomie physique des femmes passe par le renforcement et la généralisation, dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, des lois et des politiques publiques mises en place pour lutter contre la violence, le harcèlement et l'exercice des droits sexuels et reproductifs.
- Pour ce qui est de l'autonomie des femmes dans la prise de décision, des progrès ont été accomplis, notamment en termes de législation en faveur d'une plus grande participation des femmes à la politique, mais il importe de renforcer la mise en œuvre des actions dans ce domaine.
- Il faut non seulement faire progresser l'autonomie des femmes, mais aussi faire en sorte que la perspective de genre soit intégrée pour évaluer les retombées pour les hommes et les femmes de toute action planifiée, qu'il s'agisse de législation, de politiques ou de programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux.

Dans cette section et à propos des autonomies des femmes, nous nous pencherons et donnerons des exemples d'avancées transposables en termes de formulation de lois, plans, stratégies, politiques publiques et programmes visant à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes en Amérique latine et dans les Caraïbes, en conformité avec le Programme 2030, la Stratégie de Montevideo⁹ et les principaux instruments internationaux et régionaux en faveur des droits humains des femmes¹⁰.

Avant d'aborder spécifiquement les politiques publiques dans le cadre de l'autonomie, il faut souligner que les pays de la région ont enregistré des avancées et des progrès significatifs en matière de genre, notamment en termes de législation et de développement de plans d'égalité. Par exemple, entre 2016 et 2019, l'Uruguay, le Costa Rica, le Chili, l'Argentine, l'Équateur, le Paraguay, le Pérou et la République dominicaine ont élaboré leurs propres plans d'égalité en tenant compte des approches, des axes et des mesures de la Stratégie de Montevideo, et au moins six autres pays ont fixé 2030 comme horizon temporel, alignant ainsi leurs plans sur le Programme de développement et les Objectifs de développement durable (CEPALC, 2020b)¹¹. Cependant, les politiques publiques en faveur de l'égalité de genre ont progressé de manière plus hétérogène dans la région, comme nous le verrons dans les sections suivantes.

⁹ En vertu des principes d'égalité et de non-discrimination, la stratégie de Montevideo définit cinq approches interdépendantes qui guident les politiques publiques et dix domaines de mise en œuvre qui créent les conditions et les moyens de leur application intégrale et efficace.

¹⁰ Des exemples des trois autonomies présentées dans cette section, ainsi que d'autres modèles de politiques publiques conçues et mises en œuvre pour combler les écarts d'inégalité entre les femmes et les hommes sont disponibles dans le Rapport régional sur les progrès réalisés dans l'application de la Stratégie de Montevideo pour la mise en œuvre du Programme régional pour l'égalité des genres dans le cadre du développement durable à l'horizon 2030 (CEPALC, 2019b), et du Programme d'action de Beijing dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes 25 ans après son adoption. (CEPALC 2019c).

¹¹ Voir le rapport sur la Stratégie de Montevideo lors de la XIVe Conférence régionale sur les femmes d'Amérique latine et des Caraïbes (janvier 2020). Disponible [en ligne] https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/presentations/200121_estrategia_de_montevideo_280120.pdf.

1. Autonomie économique des femmes

La réalisation de l'autonomie économique des femmes exige des actions destinées à promouvoir leur participation accrue au travail rémunéré, à réduire les écarts salariaux entre les sexes sur les marchés du travail, à protéger la maternité et l'allaitement, à réglementer le travail domestique rémunéré et à créer des systèmes complets de soins, de financement et de propriété foncière pour les femmes rurales. Il faut, pour ce faire :

- *Veiller à ce que les entreprises adoptent des pratiques de travail non discriminatoires à l'égard des femmes.* Au Guatemala, par exemple, le code du travail, dans son art. 151, interdit aux employeurs de publier des offres d'emploi différenciées en fonction du genre et de distinguer entre les femmes célibataires et les femmes mariées ou ayant des responsabilités familiales. La loi argentine sur les contrats de travail présume, sauf preuve du contraire, que le licenciement d'une travailleuse dans les sept mois et demi précédant et suivant l'accouchement est imputable à la grossesse et, par conséquent, l'employeur est pénalisé plus lourdement qu'un licenciement injustifié¹².
- *Garantir un congé de maternité (et de paternité) conformément aux normes internationales fixées par l'OIT¹³, qui prévoient un minimum de 14 semaines de congé de maternité, ainsi que des pauses pour l'allaitement (au moins 2 pauses par jour pendant 6 mois après l'accouchement, ou une réduction du temps de travail).* Par exemple, en Équateur, le congé de maternité peut, dans certaines circonstances, être prolongé jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge d'un an (comme en Argentine et à Cuba¹⁴). En outre, l'employeur est tenu de mettre à disposition un espace réservé à l'allaitement sur le lieu de travail, en fonction du nombre d'employées, ou de leur fournir des locaux leur permettant d'allaiter en dehors du bureau.
- *Renforcer les politiques d'affiliation obligatoire à la sécurité sociale pour les personnes, majoritairement des femmes, exerçant un travail domestique rémunéré.* À titre d'exemple, l'Argentine a adopté en 2013 la loi n° 26 844 sur le régime spécial de contrat de travail pour les travailleurs et travailleuses domestiques¹⁵. Cette loi reconnaît les jours de travail aux fins de l'affiliation à la sécurité sociale des travailleuses domestiques, qu'elles aient ou non plus d'un employeur. L'inscription au système de sécurité sociale se fait par le biais de cotisations et de contributions versées par le/la travailleur/euse et l'employeur. Ainsi, la plupart des pays d'Amérique latine ont progressé en matière d'affiliation obligatoire, même si certains, comme El Salvador, le Guatemala et le Honduras, maintiennent une politique d'affiliation volontaire ou un régime spécial avec une couverture inférieure à celle du reste des personnes occupant un emploi formel (OIT, 2016).
- *Promouvoir la création de systèmes publics de soins.* Ainsi, l'Uruguay a mis en place, par la loi n° 19.353, le système national de soins intégrés (SNIC), quatrième pilier du système de protection sociale, qui repose sur une approche fondée sur les droits, afin de surmonter la problématique de la division sexuelle du travail et de l'organisation sociale déséquilibrée en matière de soins. Ce dispositif prévoit, dans le cas où les centres de soins sont à pleine capacité ou situés loin de certains lieux de travail, l'octroi de subventions permettant l'accès à des centres de soins privés¹⁶. Au Costa Rica, la loi n° 9 220 sur le réseau national de soins et de développement de l'enfant (REDCUDI) coordonne différentes institutions

¹² Contrat d'emploi en Argentine. Chapitre II, Art. 178, disponible [en ligne] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>.

¹³ Organisation internationale du travail. Disponible [en ligne] <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/maternity-protection/lang--fr/index.htm>.

¹⁴ Decreto de Ley 339, Cuba. Disponible [en ligne] <http://juriscuba.com/legislacion-2/decretos-leyes/decreto-ley-no-339/#:~:text=Durante%20el%20embarazo%20y%20hasta,y%20oestomatol%C3%B3gica%20anterior%20al%20parto.>

¹⁵ Loi 26.844 Argentine. Disponible [en ligne] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm#:~:text=La%20presente%20ley%20regir%C3%A1%20en,cualquiera%20fuere%20la%20cantidad%20de.>

¹⁶ Voir [en ligne] <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/61057/formacion>.

POLITIQUES



La promotion de l'autonomie économique passe par des pratiques de travail non discriminatoires, complétées par des systèmes de soins publics.



qui offrent des soins complets aux enfants afin de permettre aux femmes d'entrer sur le marché du travail. Le système comprend également un réseau de soins progressifs pour la prise en charge intégrale des personnes âgées¹⁷.

- *Favoriser l'accès au crédit et promouvoir l'esprit d'entreprise des femmes.* Dans ce registre, on peut citer le programme Mujeres que Lideran de la Banque d'investissement et de commerce extérieur, lancé en 2018 en Argentine, qui consiste à accorder des prêts aux PME dont 51 pour cent des actions sont entre les mains d'une femme, ou lorsque ce chiffre est d'au moins 25 pour cent, et qui ont également au moins une femme dans leur conseil d'administration ou dans leur direction générale. Au Mexique, la Nacional Financiera (NAFIN) a développé un produit de crédit appelé Crezcamos Juntas¹⁸ réservé aux femmes entrepreneures inscrites au régime d'incorporation fiscale (RIF). Les crédits sont assortis de certaines contraintes et d'un taux d'intérêt compétitif, sans garantie hypothécaire ni caution solidaire. Quelque 1 691 crédits ont été accordés de novembre 2015 à décembre 2018.
- *Renforcer les programmes de formation axés sur le développement des compétences professionnelles des femmes.* Au Chili, par exemple, le programme Chile Solidario propose aux femmes des formations dans les domaines suivants : la formation au travail et à la micro-entreprise, ainsi que des formations à l'emploi, tant au niveau de la production que des services. En Uruguay¹⁹, le système de soins susmentionné se distingue par le fait qu'il comprend quatre éléments de formation, d'une durée de plus de 180 heures, donnant lieu à la certification de compétences dans le domaine des soins. Le premier cours, d'une durée de 90 heures, porte sur la prise en charge des personnes en situation de dépendance ; le deuxième, d'une durée totale de 90 heures, est une formation à la prise en charge de la petite enfance (enfants de 0 à 3 ans) ; le troisième s'adresse aux personnes qui ont une expérience avérée de 5 ans ou plus dans le domaine des soins pour le processus de certification des compétences professionnelles et le dernier s'adresse aux personnes qui ont été formées dans le domaine des soins et se base sur le processus de validation de la formation antérieure. L'intérêt de ce dispositif est que de nombreuses femmes seront en mesure de fournir des soins de manière plus qualifiée et mieux rémunérée.
- *Mettre en place des programmes de sensibilisation afin d'encourager davantage de filles et de jeunes femmes à s'orienter vers des diplômes STEM (technologie, sciences, ingénierie et mathématiques).* Tel est le cas de la campagne Más mujeres en Ciencias²⁰ du gouvernement chilien, une initiative intersectorielle lancée par le Ministère de la femme et de l'égalité de genre, le Ministère de la science, de la technologie, de la connaissance et de l'innovation et la Commission nationale de la recherche scientifique et technologique (CONICYT), qui vise à encourager davantage de jeunes femmes à obtenir un diplôme dans ces domaines de connaissance.
- *Promouvoir la propriété foncière des femmes.* Par exemple, le Nicaragua a adopté la loi n° 717, portant création du Fonds pour l'achat de terres dans le respect de l'équité de genre pour les femmes rurales, et le Honduras, la loi pour le programme de crédit de solidarité nationale pour les femmes rurales et son règlement de 2018. Dans l'État plurinational de Bolivie, il existe un programme intitulé Crédit assorti d'une éducation rurale (CRECER)²¹. Le programme propose des services financiers (crédit) et des services de développement complets (éducation), axés sur l'autonomisation et l'amélioration de la qualité de vie des femmes rurales dans six domaines clés de leur vie quotidienne : l'activité économique, l'alimentation, la santé, l'éducation, le logement et la sécurité sociale (CEPALC, 2019b).

¹⁷ Pour en savoir plus, voir [en ligne] <https://www.imas.go.cr/es/general/secretaria-tecnica-de-la-red-nacional-de-cuidado-y-desarrollo-infantil>.

¹⁸ Crezcamos Juntas, Mexique. Disponible [en ligne] <http://m.sat.gob.mx/RegimenDelIncorporacionFiscal/crezcamosjuntas.htm>.

¹⁹ Système de soins – Formation, Uruguay. Disponible [en ligne] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/tematica/formacion-cuidados>.

²⁰ Más mujeres en Ciencias, Chili. Voir [en ligne] https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=4080.

²¹ CRECER, État plurinational de Bolivie. Voir [en ligne] https://www.crecerid.bo:8443/BoliviaCrecer/forms/faces/quienes_somos.xhtml.

2. Autonomie physique des femmes

Pour ce qui est de la violence sexiste à l'égard des femmes, il faut progresser simultanément dans l'élaboration de lois intégrales visant à éradiquer la violence à l'égard des femmes et à mettre en place des mécanismes de prévention, de prise en charge, de sanction et de réparation des dommages. Il faut assurer par ailleurs une coordination intersectorielle au niveau national, mais aussi des mesures de coopération internationale, par exemple dans les cas de traite des femmes et des filles.

(i) Droit à une vie à l'abri de toute forme de violence et de discrimination

Dans ce domaine, il importe de :

- *Renforcer la législation pour éradiquer la violence et le harcèlement à l'égard des femmes*²². Par exemple, l'Équateur a inscrit la question de la violence à l'égard des femmes dans la Constitution, de sorte qu'elle figure en permanence à l'ordre du jour du gouvernement, indépendamment des alternances politiques²³. Au Mexique, les 32 États sont dotés d'une loi générale sur l'accès des femmes à une vie exempte de violence dont 29 ont déjà publié la réglementation. Ils ont également mis en place le système national de prévention, de prise en charge, de sanction et d'éradication de la violence à l'égard des femmes²⁴. Le Pérou a adopté une loi visant à prévenir et à pénaliser le harcèlement sexuel dans les espaces publics, qui prévoit jusqu'à cinq ans de prison pour les cas les plus graves de violence. Le féminicide a été reconnu comme une infraction pénale en soi et le harcèlement sexuel ainsi que la diffusion d'images et de matériel audiovisuel à contenu sexuel ont été érigés en infractions dans le code pénal. L'Argentine est aussi dotée d'une loi sur la protection intégrale de la femme, qui prend en compte le harcèlement sur la voie publique et dans les espaces publics, la violence et la discrimination, et a pour but de préserver l'intégrité physique, psychologique, sexuelle, économique et patrimoniale²⁵ des femmes.
- *Renforcer le cadre institutionnel relatif à la promotion des femmes*. Par exemple, Antigua-et-Barbuda dispose d'un tribunal modèle pour les infractions sexuelles ; la Grenade a mis en place une unité de lutte contre la violence sexiste au sein de la Division des affaires féminines et familiales ; et au Suriname, le Ministère de la Justice et de la Police a créé le Conseil national de lutte contre la violence domestique en juin 2017, lequel fonctionnera pendant une période de trois ans.
- *Promouvoir la création de mécanismes de coordination intersectorielle, tels que des programmes de prise en charge des victimes de la violence et des systèmes et unités d'enquête et de justice spécialisés, chargés à la fois d'aborder la violence sexiste et la traite des femmes*. Ces mécanismes concernent notamment la réparation des préjudices subis par les femmes victimes de violences et leurs familles. Le Chili, par exemple, a élaboré et mis en œuvre un protocole d'accès préférentiel au logement pour les victimes/survivantes de la violence, dans le cadre d'une coordination entre le service national de la femme et le Ministère du logement et du développement urbain. Par ailleurs, l'Uruguay a adopté en 2011 la loi n° 18.850 qui prévoit l'octroi d'une pension non contributive et d'une allocation familiale spéciale aux enfants des personnes décédées pour cause de violences domestiques²⁶.

²² Depuis octobre 2016, un ensemble d'au moins 28 lois ont été promulguées (dans dix pays) pour prévenir et éradiquer la violence sexiste à l'égard des femmes, en plus des lois pénalisant le féminicide, les abus et le harcèlement sexuels, et la traite des personnes, entre autres.

²³ L'article 66 de la Constitution garantit le droit des femmes à l'intégrité physique, psychologique, morale et sexuelle et à une vie exempte de violence dans les sphères publique et privée. L'article 155 précise que la violence est définie comme toute action consistant en un abus physique, psychologique ou sexuelle. Disponible [en ligne] <http://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/conoce-tus-derechos.pdf>.

²⁴ Règlement de fonctionnement du Système national pour la prévention, la prise en charge, la pénalisation et l'éradication de la violence à l'égard des femmes. Disponible [en ligne] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600599&fecha=17/09/2020.

²⁵ OEA. Disponible [en ligne] https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_proteccion_integral_de_mujeres_argentina.pdf.

²⁶ Uruguay. Loi n° 18.850. Pension non contributive et allocation familiale spéciale pour les enfants de personnes décédées à la suite de violences domestiques. Disponible [en ligne] <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3179904.htm>.



L'autonomie physique doit être promue sur le plan normatif. Les lois doivent être appliquées et des actions doivent être mises en œuvre pour garantir le respect des règles.

(ii) Droits sexuels et reproductifs

Ces mesures comprennent notamment l'accès à des services de santé sexuelle et reproductive de qualité, une éducation sexuelle intégrale, la garantie d'un avortement sans risque dans les cas autorisés par la loi et la dissuasion du mariage des enfants. Les principales mesures à considérer dans ce domaine visent à :

- *Promouvoir la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse.* Par exemple, le Chili a adopté en 2017 la loi n° 21.030²⁷ qui régleme la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse pour trois motifs et prévoit un accompagnement de la mère. Au Mexique, la norme officielle mexicaine sur la violence domestique, sexuelle et contre les femmes a été modifiée en 2016, et prévoit désormais le droit à l'interruption légale de grossesse dans le cas des victimes de viol. Afin de surmonter les obstacles à l'accès des femmes à l'avortement, des ordonnances ont été adoptées en Uruguay pour obliger les prestataires de soins de santé à fournir ce service en temps utile.
- *Lutter contre la pratique néfaste du mariage précoce.* Au Mexique, par exemple, plusieurs réformes du Code civil fédéral sont entrées en vigueur en juin 2019, fixant à 18 ans l'âge minimum du mariage, et abrogeant les dérogations et les exceptions des autorités locales et des membres de la famille permettant le mariage avant 18 ans²⁸. En vertu du Code de la famille du Honduras, le mariage est fixé à l'âge de 21 ans, avec la possibilité de se marier à l'âge de 18 ans avec le consentement des parents, des tuteurs ou de l'autorité publique²⁹.
- *Prévenir les grossesses non désirées chez les adolescentes à travers la création ou le renforcement de plans, de programmes, de stratégies, si possible intersectoriels, et d'institutions qui abordent cette question.* Par exemple, l'Argentine a mis en place le Plan national de prévention des grossesses non désirées à l'adolescence ; El Salvador a créé la Stratégie nationale intersectorielle 2017-2027 pour la prévention de la grossesse chez les filles et les adolescentes ; et le Guatemala a instauré le Plan national 2018-2022 pour la prévention de la grossesse chez les adolescentes.
- *Mettre en œuvre des plans, des politiques publiques et des pratiques institutionnelles visant à incorporer une perspective de diversité sexuelle, de non-discrimination et d'inclusion.* À cet égard, l'Uruguay a mis en place un plan national pour la diversité sexuelle³⁰ afin de renforcer l'intégration de la perspective de la diversité sexuelle, de l'égalité et de la non-discrimination au sein des politiques publiques et des pratiques institutionnelles. Ce plan repose sur plusieurs lois, dont certaines figurent parmi les plus avant-gardistes de la région latino-américaine : la loi sur le code de l'enfance et de l'adolescence (loi n° 18.590, 2009), qui permet l'adoption par des couples homosexuels vivant en union libre, et la loi sur le droit à l'identité de genre et au changement de nom et de sexe dans les documents d'identité (loi n° 18.620, 2009), qui permet aux personnes transgenres d'obtenir un document conforme à leur identité de genre sans devoir recourir à des interventions chirurgicales ou à des processus hormonaux.
- *Revoir et renforcer les programmes d'éducation sexuelle dans les programmes réguliers des systèmes d'éducation publique, sur la base des connaissances scientifiques et du respect des droits humains.* En Argentine, par exemple, le gouvernement a reconnu le droit de tous les élèves à recevoir une éducation sexuelle intégrale dans les établissements d'enseignement publics, gérés par l'État et privés, à tous les niveaux territoriaux, éliminant ainsi la possibilité pour chaque école d'adapter les contenus à leurs « principes institutionnels ».

²⁷ Loi N° 21.030, Chili. Disponible [en ligne] <https://www.minsal.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/#:~:text=La%20Ley%20N%C2%Bo21.030,de%20septiembre%20del%20a%C3%B1o%202017.&text=En%20caso%20de%20menores%20de,las%2014%20semanas%20de%20gestaci%C3%B3n.>

²⁸ Mexique. Ministère de l'intérieur. Disponible [en ligne] <https://www.gob.mx/segob/prensa/entran-en-vigor-las-reformas-al-codigo-civil-federal-que-prohiben-el-matrimonio-infantil-y-adolescente>.

²⁹ Disponible [en ligne] <https://criterio.hn/congreso-hondureno-eleva-18-anos-la-edad-minima-contrar-matrimonio/>.

³⁰ Plan national de diversité sexuelle, Uruguay. Disponible [en ligne] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-de-diversidad-sexual>.

3. Autonomie dans la prise de décision

Cette section concerne les politiques publiques prioritaires destinées à réaliser l'autonomie des femmes par le biais de lois, de politiques et de programmes qui encouragent leur participation aux postes de décision, tant dans la sphère politique (parité ou pourcentages et quotas de représentation) que dans la sphère du travail, que ce soit dans le secteur privé, le secteur public ou le monde universitaire, à la tête de syndicats et également dans les organisations communautaires, soit, à tous les niveaux. Certaines solutions ont été proposées :

- *L'adoption de mesures positives pour favoriser la participation des femmes aux partis politiques, aux campagnes électorales et aux trois branches du gouvernement.* Par exemple, le Chili a adopté la loi n° 20.840³¹ (substitution binominale), qui oblige les partis politiques, à partir des élections parlementaires de 2017 et jusqu'en 2029, à présenter un pourcentage d'au moins 40 pour cent de femmes et d'hommes parmi leurs candidats, ce qui correspond à une politique de « parité flexible ». L'Argentine a quant à elle promulgué en 2017 la loi n° 27.412 sur la parité de genre dans les domaines de la représentation politique, qui consacre l'adhésion du pays au concept de démocratie paritaire. En outre, l'Institut national de la femme (INAM) s'est engagé, avec l'Association des médiateurs de la République argentine (ADPRA), à veiller au respect des dispositions de la loi. Le Mexique a réformé sa Constitution en 2019 pour garantir la parité de genre dans toutes les fonctions publiques des trois branches du gouvernement et aux trois échelons gouvernementaux.
- *Introduire dans la législation du travail des mécanismes favorisant l'accès et la participation des femmes au sein des associations, des organisations et des institutions publiques.* Par exemple, le Chili a adopté la loi n° 20.940, qui modernise le système des relations de travail et établit l'obligation de prévoir dans les statuts des organisations des mécanismes garantissant l'intégration des femmes à leurs conseils d'administration, et la loi n° 20.881, qui garantit la représentativité des membres masculins et féminins.
- *Prendre des mesures conduisant à la construction de structures institutionnelles solides en matière de genre.* En République dominicaine, par exemple, des commissions pour l'égalité de genre ont été mises en place à la Chambre des députés et au Sénat, de même que des antennes pour l'égalité de genre dans les conseils municipaux et des commissions pour les politiques d'égalité hommes-femmes au sein du Conseil central électoral et du Tribunal supérieur électoral. Le pays s'est également doté d'un Observatoire de la participation politique des femmes, piloté par le Conseil électoral central.

POLITIQUES



Il est essentiel de mener des actions positives pour promouvoir la participation des femmes à tous les niveaux.

4. Outils pour la prise en compte transversale de la dimension de genre³²

Outre les actions qui visent spécifiquement la promotion de l'égalité de genre, il est important de mettre en œuvre d'autres mesures permettant une intégration transversale de l'égalité de genre dans d'autres domaines thématiques. Les principales mesures à considérer dans ce domaine visent à :

- *Mettre en œuvre des programmes de sensibilisation, de renforcement des capacités et de développement des compétences à l'intention des agents de la fonction publique chargés de s'occuper des femmes victimes de violence ou des femmes cherchant à exercer leurs droits sexuels ou reproductifs, et instaurer des mécanismes d'information ou d'orientation.* Au Chili, par exemple, le système judiciaire a mené une action de sensibilisation auprès des magistrats à toutes les formes de violence à l'égard des femmes afin d'apporter

³¹ Voir [en ligne] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039>.

³² Selon le Conseil économique et social des Nations Unies (juillet 1997) : « L'intégration des questions de genre consiste à évaluer les implications des femmes et des hommes dans toute action planifiée comprenant la législation, les procédures ou les programmes dans tous les domaines et à tous les niveaux. L'intégration vise donc principalement à obtenir l'égalité des genres. » Voir [en ligne] <https://www.ilo.org/public/french/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>.

une aide adéquate aux victimes. Au Mexique, le modèle de prise en charge intégrale des adolescents en matière de santé sexuelle et reproductive du Ministère de la santé prévoit la réalisation d'ateliers de formation afin que tous les établissements de santé du pays disposent d'un cadre normalisé (conceptuel et opérationnel) applicable aux soins de santé sexuelle et reproductive.

- Continuer à élaborer et à perfectionner les budgets nationaux et infranationaux tenant compte de la problématique du genre et compléter ces efforts par des analyses et des évaluations (CEPALC, 2019c). Par exemple, l'Assemblée législative d'El Salvador a approuvé une augmentation de 13,6 pour cent pour l'Institut salvadorien pour le développement de la femme (ISDEMU) pour l'année budgétaire 2019. Il convient toutefois de « blinder » les budgets autant que possible, car en période de crise, quelle qu'elle soit, comme ceci est actuellement le cas avec la pandémie de COVID-19, la tendance est à la réduction des budgets des instituts de femmes, comme dans le cas du Mexique.

D. Références bibliographiques suggérées

SUGGESTIONS



ONU Femmes (2015), Déclaration et Programme d'action de Beijing. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2019 b) *Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030* (LC/CRM.14/5). Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44956-informe-regional-avance-la-aplicacion-la-estrategia-montevideo-la-implementacion>.



Benavente, M.C .et A. Valdés (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género*, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf



Site web de l'Observatoire de l'égalité de genre en Amérique latine et dans les Caraïbes de la CEPALC. Disponible en ligne en <https://oig.cepal.org/es>.

E. Questions

- Établissez un diagnostic de la disponibilité des données sur le genre dans votre pays, région ou territoire et, si nécessaire, proposez une politique publique pour remédier à la situation.

- Indiquez le degré de conformité de votre pays, région ou territoire vis-à-vis des droits humains des femmes tels qu'ils sont définis dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).
- Établissez un diagnostic pour savoir quelles sont les politiques publiques existantes dans votre pays en matière d'égalité entre les femmes et les hommes au travail, et proposez-en une qui serait manquante.
- Citez une politique publique en vigueur dans votre pays, région ou territoire qui entrave ou réduit l'autonomie physique des femmes, analysez les raisons de cette situation et proposez des solutions pour y remédier.
- Au-delà de la législation existante dans votre pays, région ou territoire concernant la participation des femmes dans la sphère politique, proposez une politique publique susceptible de promouvoir la participation des femmes dans les trois branches du pouvoir et décrivez la manière dont vous la mettriez en œuvre.

Bibliographie

Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, 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://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>.

Benavente R, M.C. et A. Valdés (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género*, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37226>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes)(2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46225/1/S2000667_es.pdf.

_____ (2020b), «Compromiso de Santiago», Quatorzième Conférence régionale sur les femmes d'Amérique latine et des Caraïbes, Santiago, 27-31 janvier 2020. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>.

_____ (2019a), *Autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45032-la-autonomia-mujeres-escenarios-economicos-cambiantes>.

_____ (2019b), Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030 (LC/CRM.14/5), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44956-informe-regional-avance-la-aplicacion-la-estrategia-montevideo-la-implementacion>.

_____ (2019c), *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación* (LC/CRM.14/4), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44959-informe-regional-examen-la-declaracion-la-plataforma-accion-beijing-paises>.

_____ (2018), *Panorama social de América Latina 2018*, LC/PUB.2019/3-P, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

_____ (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, (LC/CRM.13/5), Santiago du Chili, Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf.

_____ (2016a), *Panorama social de América Latina 2016*, (LC/PUB.2017/12-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible. [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

_____ (2016b), *La Matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40668>.

_____ (2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf.

_____ (1996), "Violencia de género: un problema de derechos humanos", *Serie Mujer y Desarrollo* N°16 (LC/L.957), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf?sequence=1.

CEPALC/OIT (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes / Organisation internationale du travail) (2019), « Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina », *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 21 (LC/TS.2019/66), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44916-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-evolucion-perspectivas-la-participacion>.

Observatoire de l'égalité de genre (s/f), "Notas para la igualdad N° 29". Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_29_las_mujeres_en_los_sistemas_de_pensiones.pdf.

FNUAP/Plan International Américas (Fonds des Nations Unies pour la population) (2019), *Una realidad oculta para niñas y adolescentes. Matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas en América Latina y el Caribe*. Rapport régional. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://lac.unfpa.org/es/publicaciones/matrimonios-y-uniones-infantiles-tempranas-y-forzadas-una-realidad-oculta-en-am%C3%A9rica>.

FNUAP/MIDIS (Fonds des Nations Unies pour la population/Ministère du développement social de l'Uruguay) (2018), *Plan Nacional de Diversidad Sexual* [en ligne] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Diversidad%20Sexual.pdf>.

OIT/CEPALC/FAO/ONU-Femmes/PNUD (Organisation internationale du travail/Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes / Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture / Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes/Programme des Nations Unies pour le développement) (2013), « Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género, Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf.

OIT (Organisation internationale du travail) (2019), *Las mujeres en la gestión empresarial: argumentos para un cambio*, Ginebra, Bureau international du travail. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_700977.pdf.

_____ (2016), *Documentos de política de protección social. Protección social del trabajo doméstico Tendencias y estadísticas*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=53512>.

ONU-Femmes (Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) (2015), *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

_____ (2012), *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw_legislation-handbook_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839.

PNUD/ONU-Femmes (Programme des Nations Unies pour le développement / Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) (2017), *Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Document d'analyse régionale. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/del-compromiso-a-la-accion--politicas-para-erradicar-la-violenci.html.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2019), *Déchiffrer le code : l'éducation des filles et des femmes aux sciences, technologie, ingénierie et mathématiques (STEM)*, France. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259816>.

Union interparlementaire (2017), *Las mujeres en el parlamento en 2017*. Disponible [en ligne] à l'adresse https://oig.cepal.org/sites/default/files/es_mujeres_en_parlamentos_2017.pdf.



Enfance et adolescence¹

A. Cadre réglementaire

Plusieurs instruments internationaux ont défini les normes convenues au niveau mondial pour garantir les droits des enfants et des adolescents. Ces instruments sont, entre autres, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948), la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)² et les pactes internationaux y associés (1966), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989)³, la Convention 138 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur l'âge minimum d'admission à tout type d'emploi ou de travail (1973), la Déclaration mondiale en faveur de la survie, la protection et le développement de l'enfant (1990), la Convention 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants (1999) et les Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant (2000)⁴. Des efforts sont également déployés pour faire progresser et concrétiser ces droits dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, dans l'Agenda régional pour la population et le développement et dans l'Agenda régional pour un développement social inclusif.

Selon la Convention relative aux droits de l'enfant, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable⁵.

Si la définition ci-dessus délimite précisément la tranche d'âge de l'enfance, la question de la distinction des tranches d'âge associées aux sous-étapes du processus de développement à ce stade du cycle de vie reste ambiguë. Ces sous-étapes sont importantes car elles identifient des besoins différenciés et sont les suivantes : petite enfance, enfance et adolescence.

Dans la plupart des pays de la région, la législation en la matière fixe le seuil de 12 ans pour délimiter l'enfance de l'adolescence. Par ailleurs, dans le cas de la petite enfance que le Comité des droits de l'enfant a défini comme étant la période allant de la naissance au début de la scolarisation⁶, les pays présentent une certaine hétérogénéité, même si la majorité d'entre eux considèrent tacitement (et non par écrit) l'âge de 6 ans comme un seuil. À la lumière de ces éléments, ce chapitre propose que la petite enfance recouvre la période allant de 0 à 5 ans, l'enfance de 6 à 11 ans et l'adolescence de 12 à 18 ans.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales du groupe de développement social du Bureau sous-régional de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Mexico, Elsa Gutiérrez, assistante de recherche du même groupe et Citlalli Lamotte, consultante du même groupe.

² L'article 25 mentionne que « l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales ».

³ La Convention comporte 54 articles sur la promotion et la protection des droits de l'enfant.

⁴ De nombreux traités internationaux font référence aux droits de l'enfant, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

⁵ Voir [en ligne] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

⁶ Le Comité des droits de l'enfant propose de définir la petite enfance comme la période allant de 0 à 8 ans.

Les instruments internationaux et les études portant sur l'enfance permettent de poser un diagnostic⁷ sur les questions les plus pertinentes à ce stade, notamment les soins et le développement de la petite enfance, l'utilisation des technologies et la protection de l'enfance⁸. Le Programme 2030 souligne l'importance d'analyser les réalités des enfants et des adolescents dans des domaines tels que : la pauvreté (ODD 1), la malnutrition (ODD 2), le manque d'accès aux services de santé (ODD 3), la mauvaise qualité de l'éducation (ODD 4), l'égalité des sexes (ODD 5), l'accès à l'eau propre et à l'assainissement (ODD 6), l'accès à un travail décent (après l'âge de 14 ans) et l'élimination du travail des enfants (avant l'âge de 14 ans)⁹ (ODD 8), un environnement sûr (lié au droit à la protection) (ODD 11), la réduction des inégalités (ODD 10) et la possibilité de vivre une vie sans violence (ODD 16).

B. Diagnostic des inégalités qui touchent les enfants et les adolescents¹⁰



- Selon la Convention relative aux droits de l'enfant, l'enfance est la période allant de la naissance à 18 ans. La plupart des pays divisent l'enfance en trois étapes : la petite enfance (de 0 à 5 ans), l'enfance (6 à 12 ans) et l'adolescence (13 à 18 ans).
- En 2020, trois personnes sur dix en Amérique latine et dans les Caraïbes auront moins de 18 ans, soit près de 200 millions d'enfants et d'adolescents.
- Les enfants de la région connaissent des niveaux de pauvreté plus élevés (46,2 pour cent) que tout autre groupe d'âge et constituent l'un des groupes de population qui souffre le plus des écarts d'inégalité. L'expérience de la pauvreté dans toutes ses manifestations et de l'inégalité dans l'enfance a des effets durables tout au long du cycle de vie.
- Les enfants et les adolescents qui appartiennent au groupe à faible revenu sont aussi ceux qui ont le moins accès à la protection sociale, à l'éducation, à la santé, au logement et aux services de base.
- D'autres axes structurants qui exacerbent les inégalités dans l'enfance sont le travail des enfants (selon l'OIT, 10,5 millions d'enfants et d'adolescents sont concernés), les grossesses précoces, le harcèlement scolaire et la violence.

Les estimations démographiques de la CEPALC indiquent qu'en 2020, l'Amérique latine et les Caraïbes¹¹ compteront près de 200 millions d'enfants âgés de 0 à 18 ans, soit 3 habitants sur 10, avec une répartition par sexe proche de la parité (51 pour cent de garçons et 49 pour cent de filles)¹².

⁷ Voir *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. Disponible [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4044-enfoque-derechos-politicas-infancia-indicadores-su-medicion>.

⁸ La protection de l'enfance renvoie aux efforts déployés pour prévenir et répondre à la violence, à l'exploitation et aux abus commis à l'encontre des enfants, comme le prévoient les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

⁹ Le travail des enfants fait référence aux enfants qui travaillent en violation des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT), telles que stipulées dans les conventions 138 et 182, et inclut tous les enfants de moins de 12 ans travaillant dans une activité économique quelconque, ainsi que ceux âgés de 12 à 14 ans impliqués dans des travaux lourds, et les enfants soumis aux pires formes de travail des enfants.

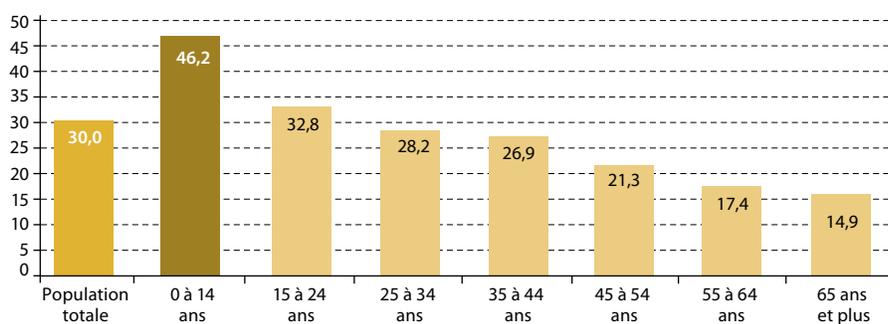
¹⁰ Dans ce domaine thématique, la CEPALC a notamment produit les documents suivants : *Gastos en salud, crecimiento económico y mortalidad infantil: antecedentes de países desarrollados y en desarrollo* (2018), *El derecho a la alimentación saludable de los niños y niñas de América Latina y el Caribe* (2018), *Medición multidimensional de la pobreza infantil* (2017), *Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad* (2016). Voir [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/list/topic/53>.

¹¹ La région comprend 48 pays : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Brésil, Caraïbes néerlandaises, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Dominique, Équateur, El Salvador, État plurinational de Bolivie, Grenade, Guadeloupe, Guatemala, Guyana, Guyane française, Haïti, Honduras, Îles Vierges britanniques, Îles Caïmans, Îles Falkland (Malvinas), Îles Turques et Caïques, Îles Vierges américaines, République dominicaine, Jamaïque, Martinique, Mexique, Montserrat, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Porto Rico, République bolivarienne du Venezuela, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago et Uruguay.

¹² Il convient toutefois de rappeler la grande diversité démographique qui existe dans la région. Dans certains pays d'Amérique centrale et en Haïti, le pourcentage de la population âgée de moins de 18 ans dépasse largement la moyenne régionale, tandis que dans les pays du cône sud et à Cuba, ce pourcentage est inférieur à 25 pour cent.

Ces enfants sont plus exposés à la pauvreté que les autres groupes d'âge. Si les chiffres de la CEPALC (2018) font état d'une réduction de la prévalence de la pauvreté au cours de la période 2002-2016 pour tous les groupes d'âge, en termes comparatifs, cette baisse a été moins marquée chez les enfants et les adolescents âgés de 0 à 14 ans. En 2018, la population qui présentait le pourcentage le plus élevé de pauvreté en Amérique latine était le groupe des 0-14 ans, avec 46,2 pour cent (voir le graphique V.1)¹³. De plus, l'évolution récente n'a guère été favorable. Parmi les enfants et les adolescents jusqu'à 14 ans, le taux de pauvreté monétaire a augmenté de près de trois points de pourcentage entre 2012 et 2017 (CEPALC, 2018). Cette réalité compromet les possibilités de réalisation personnelle des enfants et, par conséquent, le développement futur des pays et de la région¹⁴.

GRAPHIQUE V.1
Amérique latine (18 pays) : pauvreté
par groupe d'âge, 2018^a
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de CEPALSTAT (2020) et de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

^a Moyenne pondérée des pays suivants : Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

En plus de la pauvreté, le travail des enfants est un problème répandu dans la région. Les estimations de l'OIT indiquent qu'en 2016, 10,5 millions d'enfants et d'adolescents travaillaient en Amérique latine et dans les Caraïbes, soit 7,3 pour cent de la population régionale âgée de 5 à 17 ans. De ce nombre, 4,4 pour cent effectuaient des travaux dangereux (OIT, 2017). Malgré des variations entre les pays, on constate que la majeure partie des enfants et des adolescents qui travaillent sont impliqués dans des activités agricoles, dans le secteur informel et, en particulier, dans le travail familial non rémunéré (OIT/CEPALC, 2018). Le travail des enfants n'est pas seulement une violation grave de leurs droits, il laisse aussi des traces qui se perpétuent à travers les générations, contribuant à expliquer certains phénomènes tels que la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté et, en particulier, la persistance des inégalités¹⁵ (CEPALC, 2017a).

Sur le plan éducatif, selon l'UNICEF, 61 pour cent des enfants âgés de 36 à 59 mois fréquentaient un programme d'accueil de la petite enfance en Amérique latine en 2017. Le taux brut de préscolarisation en Amérique latine et dans les Caraïbes était de 78,1 pour cent en 2019 (données extraites de CEPALSTAT, 2020). Par ailleurs, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (2017), le nombre d'enfants non scolarisés en âge de fréquenter l'école primaire en Amérique latine est d'environ 2,8 millions, dont environ 1,2 million de filles et 1,6 million de garçons. En outre, la fréquentation scolaire des deux sexes diminue au fur et à mesure que l'on passe au secondaire supérieur, avec un taux de scolarisation légèrement plus élevé pour les filles (voir le graphique V.2).

¹³ Pour en savoir plus sur la pauvreté des enfants, voir Espíndola et al. (2017), « *Multidimensional Measurement of Child Poverty* », CEPALC et Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

¹⁴ La lutte contre la pauvreté des enfants est inscrite dans la cible 1.2 des ODD.

¹⁵ L'élimination du travail des enfants est consacrée comme cible mondiale dans le cadre de l'objectif de développement durable 8.7.

STATISTIQUES

2017
CHIFFRES DE L'OIT

450000

GARÇONS, FILLES ET ADOLESCENT(E)S

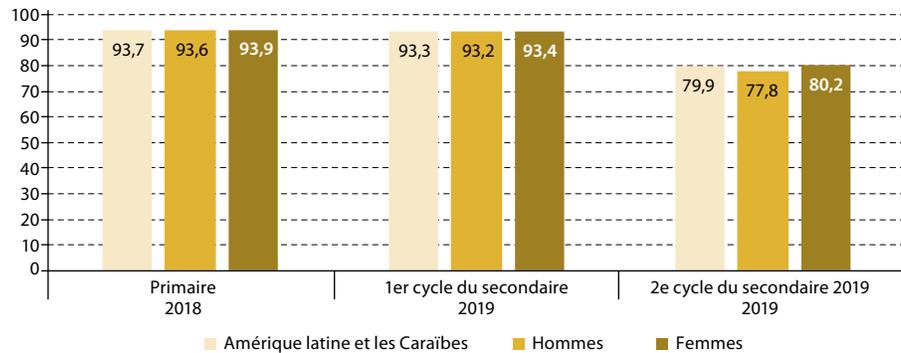
ÂGÉS 5 À 17 ANS

effectuent des travaux dangereux -

<http://www.oit.org/global/topics/child-labour/lang--es/index.htm>

GRAPHIQUE V.2

Amérique latine (41 pays) : taux net d'inscription dans l'enseignement primaire, dans le premier cycle de l'enseignement secondaire et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, par sexe, 2018 - 2019^a
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de l'Institut de statistique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture – Base de données en ligne - <http://stats.uis.unesco.org/>.

^a Ces données couvrent 41 pays : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Argentine, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Bermudes, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, El Salvador, Équateur, État plurinational de Bolivie, Brésil, Grenade, Grenade, Guatemala, Guatemala, Guyana, Guyana, Haïti, Haïti, Honduras, Honduras, Îles Caïmans, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges britanniques, Jamaïque, Jamaïque, Mexique, Mexique, Montserrat, Montserrat, Nicaragua, Nicaragua, Panama, Panama, Paraguay, Paraguay, Pérou, Pérou, République dominicaine, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

Il est prioritaire de cerner les lacunes en matière d'éducation inclusive, équitable et de qualité pour tous les enfants et adolescents.

Une autre question pertinente en matière d'éducation est la garantie du droit à une éducation de qualité pour tous, objectif qui à ce jour n'a toujours pas été atteint en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans sa troisième étude régionale comparative et explicative (TERCE) de 2015¹⁶, le Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation (LLECE) de l'UNESCO présente les résultats de l'évaluation des performances des élèves de troisième et sixième année primaire en écriture, lecture, mathématiques et sciences naturelles. L'étude souligne que sur un total de 15 pays de la région, on observe essentiellement trois catégories de résultats scolaires : la première catégorie est constituée par ceux dont les résultats d'apprentissage sont supérieurs à la moyenne régionale, un groupe qui comprend cinq pays. Viennent ensuite quatre pays dont les résultats se situent entre ce premier groupe et la moyenne, en fonction du domaine et du niveau de scolarité. Un pays se situe, en général, autour de la moyenne et dans un seul cas (lecture en 6ème année) en dessous de la moyenne. Et, enfin, six pays participants qui se situent systématiquement en dessous de la moyenne.

Les enfants de la région sont également confrontés au harcèlement scolaire (bullying). Selon la base de données de l'UNESCO¹⁷, le pourcentage d'élèves victimes de harcèlement au cours des 12 derniers mois était de 31,6 pour cent au Honduras (2012), de 24,5 pour cent en Argentine (2012) et de 24,3 pour cent en République dominicaine (2016). La violence scolaire, outre le fait qu'elle est physique et/ou psychologique, est perpétrée par le biais des médias numériques, notamment la diffusion de photos ou de messages. Cette problématique est émergente pour ce groupe de population. Les recherches menées par l'UNICEF (2018) sur la violence à l'école montrent que celle-ci se concentre dans certains groupes vulnérables, en particulier les personnes handicapées ou en surpoids, les personnes LGBTI ou les personnes d'origine autochtone ou afro-descendante, et qu'elle se manifeste plus souvent physiquement chez les hommes et psychologiquement chez les femmes. Selon l'UNESCO, le pourcentage d'élèves victimes de harcèlement en Amérique centrale atteint 26 pour cent chez les garçons et 24,3 pour cent chez les filles. Ces chiffres augmentent en cas de violence physique, notamment

¹⁶ Soit 15 pays : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay.

¹⁷ Voir [en ligne] <http://uis.unesco.org/>.

chez les hommes avec 33,9 pour cent de victimes. Dans le cas de l'Amérique du Sud, ce pourcentage s'élève à 45,3 pour cent de garçons confrontés à la violence physique à l'école et dans celui de la région des Caraïbes, à 46,4 pour cent (UNESCO, 2019).

En matière de santé, le taux brut de mortalité dans la région est de 6 pour 1 000 habitants sur la période 2015-2020, la mortalité infantile atteint 16,1 pour 1 000 naissances vivantes et la mortalité des enfants de moins de 5 ans est de 20,8 sur 1 000 naissances vivantes¹⁸. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans révèle un écart entre les sexes, puisque le taux de mortalité des garçons est plus élevé (22 pour 1 000 naissances vivantes) que celui des filles (17 pour 1 000 naissances vivantes). La mortalité infantile est plus susceptible de se produire dans les zones rurales que dans les zones urbaines, en grande partie en raison du manque d'accès aux infrastructures. L'organisation non gouvernementale *Save the Children* (2015) rapporte qu'en 2012, un enfant né dans la région des Bay Islands au Honduras avait trois fois et demie plus de risques de mourir qu'un enfant né dans la région la plus favorisée du pays. Certaines données indiquent également que les taux de mortalité infantile et juvénile sont plus élevés chez les enfants d'ascendance africaine et autochtones (CEPALC, 2017b).

Par ailleurs, l'UNICEF (2015) note que les enfants et les adolescents issus de familles à faibles revenus sont, en moyenne, presque deux fois plus susceptibles de mourir avant cinq ans que les enfants issus de familles à revenus plus élevés. À l'échelle mondiale, les enfants nés dans les zones rurales, ainsi que ceux dont les mères n'ont pas eu la possibilité de fréquenter l'école, sont également plus susceptibles de mourir avant l'âge de 5 ans que ceux nés dans les zones urbaines ou dont les mères ont été scolarisées.

En matière de santé mentale, l'OMS estime qu'au niveau mondial, un adolescent sur cinq souffre chaque année d'un trouble de la santé mentale. L'automutilation est la troisième cause de décès chez les adolescents et la dépression est une cause majeure d'invalidité, allant dans certains cas jusqu'au suicide¹⁹. Les troubles liés à la santé mentale des adolescents sont un problème important mais souvent négligé, pour lequel on manque de données en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les faits suggèrent que ces problématiques peuvent se concentrer chez les adolescents issus de milieux socio-économiques défavorisés (Steptoe *et al.*, 2007), de groupes autochtones ou d'autres minorités ethniques (Caldas de Almeida et Horvitz-Lennon, 2010), présentant un faible niveau de scolarité (Gaviria et Rondon, 2010), vivant dans des zones caractérisées par des niveaux élevés de violence (Espinola-Nadurille *et al.*, 2010) et dans des environnements où les possibilités d'emploi sont rares (Gaviria et Rondon, 2010)²⁰.

En 2017, la dénutrition infantile (insuffisance pondérale) chez les enfants de moins de 5 ans en Amérique latine et dans les Caraïbes était de 2,7 pour cent. La situation de pauvreté est à l'origine des inégalités observées dans ce domaine. Dans une analyse portant sur dix pays de la région, les enfants les plus pauvres, qui représentent 20 pour cent de la population enfantine, souffrent trois fois plus de dénutrition chronique, et l'insécurité alimentaire des enfants autochtones et ruraux est plus élevée que celle des enfants non autochtones et urbains (FAO/OPS/PAM/UNICEF, 2018). D'après l'UNICEF (2016), le poids à la naissance est plus élevé chez les nouveau-nés dont les mères appartiennent aux quintiles les plus riches, vivent en zone urbaine et ont reçu une éducation secondaire ou supérieure.

À l'échelle mondiale, l'Organisation mondiale de la santé²¹ (OMS) a signalé qu'entre 1975 et 2016, la prévalence de l'obésité a presque triplé, principalement à cause de la consommation d'aliments hypercaloriques et de la généralisation des modes de vie sédentaires. L'obésité est un important facteur de risque pour les maladies non transmissibles telles que les maladies



¹⁸ À savoir 48 pays : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Brésil, Caraïbes néerlandaises, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Dominique, El Salvador, Équateur, État plurinational de Bolivie, Grenade, Guadeloupe, Guatemala, Guyane française, Guyana, Haïti, Honduras, Îles Caïmans, Îles Falkland, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges américaines, Îles Vierges britanniques, Jamaïque, Martinique, Mexique, Montserrat, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Porto Rico, République bolivarienne du Venezuela, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay.

¹⁹ Voir Carte didactique du taux de suicide mondial standardisé par âge fournie par l'OMS. [en ligne] http://gamapserver.who.int/gho/interactive_charts/mental_health/suicide_rates/atlas.html.

²⁰ Voir UNICEF (2016), *Informe de Equidad de Salud. Análisis de las inequidades en salud reproductiva, materna, neonatal, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe para guiar la formulación de políticas*.

²¹ Voir [en ligne] <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>.

INSTITUTIONS

Diverses institutions au niveau régional s'efforcent de réunir des informations sur la population infantile dans les domaines de la pauvreté, du travail des enfants, de l'éducation et de la santé. Tel est notamment le cas de l'OIT, de l'UNICEF, du FNUAP, de la FAO, de l'OPS et de la CEPALC.

cardiovasculaires, le diabète, les troubles musculo-squelettiques et certains cancers. Ainsi, la CEPALC et l'UNICEF (2018) mentionnent que la prévalence du surpoids chez les enfants de moins de 5 ans en Amérique latine et dans les Caraïbes est de 7,3 pour cent, soit près de 4 millions d'enfants de cet âge concernés par le surpoids ou l'obésité. Les trois pays où la prévalence est la plus élevée sont le Paraguay avec 12,4 pour cent (2016), la Barbade avec 12,2 pour cent (2012) et l'État plurinational de Bolivie avec 10 pour cent (2016).

La prévalence des grossesses chez les adolescentes est une autre manifestation de l'inégalité en matière de santé. Malgré la diminution du nombre de grossesses chez les adolescentes entre 2008 et 2017, passant respectivement de 73 enfants à 64 enfants pour 1 000 femmes âgées de 15 à 19 ans, ce phénomène reste un défi majeur dans la région. L'Amérique latine est la deuxième région où le taux de fécondité des femmes âgées de 15 à 19 ans est le plus élevé. Ainsi en 2017, en Équateur, on dénombrait 79 enfants pour 1 000 femmes âgées de 15 à 19 ans (FNUAP). Selon l'OPS, le FNUAP et l'UNICEF (2016), la probabilité de grossesse est jusqu'à quatre fois plus élevée chez les adolescentes qui n'ont pas été scolarisées ou qui n'ont reçu qu'une éducation primaire que chez celles qui ont reçu une éducation secondaire. En outre, les adolescentes issues des ménages du quintile inférieur sont trois à quatre fois plus susceptibles de tomber enceintes que celles du quintile supérieur. Dans certains pays, les adolescentes autochtones, en particulier celles qui vivent dans les zones rurales, sont particulièrement touchées par les grossesses précoces.

Il existe très peu de données sur les impacts de la grossesse chez les jeunes de moins de 15 ans. En 2015, *Planned Parenthood Global* a publié un rapport basé sur une étude menée dans plusieurs pays²² sur les effets en matière de santé de la maternité forcée chez les filles âgées de 9 à 14 ans, lequel a révélé qu'un pourcentage élevé des participantes à l'étude souffrait d'une forme de complication de la grossesse (anémie, pré-éclampsie) ou de naissance prématurée, entre autres, ou encore avait un problème de santé mentale. Il a par ailleurs été établi que la plupart des participantes concernées étaient issues de familles pauvres ou extrêmement pauvres, vivant généralement à la périphérie d'une ville ou dans des zones rurales ou semi-rurales.

En matière de logement et de services de base, il est mentionné que « le manque d'accès et de qualité des services d'eau et d'assainissement est directement lié à la morbidité, la malnutrition et la mortalité infantile » (CEPALC/UNICEF, 2010). Selon la CEPALC/UNICEF (2018), les ménages des zones urbaines ayant accès à des sources d'eau potable améliorées ont atteint 96 pour cent en 2002 et sont passés à 98 pour cent en 2015, tandis que dans les zones rurales, le même indicateur est passé de 73 pour cent en 2002 à 84 pour cent en 2015 en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cette carence est associée aux risques de contracter des maladies en raison d'une eau contaminée ou d'une gestion inadéquate des déchets. Le groupe d'enfants le plus exposé au risque de contracter des maladies infectieuses et de mourir de diarrhée, de déshydratation ou de malnutrition est celui des enfants âgés de 0 à 4 ans, le risque étant le plus élevé pour ceux qui vivent dans les zones rurales (CEPALC/UNICEF, 2010).

Pour ce qui est de la violence domestique, même s'il n'existe pas de données spécifiques sur les pratiques disciplinaires violentes à l'égard des enfants (agressions psychologiques ou châtiments corporels) dans chacun des pays de la région, il est évident que les plus petits sont vulnérables à la violence exercée par les pourvoyeurs de soins et les autres membres de la famille. L'UNICEF (2017) mentionne que les enfants qui reçoivent des soins inadéquats, en particulier au cours de la première année de leur vie, et généralement de la part de mères qui ont elles-mêmes été abandonnées ou maltraitées, sont plus sensibles aux effets du stress et présentent plus de problèmes de comportement que les enfants qui reçoivent des soins adéquats²³.

Pour conclure, cette section met en évidence l'existence de divers outils méthodologiques qui peuvent contribuer au développement de diagnostics sur des questions spécifiques à ce groupe d'âge, notamment la méthodologie d'estimation de la pauvreté des enfants²⁴

²² Disponible [en ligne] https://www.plannedparenthoodaction.org/uploads/filer_public/db/6d/db6d56cb-e854-44bb-9ab7-15bb7fc147c5/ppfa-stolen-lives-english.pdf.

²³ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Estimations de la discipline imposée aux enfants dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, sur la base de l'enquête en grappes à indicateurs multiples (MICS) (2010-2015), UNICEF, Section du suivi et de l'évaluation, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Disponible [en ligne] <http://mics.unicef.org/surveys>.

²⁴ Disponible [en ligne] <https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-01.php?ref=3>.

et le document d'orientation de la CEPALC pour le développement d'indicateurs des droits de l'enfant²⁵, le manuel de l'OIT²⁶ sur la méthodologie d'évaluation rapide du travail des enfants et la méthodologie d'identification des adolescentes à haut risque de grossesse élaborée par le gouvernement colombien²⁷.

ENCADRÉ V.1

La COVID-19 et ses effets sur l'enfance et l'adolescence

La pandémie de COVID-19 a des impacts négatifs considérables à court, moyen et long terme chez les enfants. Selon les rapports, une proportion relativement faible d'enfants et d'adolescents ont été infectés par la COVID-19 et la plupart ont présenté des symptômes légers (OPS, 2020). Cependant, l'impact indirect de la pandémie peut être significatif, par exemple, en raison de la possibilité de manquer des vaccinations (notamment celles effectuées dans des écoles qu'ils ne fréquentent pas en raison des mesures d'isolement social) ou de ne pas pouvoir bénéficier de contrôles sanitaires (OPS, 2020). Un autre effet potentiel est une multiplication des grossesses chez les adolescentes, estimée par le FNUAP à environ un demi-million de grossesses supplémentaires d'ici à 2020, en raison des difficultés et des obstacles qui entravent l'accès aux méthodes contraceptives et aux services de santé sexuelle et reproductive, ainsi que du fait que les mesures de confinement renforcent l'exposition aux violences et aux abus sexuels au sein de la famille.

De même, d'autres effets se manifestent dans le domaine de l'éducation. Selon *Human Rights Watch*, plus de 91 pour cent des étudiants du monde entier ont été privés d'école pendant une partie importante du premier semestre de 2020 (HRW, 2020). À son tour, l'UNESCO a estimé qu'à la mi-mai 2020, plus de 160 millions d'étudiants d'Amérique latine et des Caraïbes, avaient manqué les cours en face à face à tous les niveaux d'enseignement. Les informations recueillies sur les 33 pays d'Amérique latine et des Caraïbes au 7 juillet 2020 confirment que la plupart des pays ont suspendu les cours en présentiel à tous les niveaux d'enseignement. Même si les plateformes d'apprentissage en ligne se sont multipliées dans le sillage de la pandémie, des lacunes considérables subsistent en matière d'accès effectif au monde numérique. En 2016, sur une moyenne de 14 pays d'Amérique latine, environ 42 pour cent des personnes vivant dans des zones urbaines avaient accès à l'internet à domicile, contre 14 pour cent de celles habitant dans des zones rurales. L'inégalité dans l'accès aux possibilités d'éducation numérique ne fera que creuser les écarts préexistants dans l'accès à l'information et au savoir.

Qui plus est, la perte massive d'emplois et de sources de revenus, associée à l'insécurité économique des familles, accroît le risque de travail, d'exploitation sexuelle et de mariage des enfants. En outre, le stress auquel sont confrontées les familles, notamment celles en situation de quarantaine ou de confinement, exacerbe l'incidence de la violence domestique. Un autre risque à prendre en compte est le fait que, à mesure que le taux de décès lié à la COVID-19 augmente, davantage d'enfants se retrouveront orphelins, ce qui les rendra vulnérables à la traite et à d'autres types d'exploitation, comme l'exploitation sexuelle et le travail des enfants.

Les mesures que les gouvernements peuvent mettre en œuvre dans ce contexte sont notamment les suivantes : des transferts monétaires pour prévenir le travail des enfants, la continuité de l'enseignement à distance, le renforcement des réseaux de protection des orphelins, la surveillance de la violence domestique et la garantie de la continuité des services de santé pour les enfants et les adolescents.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sobre la base de CEPALC/UNESCO (2020), « La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19 », Rapport COVID-19, août 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf; Human Rights Watch. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/09/devastador-impacto-del-covid-19-para-ninos-y-ninas>; CEPAL (2020), « La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45679/1/NotaTecnica1OIT-CEPAL_es.pdf; OPS (2020), « Seminario virtual: COVID-19 y el síndrome inflamatorio multisistémico en niños y adolescentes ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.paho.org/es/eventos/seminario-virtual-covid-19-sindrome-inflamatorio-multisistemico-ninos-adolescentes>.



²⁵ Disponible [en ligne] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4044>.

²⁶ Disponible [en ligne] <https://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=4645>.

²⁷ Disponible [en ligne] <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/AJ-Conpes147-manual-identificacion.pdf>.

C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités chez les enfants et les adolescents, garçons et filles

PROPOSITIONS



Les politiques prioritaires pour réduire les inégalités chez les enfants et les adolescents, garçons et filles incluent :

- La promotion du bien-être et de l'inclusion sociale à tous les stades de l'enfance moyennant l'application de politiques visant à l'universalisation de la santé et d'une éducation de qualité et à la mise en place de systèmes de protection sociale combinant des transferts monétaires, des politiques de soins et de développement de la petite enfance qui garantissent l'accès aux services sociaux et la prise en compte des problèmes émergents.
- La protection de l'enfance en tant que moyen de prévenir et de combattre les actes qui portent atteinte au droit des enfants et des adolescents à se développer dans un environnement sûr et exempt de violence.

I. Bien-être et inclusion sociale

La priorité absolue doit être accordée aux politiques publiques visant à éradiquer la pauvreté des enfants. Cela implique à la fois un renforcement, une expansion et une continuité des programmes de transferts monétaires dans le cadre de systèmes de protection sociale universels et complets ayant fait leurs preuves, et des mesures qui favorisent la rupture des cercles vicieux de la pauvreté en garantissant le droit à l'éducation et à la santé moyennant l'extension progressive et systématique de la couverture et de la qualité des services fournis.

Il convient, dans tous les domaines, d'adopter une vision globale et à long terme qui prenne en compte les garanties de droits pour assurer le bien-être et l'inclusion sociale dans les domaines de la santé et de l'éducation, du logement et des services de base, ainsi que de revenus garantis pour les trois sous-étapes de ce groupe de population : petite enfance, enfance et adolescence.

(i). Petite enfance (0-5 ans)

La petite enfance, qui est l'une des étapes les plus importantes du développement humain, requiert une attention toute particulière. Comme le souligne l'UNICEF (2010), il est primordial, dans cette tranche d'âge, d'assurer une nutrition adéquate associée à une stimulation précoce, une protection et des soins pour que les enfants puissent survivre, s'épanouir, apprendre et participer, y compris aux étapes futures du développement. Les mesures adoptées à ce stade doivent viser à :

- *Garantir des soins adéquats dès la gestation, en veillant à la santé et à la nutrition de la mère et en assurant un suivi prénatal²⁸, à commencer par la détection précoce de la grossesse et les soins appropriés à l'enfant. Par exemple, dans le programme *Criança Feliz* au Brésil, les femmes enceintes reçoivent une aide pour les préparer à l'accouchement et renforcer le lien familial en matière de soins, de protection et d'éducation des enfants. Un autre exemple est le programme *Chile Crece Contigo* qui fournit, au moyen du Programme d'appui au développement biopsychosocial comme point d'entrée, un soutien à la santé et au développement intégral des enfants depuis la grossesse jusqu'à l'âge de 9 ans, et qui comprend des ateliers prénataux pour préparer la mère et son compagnon pendant la grossesse et l'accouchement, la promotion de la parentalité active au moyen du Guide de la parentalité active et de la coresponsabilité parentale, le suivi de la santé de l'enfant, et la stimulation au travers d'espaces de formation et de jeux, entre autres²⁹.*

Il est essentiel de mettre en place des politiques de soins et de développement précoce de la petite enfance pour les moins de 5 ans.

²⁸ Voir le document « *Para la vida* » (2010) élaboré par l'UNICEF, l'OMS, l'UNESCO, le FNUAP, le PNUD, ONUSIDA, le PAM et la Banque mondiale. Disponible [en ligne] https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Facts_for_Life-Book_SP_04062010.pdf.

²⁹ Voir [en ligne] <http://www.crececontigo.gob.cl/>.

- *Intensifier la promotion de l'allaitement maternel³⁰ pendant les six premiers mois de la vie au moins et favoriser les programmes de bonne nutrition par le biais de la formation des parents, des transferts alimentaires et/ou de l'alimentation scolaire.* Par exemple, au Brésil, une stratégie appelée *Amamanta y alimenta Brasil*³¹ a été mise en œuvre, qui avait pour principal objectif de promouvoir, protéger et soutenir la pratique de l'allaitement maternel et d'une alimentation complémentaire saine par le biais d'ateliers de formation de cinq heures.
- *Garantir l'accès à des services de santé préventifs et curatifs universels et de qualité durant les cinq premières années de la vie, y compris des consultations régulières de suivi de la croissance et du développement et le respect des calendriers de vaccination conformément aux normes internationales de l'OMS.* En Argentine, le Plan national pour la petite enfance³² s'adresse aux enfants âgés de 45 jours à 4 ans et prévoit des actions de promotion de la santé et des soins par le biais d'ateliers et de formations. En Équateur, la Stratégie nationale intersectorielle pour la petite enfance³³ vise à garantir l'accès, la couverture et la qualité des prestations dispensées aux enfants de 0 à 5 ans dans le cadre d'une stratégie coordonnée de services de santé (examens prénatals et postnatals), de bilans de santé, de dépistage néonatal et de vaccinations.
- *Des mesures axées sur le développement de la petite enfance à l'aide de programmes de stimulation et de renforcement des compétences psychomotrices par des professionnels spécialisés dans l'accueil de la petite enfance, ainsi que des formations destinées aux parents et/ou aux tuteurs.* Par exemple, dans le programme chilien *Crece Contigo*, il existe un sous-programme intitulé *Nadie es perfecto*³⁴, qui consiste en un atelier de formation aux compétences parentales pour éduquer les enfants âgés de 0 à 5 ans.
- *L'extension de la couverture des soins dans le sens de l'universalisation³⁵ par la multiplication des centres de garde d'enfants répondant aux normes minimales internationales³⁶.* Le réseau national de soins et de développement de l'enfant du Costa Rica (REDCUDI)³⁷ en est un exemple. Il s'agit d'une politique interinstitutionnelle qui vise principalement à accroître la couverture et la qualité des services de prise en charge intégrale des enfants, de leurs premiers mois de vie jusqu'à l'âge de six ans, et ce en incitant les acteurs sociaux (publics et privés) à promouvoir des politiques visant à garantir leur protection, leurs soins et leur développement intégral.
- *Mettre en œuvre des politiques impliquant la sensibilisation et la formation des parents ou des personnes en charge de l'enfant afin de garantir la qualité des soins et de la stimulation de l'enfant.* Le Chili, par exemple, a mis en place le programme de soutien aux nouveau-nés³⁸, qui vise à fournir une assistance sous la forme d'un ensemble d'équipements de base pour les nouveau-nés et d'une éducation pour les familles comportant des informations sur les soins et l'éducation précoce des enfants afin de stimuler le lien d'attachement des parents.

POLITIQUES



Les politiques relatives à la prise en charge prénatale, à l'allaitement, aux soins de santé préventifs et curatifs et à la stimulation précoce au cours des cinq premières années de la vie sont essentielles.

³⁰ La OMS (2003) cuenta con la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, voir [en ligne] https://www.who.int/nutrition/publications/gs_infant_feeding_text_spa.pdf.

³¹ Voir [en ligne] <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/1485/estrategia-amamanta-y-alimenta-brasil>.

³² Voir [en ligne] <https://plataformacelac.org/politica/390>.

³³ Voir [en ligne] <https://www.todaunavida.gob.ec/primera-infancia/>.

³⁴ Voir [en ligne] <http://www.crececontigo.gob.cl/beneficios/talleres-nadie-es-perfecto/>.

³⁵ Pour en savoir plus, voir le rapport de l'UNICEF (2019) « Un monde prêt à apprendre » Disponible [en ligne] <https://www.unicef.org/media/56571/file/Un-mundo-preparado-para-aprender-2019.pdf>.

³⁶ Pour en savoir plus, voir le document de la CEPALC (2013) « Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales » [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26125/1/M20130012_es.pdf; CEPALC (2014) « Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: Igualdad para hoy y mañana » [en ligne] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36822-calidad-cuidado-la-educacion-la-primera-infancia-america-latina-igualdad-hoy>.

³⁷ Voir [en ligne] http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_costa_rica_1009.pdf.

³⁸ Voir [en ligne] <http://www.crececontigo.gob.cl/beneficios/programa-de-apoyo-al-recien-nacido/>.

(ii). Enfance (6-12 ans)

L'enseignement primaire, qui correspond à la sous-étape de l'enfance, n'est toujours pas universel, malgré les progrès accomplis en matière de couverture. Il en va de même pour la couverture en matière de santé et de sécurité alimentaire. Pour remédier à ces lacunes, il convient de concentrer l'action sur les points suivants :

- *Assurer l'inclusion scolaire universelle en luttant contre le travail des enfants par le biais de programmes de transferts conditionnels ou de programmes spécifiques.* Ainsi, le Brésil a instauré le *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*³⁹, qui vise à régulariser le travail des enfants et des adolescents. Au Brésil, il est interdit de travailler avant 14 ans ; ensuite, il est permis de travailler comme apprenti de 14 à 16 ans uniquement et de 16 à 18 ans, avec un permis de travail, mais sous certaines restrictions. De même, ils ne sont pas autorisés à exercer des activités nocturnes et à travailler dans des lieux ou des services considérés comme dangereux ou insalubres. Si des activités impliquant le travail des enfants sont détectées, tout intervenant peut contacter le Conseil de tutelle, le Centre de référence spécialisé en matière d'assistance sociale (CREAS) ou encore un numéro spécial de signalement afin que la situation soit traitée par le réseau de services.
- *L'inclusion des technologies de l'information et de la communication pour permettre aux enfants vivant dans des endroits difficiles d'accès de bénéficier d'une éducation de base.* Ainsi au Brésil, l'initiative éducative du gouvernement de l'État d'Amazonas, *Centro de Mídias de Educação do Amazonas*⁴⁰, fournit depuis 2007 des contenus éducatifs aux enfants et aux jeunes vivant dans des zones reculées grâce à la télévision par satellite et à un groupe d'enseignants qui dispensent des cours dans la capitale de l'État, Manaus, lesquels sont ensuite transmis dans les salles de classe des communautés rurales (UNICEF, 2017). Un autre exemple est le projet *One Laptop Per Child (OLPC)*, qui a permis de fournir un ordinateur portable à chaque enfant dans le but de les sensibiliser aux technologies de l'information et à l'auto-apprentissage.
- *Prévenir la malnutrition et la dénutrition en organisant des campagnes d'information et de sensibilisation sur les avantages d'une alimentation équilibrée pour la croissance et le développement des enfants.* À cet égard, le Panama a mis en place un plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle 2017-2021⁴¹ axé sur la réduction de la prévalence de la sous-alimentation grâce à l'augmentation de l'offre alimentaire permettant d'améliorer les conditions de sécurité alimentaire et nutritionnelle des communautés autochtones. Pour sa part, le Pérou a adopté une loi destinée à promouvoir une alimentation saine pour les enfants et les adolescents⁴², qui prévoit l'éducation à une alimentation saine, la création de l'Observatoire de la nutrition et de l'étude du surpoids et de l'obésité⁴³, l'installation de stands d'alimentation saine dans les établissements scolaires, la promotion de l'activité physique et la réglementation de la publicité pour les aliments peu diététiques. Des stratégies d'étiquetage des aliments ont également été mises en œuvre dans d'autres pays. Par exemple, le Chili a promulgué la loi sur l'alimentation - nouvel étiquetage des aliments⁴⁴, qui oblige à apposer des étiquettes d'avertissement visibles sur les produits afin que les consommateurs sachent quelle est leur valeur nutritionnelle.
- *La détection et la prise en charge de la dénutrition* grâce à la coordination entre le secteur de l'éducation et le secteur de la santé par le biais de visites dans les écoles primaires pour procéder à des contrôles du poids et de la taille. Ces interventions doivent être accompagnées du suivi et de la fourniture de soins de santé si nécessaire. Le



POLITIQUES

Il est capital de mettre en œuvre des politiques qui garantissent aux enfants un accès égal à l'éducation et à l'utilisation des technologies.

³⁹ Voir [en ligne] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/acao-estrategica-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil>.

⁴⁰ Voir [en ligne] <https://www.centrodemidias.am.gov.br/>.

⁴¹ Voir [en ligne] <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panam%39a1-2017.pdf>.

⁴² Disponible [en ligne] <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30021.pdf>.

⁴³ Voir [en ligne] <https://observateperu.ins.gob.pe/>.

⁴⁴ Voir [en ligne] <https://www.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>.

Mexique, par exemple, dispose d'un registre national du poids et de la taille (RNPT)⁴⁵ coordonné de manière intersectorielle avec le Ministère de la santé, le Ministère de l'éducation, le Système national de développement intégral de la famille (DIF), les DIF des États, et avec la collaboration et le soutien technique de l'Institut national des sciences médicales et de la nutrition Salvador Zubirán (INCMNSZ).

- *La prise en compte des questions émergentes dans le système éducatif, telles que la promotion de la culture de la paix, l'éducation sexuelle et le développement durable.* On citera à titre d'exemple les progrès réalisés dans l'intégration de l'éducation sexuelle dans les programmes scolaires réguliers du primaire et du secondaire, qui se sont concrétisés dans des pays comme l'Argentine⁴⁶, la Bolivie (État plurinational de), le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, l'Équateur, le Salvador et le Panama, où l'éducation sexuelle est obligatoire dans l'enseignement formel. Un autre exemple associé à la culture de la paix est le guide que l'UNESCO a élaboré, en collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), pour aider à la formulation de politiques et de programmes visant à renforcer l'état de droit par l'éducation⁴⁷, intitulé « Renforcer l'Etat de droit grâce à l'éducation »: Guide à l'intention des décideurs politiques ». Ce guide cherche à son tour à promouvoir l'approche du Programme 2030 et des Objectifs de développement durable.

(iii). Adolescence (13-17 ans)

La faible couverture éducative dans le secondaire, ainsi que les taux élevés de retard et de décrochage scolaires, combinés au manque d'accès à des services de santé adaptés à cette étape de la vie, peuvent compromettre l'avenir des adolescentes et des adolescents. Cette étape de la vie a une incidence sur les possibilités des jeunes d'accéder au noyau dur de l'inclusion constitué par l'enseignement (secondaire technique ou supérieur) et l'emploi, qui leur permettra à l'avenir d'accéder à des emplois de meilleure qualité. Plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre pour inverser ces processus d'exclusion, notamment :

- *La rétention scolaire moyennant l'octroi de bourses et le versement d'espèces afin que les jeunes n'abandonnent pas l'école pour des raisons financières.* Parmi les exemples, citons les programmes de transferts monétaires mis en œuvre au Brésil (*Bolsa Familia*)⁴⁸ et au Mexique (*Becas para el bienestar Benito Juárez*)⁴⁹. Ce dernier dispositif offre des bourses d'études pour l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire aux enfants et adolescents des familles bénéficiaires afin d'encourager leur scolarisation et l'achèvement de leur scolarité.
- *La prévention des grossesses précoces et des maladies sexuellement transmissibles* chez les adolescentes et les adolescents grâce à des campagnes de sensibilisation visant à éradiquer la stigmatisation et les tabous liés à l'utilisation des méthodes contraceptives et à promouvoir une éducation sexuelle intégrale dans les familles, les communautés et les écoles, comme indiqué dans le Consensus de Montevideo⁵⁰. Ainsi, l'Argentine a mis en place un programme national pour la santé sexuelle et la procréation responsable⁵¹ (PNSSyPR), qui a pour objectif de fournir des informations par le biais de services Internet et téléphoniques, ainsi qu'un espace de consultation avec des experts en santé sexuelle et reproductive, de façon gratuite et confidentielle, sur divers sujets tels que les méthodes contraceptives, les droits



La concomitance des politiques traditionnelles (bourses et transferts) et des politiques émergentes (éducation sexuelle) au moment de l'adolescence est essentielle.

⁴⁵ Disponible [en ligne] <http://rnpt.sivne.org.mx/pagina/>.

⁴⁶ Programme national d'éducation sexuelle complète en Argentine *Promover*, qui se concentre sur la promotion d'habitudes saines et la diffusion de connaissances liées aux soins personnels, aux relations interpersonnelles, à la sexualité et aux droits de l'enfant, et le programme d'éducation sexuelle axé sur le genre et les droits sexuels à Cuba, qui vise à intégrer l'éducation sexuelle dans le processus éducatif global, entre autres initiatives régionales.

⁴⁷ UNESCO et ONUDC (2019). Disponible [en ligne] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370040>.

⁴⁸ Voir [en ligne] <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.

⁴⁹ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez>.

⁵⁰ Voir [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

⁵¹ Voir [en ligne] <https://www.argentina.gob.ar/salud/saludsexual>.

sexuels et reproductifs, la violence sexuelle et l'interruption légale de grossesse, entre autres thématiques. Ces prestations sont complétées par l'accès gratuit aux contraceptifs dans les hôpitaux publics et les dispensaires. Un autre exemple est le guide intitulé « Principes directeurs internationaux sur l'éducation à la sexualité. Une approche factuelle », élaboré en 2018, par l'UNESCO, le Secrétariat de l'ONUSIDA, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'UNICEF, l'ONU-Femmes et l'OMS. Cet outil a pour but d'aider les autorités chargées de l'éducation, de la santé et autres à élaborer et à mettre en œuvre des programmes et des supports d'éducation sexuelle complète en milieu scolaire et extrascolaire⁵².

- *Le soutien aux mères et aux pères adolescents pour qu'ils puissent poursuivre leur éducation, disposer de revenus suffisants et accéder aux politiques de soins*, et leur fournir des informations pour éviter une deuxième grossesse non désirée. Le programme *Chile crece contigo* comporte un sous-programme de soutien à la rétention scolaire des filles enceintes, des mères et des pères⁵³(PARE), qui vise à assurer la poursuite de la scolarité des jeunes. Ce programme prévoit un soutien pour garantir l'achèvement des 12 années de scolarité obligatoire dans le pays.
- *La prévention de la violence sexiste* en donnant aux adolescentes les moyens, par des campagnes de sensibilisation, de se valoriser et de se protéger afin de s'opposer à toute violence fondée sur le genre. Dans ce contexte, le Brésil met en œuvre le programme H intitulé Ateliers communautaires⁵⁴, qui consiste en 14 sessions éducatives de groupe, de deux heures chacune, pendant 6 mois, ainsi qu'une campagne communautaire dans les favelas ciblant les hommes âgés de 14 à 25 ans.
- *La promotion du leadership et de la participation des adolescentes et adolescents*⁵⁵ de manière à leur faire acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour prendre des décisions concernant leur vie, leur famille et leur communauté, et ainsi pouvoir participer activement à la société. Un exemple de cette démarche est l'initiative *Y-Peer* soutenue par le FNUAP⁵⁶, qui regroupe plus de 500 organisations à but non lucratif et institutions gouvernementales et qui établit un partenariat entre les jeunes et les adultes. Ce partenariat repose sur la promotion de politiques et de services dans le cadre de stratégies nationales de développement de la jeunesse, sur un meilleur accès aux informations, aux connaissances et aux services en matière de santé sexuelle et génésique, et sur le partage des enseignements tirés de l'expérience entre les différents pays et cultures. Un autre exemple est l'initiative « *Unidas Crecemos* ». Il s'agit d'une action promue par le FNUAP Mexique en collaboration avec des partenaires stratégiques dans le but de renforcer la citoyenneté des adolescentes et de faciliter leur accès à l'éducation et aux services de santé. L'initiative est mise en œuvre par des clubs dans des espaces publics communautaires où les participants bénéficient d'ateliers de formation sur des questions telles que les droits de l'homme, l'égalité de genre, la santé sexuelle et reproductive et la prévention de la violence, entre autres⁵⁷.
- *Garantie de la santé mentale*⁵⁸ par le biais de stratégies de prévention et de traitement des maladies connexes, afin que les adolescents soient pris en charge de manière adéquate⁵⁹. Ainsi, le Chili dispose d'un programme national de prévention du



⁵² Disponible [en ligne] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265335>.

⁵³ Voir [en ligne] <https://www.junaeb.cl/programa-de-retencion-escolar-de-madres-padres-y-embarazadas-adolescentes?lang=en>.

⁵⁴ Voir [en ligne] <https://www.paho.org/es/documentos/brasil-2010-programa-h-programa-m-involucrando-hombres-mujeres-jovenes>.

⁵⁵ Pour en savoir plus, FNUAP México (2019) a publié un document intitulé *165 millones de razones: un llamado a la acción para la inversión en adolescentes y jóvenes* [en ligne] https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/165_M_-_ESPANOL.pdf.

⁵⁶ Voir [en ligne] <https://www.unfpa.org/news/y-peer-empowering-young-people-empower-each-other>.

⁵⁷ Voir également [en ligne] <https://mexico.unfpa.org/es/news/unidas-crecemos>.

⁵⁸ L'OMS (2006) a élaboré des directrices pour la mise en œuvre de politiques de santé mentale [en ligne] https://www.who.int/mental_health/policy/mhpolicy_plans_module_Spanish.pdf.

⁵⁹ Voir les données statistiques sur les établissements de santé mentale par pays fournies par l'OMS, 2014 [en ligne] <http://apps.who.int/gho/data/node.main.MHFAC?lang=en>.

suicide⁶⁰, qui vise à réduire les décès par suicide à l'aide de programmes de prévention intersectoriels axés sur la détection précoce et l'aide aux personnes en crise suicidaire par une prise en charge thérapeutique, ainsi que sur la prévention de ce type de crise chez les enfants et les adolescents en milieu scolaire.

2. Protection des enfants

Le principe de *l'intérêt supérieur des enfants et des adolescents* consacré par la Convention relative aux droits de l'enfant⁶¹ (CDE) doit être intégré dans toutes les mesures de politique publique axées sur ce groupe de population⁶². Il est notamment possible de :

- *Promouvoir des actions visant à prévenir, sanctionner et/ou éradiquer l'exploitation sexuelle et la traite des êtres humains.* Par exemple, le Chili a mis en place des Programmes spécialisés dans l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents à des fins commerciales (PEE)⁶³, qui permettent d'intervenir aux niveaux national et infranational pour assurer la réparation physique et psychologique des enfants et des adolescentes et adolescents victimes d'exploitation sexuelle. Un autre exemple est le programme appelé *Equipo Niñas contra la explotación sexual*⁶⁴ mené en Argentine, qui fournit un accompagnement professionnel et des conseils sur les droits de la victime au moment du témoignage. Ces mesures peuvent être regroupées dans un plan national, comme dans le plan d'action 2006-2016 de la République dominicaine pour l'éradication des abus et de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants et des adolescentes et des adolescents. Ce plan comporte quatre axes d'action : (i) la consolidation de la famille en faveur du développement ; (ii) le renforcement de la responsabilité civique, le signalement et la sensibilisation générale à la maltraitance et à l'exploitation des enfants ; (iii) la révision et l'amélioration des réglementations et des programmes de protection ; et (iv) le renforcement des lois et des systèmes d'administration de la justice pour poursuivre et juger les auteurs de maltraitance et d'exploitation des enfants de manière efficace.
- *L'adoption de mesures de prévention, de pénalisation et d'éradication du travail des enfants,* en définissant des stratégies qui garantissent le respect de la réglementation en vigueur dans ce domaine. Un exemple est le modèle d'identification des risques liés au travail des enfants élaboré conjointement par l'OIT et la CEPALC⁶⁵ qui vise à produire des preuves empiriques pour établir les priorités des politiques nationales et infranationales visant à prévenir et à éliminer le travail des enfants. En outre, le Mexique a mis en place deux dispositifs qui favorisent l'éradication du travail des enfants. Le premier cas appelé « Entreprise agricole sans main-d'œuvre infantile » s'adresse aux entreprises qui démontrent leur conformité aux normes et aux lois et qui établissent une politique de soins et de protection des enfants⁶⁶. La deuxième catégorie intitulée « Mexique libre du travail des enfants » s'adresse aux organisations des secteurs public, privé et social dont les processus, politiques, programmes et actions contribuent à la prévention et à l'éradication du travail des enfants⁶⁷.

DONNÉES WEB



L'intérêt supérieur de l'enfant, inscrit dans la Convention relative aux droits de l'enfant, est un élément essentiel de la protection de l'enfant.
<https://www.unicef.org/ecuador/informes/inter%C3%A9s-superior-del-ni%C3%B1o>

⁶⁰ Voir [en ligne] http://www.programassociales.cl/pdf/2017/PRG2017_3_59461_2.pdf.

⁶¹ Disponible [en ligne] <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

⁶² Voir l'Observation générale no 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale qui expose en détail la procédure d'application du principe de l'intérêt supérieur des enfants et des adolescentes et adolescents.

⁶³ Voir [en ligne] http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/basestecnicas-pee.pdf.

⁶⁴ Voir [en ligne] <http://www.jus.gob.ar/atencion-al-ciudadano/atencion-a-las-victimas/brigada-nin@s.aspx>.

⁶⁵ Pour en savoir plus, voir [en ligne] http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/modelo-de-identificacion-del-riesgo-de-trabajo-infantil_JR.pdf.

⁶⁶ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/stps/documentos/convocatoria-al-distintivo-empresa-agricola-libre-de-trabajo-infantil-2019>.

⁶⁷ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/stps/articulos/distintivo-mexico-sin-trabajo-infantil-110837?idiom=es>.

Pour combler efficacement les écarts en faveur des enfants, il convient de donner une importance particulière aux politiques ciblant les groupes les plus vulnérables.

- *La mise en œuvre de mesures visant à lutter contre le harcèlement scolaire, les agressions émotionnelles et le cyber-harcèlement* en sensibilisant le public et en renforçant les mécanismes de signalement et de réparation des préjudices. Par exemple, la Fondation ANAR au Pérou dispose d'un programme appelé *Buentrato* qui vise à enseigner des valeurs et des compétences de base en matière de lutte contre la violence à des élèves bénévoles de l'enseignement secondaire, qui sont censés devenir les « formateurs » de leurs pairs des classes inférieures, en leur représentant des modèles sains et en promouvant un traitement qui facilite la coexistence entre égaux. Il existe d'autres exemples dans le monde, comme l'initiative *Safe to Learn*⁶⁸. Le but de ce programme est d'éradiquer la violence dans les écoles d'ici 2024. Cette initiative implique, entre autres, l'UNESCO et l'UNICEF. Un autre exemple est la campagne de l'ONG *No Bully* qui, avec le soutien de Scholastic et de l'UNESCO, intitulée *Power of Zero*⁶⁹, fournit aux écoles et aux familles du monde entier du matériel pédagogique et des ressources pour aider leurs jeunes enfants à découvrir et à utiliser l'Internet, à comprendre l'importance de la cyber-citoyenneté et les préparer à s'épanouir dans un monde numérique. Cette initiative est indirectement liée à l'objectif de réduction du cyber-harcèlement.
- *Mettre en œuvre des actions visant à prévenir et à traiter les cas de violence domestique⁷⁰ et à promouvoir la coexistence familiale dans un environnement sain.* Un exemple est le programme *Chile Acoge*⁷¹, qui vise à éradiquer la violence domestique et la violence faite aux femmes au moyen de la prévention, de la prise en charge et de la protection des victimes, de la rééducation des hommes qui commettent des violences, de la formation des acteurs clés et de la coordination intersectorielle.

3. Une attention particulière aux groupes vulnérables durant l'enfance

L'exclusion sociale des groupes vulnérables pendant l'enfance est une autre thématique épineuse dont il faut tenir compte dans la formulation des politiques et des programmes sociaux, raison pour laquelle les points suivants sont envisagés :

- *Mettre en œuvre des actions visant à garantir l'inclusion sociale des groupes particulièrement marginalisés et vulnérables*, tels que les enfants et les adolescents handicapés, les enfants et les adolescents autochtones, d'ascendance africaine, migrants, vivant en milieu rural ou urbain marginalisé et les enfants et adolescents LGBTI. On citera à titre d'exemple le programme mexicain *Apoyo a la Educación Indígena*⁷², qui vise à garantir la continuité de l'enseignement pour les enfants et les jeunes inscrits dans les écoles publiques. Ce programme comprend cinq modalités de soutien aux étudiants autochtones à différents niveaux : hébergement (foyers pour enfants autochtones) ; alimentation équilibrée et culturellement adaptée ; bourses d'études supérieures et soutien scolaire ; assurance accident et activités complémentaires pertinentes sur le plan social, linguistique et culturel. Un autre exemple est la politique nationale du Costa Rica en matière de handicap⁷³ (PONADIS), qui établit le cadre à long terme permettant de promouvoir, de respecter et de garantir les droits des personnes handicapées. Un volet spécifique de ce programme est consacré aux enfants, dans le but précis de fournir des services de soutien et des aides techniques aux étudiants ayant des besoins éducatifs spéciaux, de renforcer l'éducation inclusive et de proposer un apprentissage musical et théâtral aux enfants et adolescents handicapés. Un

⁶⁸ Voir [en ligne] <https://www.end-violence.org/safe-to-learn>.

⁶⁹ Voir [en ligne] <https://www.powerof0.org/>.

⁷⁰ Voir le document de l'UNICEF (2014) « Mettre fin à la violence envers les enfants : six stratégies d'action ».

⁷¹ Voir [en ligne] <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/592/programa-chile-acoge>.

⁷² Pour en savoir plus, Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/inpi/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-la-educacion-indigena>.

⁷³ Voir [en ligne] http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/4318/resumen_ponadis.pdf.

troisième exemple axé sur les enfants et les adolescents migrants est le programme mexicain *Educación sin fronteras*⁷⁴, qui vise à conseiller et à guider les ressortissants de retour au pays, les migrants et les réfugiés quant aux options éducatives pour commencer, poursuivre, terminer ou certifier leur éducation primaire et secondaire.

D. Références bibliographiques suggérées



CEPALC/UNICEF (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes /Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2018), América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, (LC/PUB.2018/21), Santiago du Chili.



CEPAL/UNICEF (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes /Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2010), Pobreza infantil en América Latina y el Caribe (LC/R.2168), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/1/S2010900_es.pdf. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/1/S2010900_es.pdf.



CIDH (Commission interaméricaine des droits de l'homme) (2017), Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección". Sistemas Nacionales de Protección". <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>.



UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (s.f), Convention relative aux droits de l'enfant. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.



UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) Early Childhood Development Index 2030. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://data.unicef.org/resources/early-childhood-development-index-2030-ecd2030/>.



UNESCO/IIEP (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture/ Institut international de planification de l'éducation) (s/f), Système d'information sur les tendances éducatives : Primera Infancia (SITEAL). Petite enfance (SITEAL) Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.siteal.iiep.unesco.org/eje/primer_infancia. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.siteal.iiep.unesco.org/eje/primer_infancia.



⁷⁴ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/inea/acciones-y-programas/educacion-sin-fronteras-190952>.

E. Questions

- Identifiez dans votre pays/région/territoire les lacunes les plus importantes en matière de santé, de nutrition et de soins pour les enfants âgés de 0 à 5 ans, et analysez les politiques publiques mises en œuvre pour accroître la couverture et la qualité des services d'éducation, de santé et de soins aux enfants.
- Établissez un diagnostic de la situation actuelle dans votre pays/région/territoire par rapport au travail des enfants et identifiez les politiques publiques en place pour l'éradiquer. Sont-elles suffisantes et durables ?
- Identifiez et analysez les politiques publiques en matière d'éducation dans votre pays/région/territoire et répondez aux questions suivantes :
 - o Les politiques identifiées suivent-elles une approche d'éducation inclusive ?
 - o Les politiques d'éducation préscolaire et maternelle donnent-elles la priorité aux enfants vivant dans des localités rurales ou périurbaines marginalisées ?
 - o Les politiques suivent-elles une approche d'égalité de genre pour les enfants et les adolescent(e)s au niveau de la stratégie ?
- Établissez un diagnostic du taux de décrochage scolaire des adolescent(e)s dans votre pays/région/territoire et identifiez les politiques propres à inverser cette problématique.
- ¿Quelle est la viabilité de l'introduction d'un transfert monétaire non conditionnel pour assurer un niveau de vie adéquat aux enfants et aux adolescent(e)s ? Justifiez vos réponses.

Bibliographie

Caldas de Almeida, J.M. et M. Horvitz-Lennon (2010), « Mental health care reforms in Latin America: An overview of mental health care reforms in Latin America and the Caribbean », *Psychiatric services* 2010 ; 61(3): 218-21 [en ligne] <https://ps.psychiatryonline.org/doi/full/10.1176/ps.2010.61.3.218>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>.

_____ (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41598>.

_____ (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3/-*), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo>.

CEPALC/UNICEF (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes /Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2018), *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, (LC/PUB.2018/21), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44271-america-latina-caribe-30-anos-la-aprobacion-la-convencion-derechos-nino>.

_____ (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168). Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14211/S2010900_es.pdf.

CIDH (Commission interaméricaine des droits de l'homme) (2017), « Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección ». Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>.

Espinola-Nadurille, M. et al. (2010), « Mental health care reforms in Latin America: child and adolescent mental health services in Mexico », *Psychiatric Services* 61 (5). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20439361/>.

FAO/OPS/WFP/UNICEF (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture / Organisation panaméricaine de la santé/Programme alimentaire mondial /Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.fao.org/3/CA2127ES/ca2127es.pdf>.

FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) (2020), « Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en seis países de América Latina y el Caribe. Implementación de la metodología Milena en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay ». Fonds des Nations Unies pour la population – Bureau régional.

Gaviria, S.L. et M.B. Rondon (2010), « Some considerations on women's mental health in Latin America and the Caribbean », *International Review of Psychiatry*, 2010 ; 22(4): 363-9. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20874066/>.

OIT (Organisation internationale du travail) (2017), *Estimaciones mundiales del trabajo des enfants : résultats et tendances 2012-2016*. Genève.

OIT/CEPALC (Organisation internationale du travail/Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2018), *Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil: Metodología para diseñar estrategias preventivas a nivel local*. Lima. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.iniciativazo25alc.org/sites/default/files/modelo-de-identificacion-del-riesgo-de-trabajo-infantil_IR.pdf.

OPS/FNUAP/UNICEF (Organisation panaméricaine de la santé/Fonds des Nations Unies pour la population/Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2016), *Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe*, Publication des Nations Unies, Washington, D.C. Disponible [en ligne] à l'adresse https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ESP-EMBARAZO-ADOLESC-14febrero%20FINAL_5.PDF.

Save the Children (2015), « *La lotería del nacimiento. Démosle a toda la infancia la misma oportunidad de supervivencia* », Londres. Disponible [en ligne] à l'adresse https://resourcecentre.savethechildren.net/node/13681/pdf/la_loteria_del_nacimiento.pdf.

Steptoe, A. et al. (2007), « Depressive symptoms, socio-economic background, sense of control, and cultural factors in university students from 23 countries », *International Journal of Behavioral Medicine* ; 14(2), 97.

UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2018), « *Una lección diaria: acabar con la violencia en las escuelas #ENDViolenceSchools* ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unicef.org/spanish/publications/index_103153.html.

_____ (2017), *La violencia en la primera infancia. Marco Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe*. Ville de Panama, Panama. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-03/20171023_UNICEF_LACRO_FrameworkViolencia_ECD_ESP.pdf.

_____ (2016), *Informe sobre Equidad en Salud 2016: Análisis de las inequidades en salud reproductiva, materna, neonatal, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe para guiar la formulación de políticas*, Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-03/20170630_UNICEF_InformeSobreEquidadEnSalud_ESP_LR_o.pdf.

_____ (2015), *Para cada niño, una oportunidad. La promesa de la equidad*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.unicef.es/publicacion/para-cada-nino-una-oportunidad-la-promesa-de-la-equidad>.

_____ (2014), « *Eliminar la violencia contra los niños y niñas: seis estrategias para la acción* », Publication des Nations Unies, New York. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Ending_Violence_Spanish_WEB_240215.pdf.

_____ (2013), *Estado Mundial de la Infancia 2013: Niñas y niños con discapacidad*, Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unicef.org/spanish/publications/index_69379.html.

_____ (2010), « *Para la vida* ». Publication des Nations Unies.

_____ (s.f), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2019), *Behind the numbers: ending school violence and bullying*, Paris, France. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.unicef.org/media/66496/file/Behind-the-Numbers.pdf>.

_____ (2017), « *Reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal* ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000250392_spa.

_____ (2015), *Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje*, Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000250392_spa.



La jeunesse¹

A. Cadre réglementaire

La jeunesse est une période de transition vers l'âge adulte lors de laquelle l'autonomie de l'individu devient de plus en plus centrale. Contrairement au cas de l'enfance, il n'existe aucun instrument mondial de droit international qui se réfère spécifiquement à ce groupe d'âge. Il existe cependant un instrument régional en matière de droits de l'homme des jeunes, la Convention Ibéro-américaine des Droits des Jeunes, qui énonce l'engagement des pays qui l'ont ratifiée à reconnaître les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des jeunes. La Convention est également un document d'orientation pour la conception et la mise en œuvre de politiques, programmes, projets et initiatives².

Pour la région également, diverses études offrent des perspectives multiples sur la caractérisation et la problématisation de ce groupe de population. Par exemple, l'Organisation Ibéro-américaine de la Jeunesse (OIJ) a produit des études en collaboration avec la CEPALC sur les questions des différences de genre, d'identités et d'attitudes en matière de discrimination et de tolérance, ainsi que du droit à une éducation de qualité, entre autres. D'autres organismes ont réalisé un travail similaire, comme l'Observatoire ibéro-américain de la jeunesse³, à travers les études de la Fondation SM pour promouvoir la recherche sur la jeunesse, l'éducation et la culture dans la région⁴.

Il convient de noter que les travaux réalisés par la CEPALC⁵ ont utilisé une définition du groupe d'âge des jeunes qui considère que la population des jeunes est composée de personnes âgées de 15 à 29 ans⁶, et qui diffère donc de celle énoncée dans la Convention⁷. Bien que le concept de jeunesse soit socialement construit en fonction du contexte historique et ne renvoie pas nécessairement à une tranche d'âge fixe (Trucco et Ullmann, 2015), si l'on considère que le processus d'achèvement des études supérieures et d'entrée sur le marché du travail se situe en moyenne à 23-24 ans, il est jugé important d'analyser le spectre jusqu'à 29 ans afin d'évaluer le processus effectif d'insertion des jeunes sur le marché du travail.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales du groupe du développement social du Bureau sous-régional de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Mexico, Elsa Gutiérrez, assistante de recherche du même groupe et Citlalli Lamotte, consultante du même groupe.

² Tous les pays de la région disposent également d'instruments normatifs nationaux visant à protéger et à promouvoir les droits des jeunes, qui reprennent des éléments de la Convention dans une certaine mesure.

³ Voir [en ligne] <https://www.observatoriodelajuventud.org/>.

⁴ Voir [en ligne] <https://www.observatoriodelajuventud.org/categoria/nuestros-estudios/>.

⁵ Par exemple, voir : D. Trucco et H. Ullmann (2015), « *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* » et C. Muñoz (2019), « *Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe* ».

⁶ Dans le chapitre sur l'enfance, il a été précisé que cette étape se situait entre 0 et 18 ans, donc pour la période comprise entre 15 et 18 ans, les recommandations qui y sont faites sont également applicables au groupe des jeunes adolescents.

⁷ L'Organisation Ibéro-américaine de la jeunesse (OIJ) établit dans sa Convention ibéro-américaine des Droits des Jeunes que la jeunesse couvre la période comprise entre 15 et 24 ans.

B. Diagnostic des inégalités touchant les jeunes



- La jeunesse est une période du cycle de vie au cours de laquelle le lien familial qui prédominait dans l'enfance commence à perdre sa centralité, et l'autonomie individuelle qui caractérise la vie adulte devient de plus en plus pertinente.
- L'inclusion sociale des jeunes doit être comprise dans une perspective multidimensionnelle et holistique, en tenant compte des inégalités en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de culture, de violence et de participation politique. Par exemple, en 2019, le taux brut de scolarisation dans l'enseignement supérieur qui illustre l'inégalité en matière d'éducation était de 52,7 pour cent (la moitié de la population n'atteint pas ce niveau d'éducation), l'accès universel à l'éducation restant une tâche à accomplir.
- Une partie importante de la population jeune est exclue et marginalisée des processus économiques, politiques et sociaux. En 2018, 17,3 pour cent des jeunes de 15 à 24 ans n'étaient ni à l'école ni sur le marché du travail.

Selon la CEPALC, la jeunesse est une période au cours de laquelle se produit généralement une série d'événements qui marquent la transition de l'enfance à l'âge adulte (sortie du système éducatif, entrée sur le marché du travail, départ du domicile familial, formation d'un couple et entrée dans la phase de procréation), bien que ces événements ne suivent pas un schéma standardisé et soient souvent non linéaires. Au cours de cette période, la famille perd son rôle central de protecteur, augmentant ainsi le rôle du marché, de l'État et du jeune lui-même dans la satisfaction de ses besoins et la garantie de ses droits (Rossel et Filgueira, 2015).

En ce qui concerne l'approche des problèmes inhérents à la jeunesse, la CEPALC soumet l'idée d'analyser les réalités et les défis de cette étape du cycle de vie à travers le concept d'inclusion sociale des jeunes. Du point de vue des droits, ce concept transcende l'inclusion dans l'éducation (pertinente et de qualité) et le travail (digne et décent), traditionnellement considérés comme les principaux axes du processus d'inclusion. Il est proposé de prendre en compte d'autres dimensions qui sont également essentielles pour que les jeunes progressent tant dans les paramètres objectifs de l'inclusion (accès à l'éducation, à la santé et à la participation politique, entre autres) que dans les paramètres subjectifs qui leur donnent le sentiment de faire partie d'une société qui se construit ensemble⁸.

Dans ce contexte, il est important d'adopter une approche multidimensionnelle et globale, en analysant les inégalités vécues par les jeunes dans les domaines de l'éducation, du travail, de la santé, de la culture, de la violence et de la participation (Trucco et Ullmann, 2015 ; Soto, Trucco et Ullman, 2015). Cette approche permet d'établir un diagnostic des réalités de ce groupe de population, comme illustré ci-dessous pour la région Amérique latine et Caraïbes.

Les jeunes constituent aujourd'hui l'un des plus grands segments de la population de la région : un quart de la population totale est âgé de 15 à 29 ans. Cela souligne la nécessité d'investir dans la jeunesse comme l'un des piliers fondamentaux qui nous permettront d'atteindre un développement durable et équitable, en cherchant à adapter leurs opportunités et leurs capacités selon une approche fondée sur les droits. Cependant, les données disponibles montrent que les jeunes de la région sont très souvent exclus du système éducatif et du marché du travail, ainsi que des espaces politiques traditionnels, de la prise de décision et des débats sur les questions socio-économiques, politiques et environnementales.

L'accès universel aux études secondaires et supérieures reste un problème à résoudre. Bien que des progrès aient été réalisés au niveau secondaire, des retards importants subsistent dans les zones rurales. Au niveau de l'enseignement supérieur, les inégalités sont encore plus généralisées. Au niveau régional, en 2019, le taux brut de scolarisation dans l'enseignement supérieur était de 52,7 pour cent. Il existe également une inégalité entre les sexes dans ce domaine, le taux brut de

⁸ Dans le cadre du projet d'inclusion sociale des jeunes dans des contextes de violence et d'insécurité croissantes, la CEPALC a élaboré une boîte à outils pour l'analyse et la conception de politiques d'inclusion sociale des jeunes, avec un accent sur l'Amérique centrale (*Inclusión social de la juventud en contextos de creciente violencia e inseguridad con un foco en Centroamérica*). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39001/1/S1501236_es.pdf.

scolarisation des femmes étant de 59,7 pour cent, ce qui est considérablement plus élevé que le taux correspondant de 45,9 pour cent chez les hommes (données CEPALSTAT, 2020). Ces inégalités se recoupent avec la tendance à une présence moindre des femmes dans les filières scientifique et technologique, de l'ingénierie et des mathématiques, ce qui a des répercussions à long terme sur leur insertion sur le marché du travail et sur les inégalités salariales.

Les jeunes rencontrent des difficultés lors de la transition de l'école au monde du travail. Il existe un groupe important qui ne fait plus partie du système éducatif, mais qui n'a pas non plus réussi à entrer sur le marché du travail. En 2018, environ 17,3 pour cent des jeunes de la région âgés de 15 à 24 ans n'étaient ni dans le système éducatif ni sur le marché du travail (inactifs). Dans les zones urbaines, le pourcentage est de 12,6 pour cent et dans les zones rurales, il est de 17,2 pour cent (données CEPALSTAT, 2020).

De même, on observe une inégalité entre les hommes et les femmes de 15 à 24 ans qui ne sont ni à l'école ni sur le marché du travail. Alors que pour les hommes, ce pourcentage a atteint 8,8 pour cent en 2018, pour les femmes il est de 25,9 pour cent (données CEPALSTAT, 2020). Dans le cas des femmes, cette situation est principalement associée à la nécessité d'effectuer des travaux domestiques et de soins non rémunérés, tandis que la plupart des hommes dans cette condition sont sans emploi ou cherchent un emploi pour la première fois (Espejo et Espíndola, 2015 ; Soto, Trucco et Ullmann, 2015).

Parmi les jeunes qui parviennent à entrer sur le marché du travail, la plupart sont confrontés à divers obstacles à l'obtention d'un emploi décent, soit parce qu'ils ont eu des difficultés à acquérir les compétences requises dans le monde du travail lors des étapes précédentes, soit parce que les caractéristiques du marché du travail lui-même ne sont pas favorables aux personnes ayant peu d'expérience.

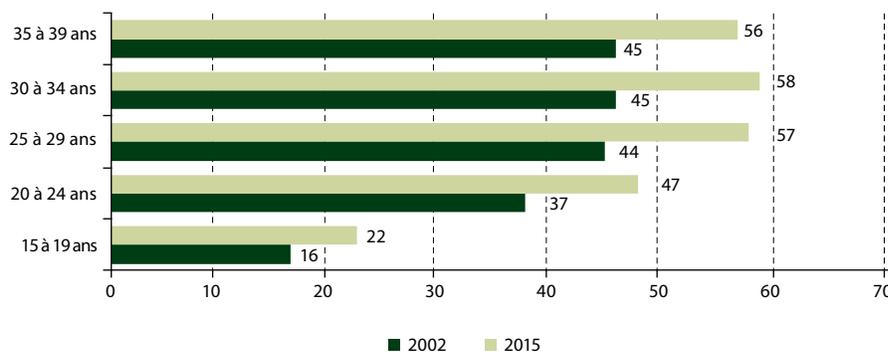
Le pourcentage de la population des jeunes actifs affiliés aux systèmes de pension est révélateur de ces difficultés. Il est plus faible, en particulier parmi les jeunes de moins de 25 ans, ce qui reflète la plus grande vulnérabilité et précarité de l'emploi auxquelles sont confrontés les jeunes, l'accès aux prestations sociales en général étant limité (voir le graphique VI.1).

DONNÉES WEB



Selon les données de l'Observatoire de la jeunesse d'Amérique latine et des Caraïbes, près de 2 jeunes sur 10 âgés de 15 à 24 ans dans la région ne sont ni dans le système éducatif ni sur le marché du travail.
<https://dds.cepal.org/juvelac/inicio>

GRAPHIQUE VI.1
Amérique latine (17 pays)^a : taux d'inscription aux régimes de retraite parmi les personnes actives^b par groupe d'âge, vers 2002 et 2015
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base du graphique I.9 A du *Panorama social de l'Amérique latine 2017* (LC/PUB.2018/1-P), publication des Nations Unies, Santiago.

^a Argentine (urbaine), Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay (urbaine) et Venezuela (République bolivarienne du).

^b Comprend uniquement les salariés d'Argentine, de la République dominicaine, du Guatemala et du Venezuela (République bolivarienne du).

Le faible taux de scolarisation s'associe à une tendance en matière de réglementations et pratiques du travail vers des contrats plus flexibles, la promotion de l'externalisation ou « *outsourcing* » et une rotation accrue des emplois. Mais cette tendance manque d'une nouvelle approche en matière de régimes de sécurité sociale, encore orientés vers un schéma

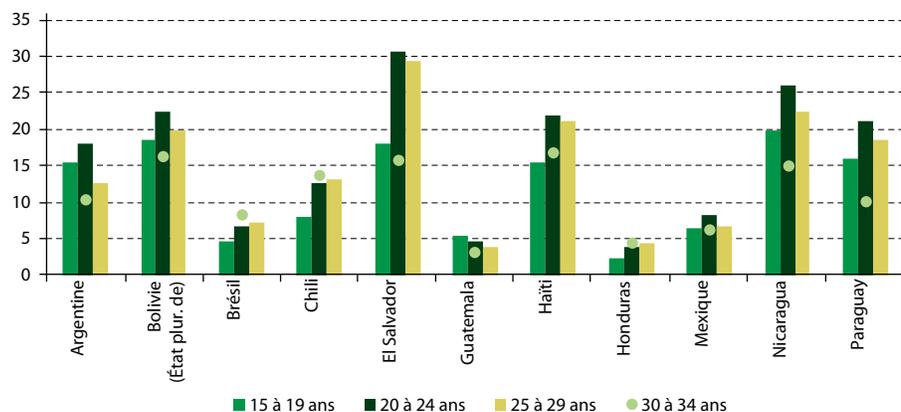
Les jeunes sont confrontés à des inégalités en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de participation, de culture et de violence.

traditionnel du travail, ce qui ne favorise pas l'affiliation des jeunes aux systèmes de retraite⁹. Au Mexique, par exemple, la réforme du travail de 2012 a permis aux entreprises d'embaucher de manière plus flexible, et ce qui a pu s'avérer positif pour le marché du travail l'a été beaucoup moins pour les jeunes qui, privés d'affiliation à un régime de sécurité sociale (perte de droits liés au travail), se sont retrouvés sans systèmes d'affiliation alternatifs¹⁰.

Dans le domaine de la santé, les données disponibles montrent que l'accès aux services préventifs et de soins est nettement plus restreint pour les jeunes vivant dans les zones rurales, ainsi que pour ceux appartenant aux strates à faible revenu. Cette inégalité ne touche pas seulement l'accès aux services de santé en tant que tels, mais s'étend également aux résultats sanitaires, avec notamment la grossesse chez les adolescentes. Les jeunes femmes appartenant aux quintiles de revenus les plus bas, celles qui résident dans les zones rurales, les autochtones ou les afro-descendantes sont plus susceptibles de devenir mères pendant leur adolescence, ce qui reflète à nouveau les intersections des axes structurants de l'inégalité qui renforcent les noyaux d'exclusion (Trucco et Ullmann, 2015 ; Rossel et Filgueira, 2015 ; Soto, Trucco et Ullman, 2015). Cette situation, qui a plusieurs explications, place les jeunes femmes rurales et pauvres dans une position qui rend encore plus difficile leur inclusion dans la société en entrant sur le marché du travail ou en restant dans le système éducatif, avec des répercussions sur leur future carrière.

Un autre problème de santé qui touche les jeunes, et qui a déjà été mentionné dans la partie sur les adolescents, est la question du suicide, reprise ici, car il s'agit d'un problème très sérieux dans cette tranche d'âge. Selon les données de l'OMS, le suicide est la troisième cause de décès chez les jeunes dans le monde, derrière les accidents et les homicides. Les raisons pour lesquelles les jeunes ont recours à l'automutilation ou au suicide sont diverses et multifformes : harcèlement scolaire, cyberharcèlement, événements traumatiques tels que la violence domestique, la violence armée, les accidents et les agressions ou les catastrophes, ainsi que des influences génétiques/biologiques qui font que les jeunes souffrent de traumatismes temporaires ou permanents. Dans la plupart des pays de la région, le groupe d'âge présentant le taux de suicide le plus élevé est celui des 20-24 ans (voir le graphique VI.2). Outre le suicide, les troubles mentaux, émotionnels, alimentaires et comportementaux sont également documentés parmi la jeune population. Ce sont toutes des questions importantes à aborder en matière de santé mentale, en particulier dans un contexte d'accès limité aux soins de santé pour les jeunes. Il convient de noter que le taux de suicide chez les jeunes est beaucoup plus élevé chez les hommes que chez les femmes. Par exemple, le taux de suicide à El Salvador en 2016 pour les hommes âgés de 15 à 29 ans était de 42,5 pour 100 000 habitants ; en revanche, pour les femmes, il était de 9,7 pour 100 000 habitants.

GRAPHIQUE VI.2
Amérique latine (11 pays) : taux de suicide par groupe d'âge, 2016
(Pour 100 000 habitants)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données de l'Organisation mondiale de la santé, 2020.

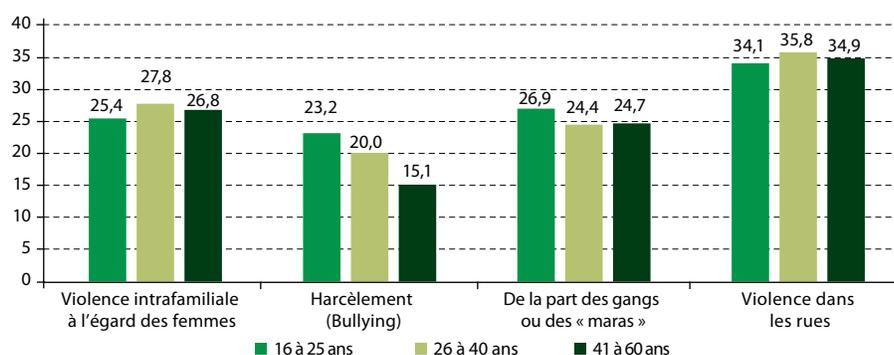
⁹ Il est important que tous les pays ratifient la Convention N°181 de l'OIT.

¹⁰ Pour en savoir plus sur la transition des jeunes vers la vie active, voir [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42250/1/S1700893_es.pdf.

Dans de nombreux pays, les jeunes sont également exposés à des niveaux élevés de violence, qui varient en fonction de leur sexe. Les décès dus à la violence ou à des blessures intentionnelles sont plus fréquents chez les jeunes hommes, tandis que les jeunes femmes risquent davantage d'être victimes de viols ou d'abus sexuels, d'être enlevées ou de subir des violences de la part de leur partenaire, et d'être plus exposées à la violence verbale ou psychologique.

Les personnes âgées de 16 à 25 ans déclarent que le type de violence auquel elles sont confrontées se produit le plus souvent dans la rue (34,1 pour cent), par les gangs et les « maras » (26,9 pour cent), dans le milieu scolaire par le biais du harcèlement/intimidation ou du *bullying*¹¹ (23,2 pour cent), ou est subi par les femmes au niveau intrafamilial¹² (25,4 pour cent) (Latinobarómetro, 2018) (voir le graphique VI.3). Cet aspect se mêle aux inégalités territoriales et ethniques qui se transforment, par exemple, en préjugés racistes à l'égard des jeunes afro-descendants qui sont traités plus sévèrement lorsqu'ils sont considérés comme auteurs d'actes violents.

GRAPHIQUE VI.3
Amérique latine et Caraïbes (18 pays) : type de violence
auquel les individus sont le plus souvent confrontés,
par groupe d'âge, 2018
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après la base de données de l'étude Latinobarómetro, 2018.

^a Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

L'accès aux activités et produits culturels est l'un des aspects sur lesquels la population jeune présente une inégalité intergénérationnelle favorable. Les jeunes ont davantage accès aux biens et services culturels que les générations plus âgées. Toutefois, l'accès est hétérogène selon les pays et les strates socio-économiques. Les jeunes d'Amérique centrale ont moins accès à ces types de biens et activités que leurs pairs des autres sous-régions d'Amérique latine (Sunkel, 2015 ; Soto, Trucco et Ullman, 2015). L'inclusion numérique des jeunes issus de strates inférieures est également moindre en raison des possibilités réduites d'accès et d'utilisation de la technologie, ce qui se traduit par une utilisation moindre de l'Internet comme moyen d'accès à la culture, réduisant ainsi le développement de leurs compétences numériques et diminuant leurs possibilités d'intégration culturelle.

La participation sociale et l'exercice de la citoyenneté des jeunes, qui sont essentiels à leur inclusion dans la société dans la mesure où ils leur permettent de prendre part aux décisions qui affecteront leur propre développement et de participer à la construction d'un projet commun, ne sont pas universels (CEPALC/ILO, 2004). Au niveau régional, on observe un éloignement et un manque de confiance dans la politique conventionnelle (voir le graphique VI.4)¹³, les mouvements sociaux devenant ainsi leur principal moyen de participation politique et d'expression de leurs revendications (Maldonado, 2015 ; Soto, Trucco et Ullman, 2015).

¹¹ Le concept de *bullying* fait référence à différentes situations d'intimidation, de harcèlement, d'abus, de brimades et de victimisation qui se produisent de manière répétée entre écoliers.

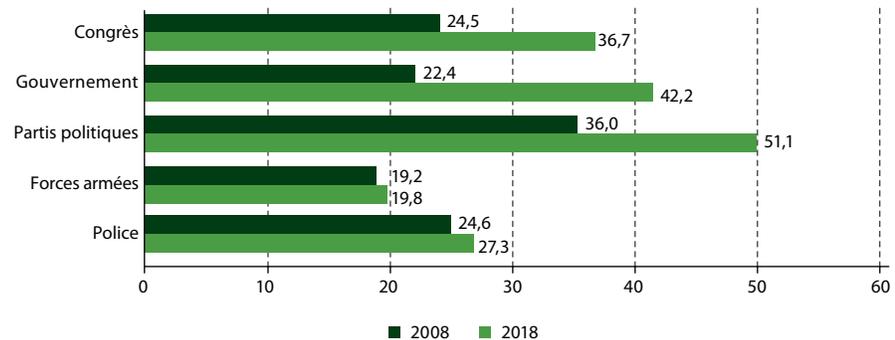
¹² Type de violence le plus fréquent selon le lieu de vie.

¹³ Le manque de confiance dans la politique traditionnelle n'est pas seulement un problème exclusif aux jeunes. Les données présentées dans le graphique, qui correspondent au groupe d'âge des 16-25 ans, sont très similaires aux moyennes de l'ensemble de la population, ce qui traduit une méfiance généralisée.



GRAPHIQUE VI.4

Amérique latine (18 pays)^a : les 16-25 ans déclarent ne pas faire confiance à certaines institutions, 2008-2018
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après la base de données de l'étude Latinobarómetro, 2018.

^a Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

ENCADRÉ VI.1**La Covid-19 et son impact sur les jeunes**

Bien que les données disponibles montrent que les jeunes sont moins vulnérables aux impacts sanitaires de la Covid-19 que les adultes et les personnes âgées, les mesures mises en œuvre pour contenir la pandémie ont eu un fort impact sur leur environnement et leur développement. Selon Tedros Adhanom Ghebreyesus, directeur général de l'OMS, la perturbation de l'éducation, la diminution du travail disponible, le confinement, le bouleversement des structures de protection sociale et les charges économiques et sanitaires qui pèsent sur les familles provoquent chez les jeunes un sentiment d'inquiétude, de frustration, d'isolement et souvent d'anxiété et de dépression. À cela s'ajoutent des possibilités limitées d'activité physique, qui peuvent conduire à une consommation accrue de tabac, d'alcool et de drogues, avec des conséquences à long terme sur leur santé.

Sur la question du travail, selon l'OIT, l'impact de la Covid-19 a été disproportionné parmi les jeunes travailleurs. Un sur six est au chômage. La pandémie a exacerbé un marché du travail déjà peu favorable aux jeunes et les a davantage poussés à se tourner vers l'économie informelle. La 4^e édition du Moniteur de l'OIT : « Covid-19 et le monde du travail », fait référence à l'augmentation substantielle et rapide du chômage des jeunes observée depuis février 2020, touchant encore plus les femmes.

Les adolescents et les jeunes sont également plus exposés à la violence domestique en raison de l'isolement social et, dans le cas particulier des femmes, il existe même un risque plus élevé de violence sexuelle avec de graves conséquences physiques et émotionnelles.

Les groupes de jeunes vulnérables risquent davantage d'être affectés, notamment les migrants, les réfugiés, ceux qui vivent dans la rue, ceux qui sont en détention et ceux qui résident dans des quartiers pauvres ou marginalisés. Ces derniers, en raison de la surpopulation et du manque d'accès à des services de base tels que l'eau et les services de santé, sont plus sujets aux infections. En outre, ils ont un accès plus limité à la technologie et, par conséquent, un retard dans l'accès aux informations sur la manière d'atténuer l'exposition à la Covid-19.

Afin d'inverser les impacts susmentionnés, il est recommandé de mettre en œuvre des politiques et des programmes visant à

- Offrir une éducation continue et une formation professionnelle aux jeunes de manière accessible.
- Identifier et soutenir les secteurs qui offrent de plus grandes possibilités d'emploi aux jeunes les plus touchés.
- Garantir l'accès des jeunes aux systèmes de santé face à la pandémie de Covid-19, même s'ils ne sont pas affiliés à des systèmes contributifs.

**INSTITUTIONS**

Un certain nombre d'institutions s'efforcent d'analyser les écarts d'inégalité entre les jeunes, notamment le FNUAP, l'OIJ et la CEPALC.

- Mettre en place de nouveaux systèmes de conseil et de soutien en matière de santé mentale, de toxicomanie et d'exposition à des violences de toute nature pendant le confinement.
- Développer les services Internet et l'accès aux nouvelles technologies pour les jeunes vivant dans la pauvreté et dans les populations marginalisées ou exclues.

Dans la période post-pandémique, il sera également important de canaliser les efforts de relance vers les secteurs les plus à même de créer des emplois décents et à productivité plus élevée, avec une vision à long terme, en envisageant un développement des compétences qui s'inscrit dans les scénarios de l'avenir du travail.

Source : Élaboration personnelle basée sur les documents suivants disponibles [en ligne] à l'adresse : <https://www.infosalus.com/salud-investigacion/noticia-oms-avisa-efectos-secundarios-covid-19-mujeres-menores-pueden-ser-mayores-muertes-20200612175729.html> ; <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID19-TechBrief-Youth-24Mar20.pdf> ; <https://news.un.org/es/story/2020/05/1475042> ; https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_745884/lang--fr/index.htm.

ENCADRÉ VI.1 (conclusion)

C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités qui touchent les jeunes

Les politiques prioritaires pour réduire les inégalités entre les jeunes et le reste de la population sont les suivantes :

- Maintien dans le système éducatif pour garantir un niveau d'étude supérieur, offre de bourses d'études et diversification des programmes via la promotion de l'éducation financière, numérique et citoyenne.
- Formation et insertion professionnelle par le biais de programmes de stages ou de premier emploi, du développement de compétences transversales ou de formations qualifiantes dans des modèles de formation en alternance.
- Promotion et accès à la santé globale via des mesures visant à garantir l'accès aux services de santé, la promotion d'habitudes saines, la prévention de la grossesse, la promotion de la santé sexuelle et reproductive ainsi que la santé mentale.
- Réduction de la violence et promotion de la culture et de la participation avec des stratégies visant à promouvoir une culture de la paix, à prévenir la violence scolaire et sexuelle et à favoriser l'accès aux activités culturelles et la participation à la prise de décision.



Afin de progresser vers une inclusion effective et durable des jeunes, il est nécessaire de consolider des politiques globales en faveur de la jeunesse qui parviennent à intégrer la dimension générationnelle. La CEPALC recommande que la conception de politiques globales tienne compte des trois dimensions centrales du concept d'inclusion sociale : (i) le développement institutionnel pour la promotion et la protection de l'inclusion sociale des jeunes ; (ii) la réduction des inégalités en matière d'inclusion sociale dans les différents domaines mentionnés ci-dessus, dans une perspective d'égalité et de garantie des droits ; et (iii) l'intégration des besoins et des visions des jeunes en ce qui concerne leur propre inclusion sociale, afin de les impliquer dans la conception et de la mise en œuvre des politiques (Trucco et Ullmann, 2015).

Compte tenu des principales inégalités auxquelles les jeunes sont confrontés et qui les affectent, l'élaboration des politiques destinées à ce groupe de population devrait considérer en priorité l'expansion, la rétention et la qualité de l'éducation afin de renforcer l'axe central de l'inclusion, par le biais, entre autres, d'aides financières à destination des jeunes pour stimuler leur émancipation économique. Il est également important de renforcer des aspects tels que la formation et l'insertion professionnelle, notamment en améliorant la réglementation dans ce domaine, afin de garantir l'accès à des emplois décents (Rossel et Figueira, 2015), ainsi que

des actions de promotion et d'accès à la santé, y compris la santé sexuelle et reproductive, et la santé mentale. Elle développe ensuite des recommandations spécifiques pour chacun de ces domaines, en se concentrant sur le développement et le maintien de l'éducation ; la formation et l'insertion sur le marché du travail ; la promotion et l'accès à la santé et la réduction de la violence ; et la promotion de la culture et de la participation.

1. Maintien dans le système éducatif pour garantir un niveau d'étude supérieur et diversification des programmes

L'un des principaux domaines d'inclusion sociale des jeunes est le système éducatif. Il est essentiel d'inciter les jeunes à terminer au moins l'enseignement secondaire et, idéalement, l'enseignement supérieur, car cela facilite leur transition vers le monde du travail, grâce à un programme d'études élargi qui intègre des aspects tels que l'éducation financière, les compétences numériques, l'éducation à la citoyenneté et toute une série d'autres compétences générales qui sont actuellement recherchées sur le marché du travail. Les propositions suivantes sont faites dans ce domaine :

- *Fournir des aides financières* (bourses d'études) pour encourager les jeunes à faibles revenus à fréquenter le système éducatif et à y rester. L'objectif de cette mesure est d'égaliser les chances d'accès à un niveau d'éducation supérieur, qui se traduit à son tour par des niveaux de compétences plus élevés pour la transition vers le travail. Parmi les aspects qui peuvent être couverts par les bourses d'études figurent les frais de scolarité, le matériel, la nourriture, le transport et le logement, entre autres. Au niveau secondaire, par exemple, le Mexique dispose du programme de bourses d'études *Benito Juárez*¹⁴ pour l'enseignement secondaire supérieur, qui prévoit le versement d'une somme d'argent bimensuelle pendant les dix mois de l'année scolaire afin d'éviter les décrochages. D'autres exemples pertinents sont le programme national mexicain pour les étudiants universitaires, *Jóvenes Escribiendo el Futuro*¹⁵, qui vise à fournir des bourses d'études, un soutien aux services sociaux et des stages professionnels, et le fonds national des bourses dénommé *Fondo Nacional de Becas*¹⁶ (Fonabe) du Costa Rica, qui vise à fournir un soutien financier aux étudiants universitaires. L'Uruguay dispose également d'un programme d'engagement éducatif, intitulé *Programa Compromiso Educativo*¹⁷, qui encourage les jeunes à rester dans le système éducatif public et à terminer l'enseignement secondaire supérieur grâce à trois éléments : (i) un accord éducatif signé entre l'étudiant, une personne de référence adulte et la direction de l'école, qui sert d'engagement avec des objectifs et des actions pour le parcours éducatif de l'étudiant ; (ii) des espaces de référence entre pairs qui sont des espaces ouverts aux étudiants universitaires pour accompagner les étudiants du secondaire supérieur au moins une fois par semaine pour assister aux cours ; et (iii) des bourses pour les étudiants ayant des difficultés socio-économiques.
- *Promouvoir l'éducation financière afin que les jeunes soient en mesure de faire un usage approprié de leur argent.* Les familles et les enseignants devraient également être formés à l'éducation financière afin d'encourager les jeunes à épargner et à utiliser efficacement les ressources reçues. Par exemple, au Costa Rica, une stratégie nationale pour l'éducation financière¹⁸ a été lancée en coordination entre le gouvernement et le secteur privé, afin de réduire l'endettement de la population et notamment des jeunes. Le Pérou dispose



¹⁴ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-benito-juarez-para-jovenes-de-educacion-media-superior-216589>.

¹⁵ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-jovenes-escribiendo-el-futuro-de-educacion-superior>.

¹⁶ Voir [en ligne] <https://www.fonabe.go.cr/>.

¹⁷ Voir [en ligne] <http://www.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/>.

¹⁸ Voir [en ligne] <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/01/gobierno-lanza-estrategia-nacional-de-educacion-financiera/>.

également d'une stratégie nationale d'inclusion financière 2015-2021¹⁹ qui comprend un plan national d'éducation financière²⁰ visant, entre autres groupes de population, les jeunes étudiants dans le but de développer des compétences en gestion financière.

- *Promouvoir l'éducation numérique.* Par exemple, en République dominicaine, il existe plusieurs projets visant à intégrer les technologies de l'information et de la communication dans le système éducatif²¹. Parmi les projets destinés aux jeunes, la formation et renforcement des capacités des ressources humaines dans le domaine du développement de logiciels vise à préparer les jeunes dans ce domaine afin de stimuler cette industrie. Il vise également à accroître les possibilités d'emploi pour les jeunes. Le pays dispose également d'un projet pour un Internet plus sain, intitulé *Internet Sano, Navegando Seguro*. Cette initiative vise à guider les parents, les enfants, les adolescents et les jeunes dans l'utilisation éthique et responsable de l'Internet au niveau individuel, familial et communautaire. Autre projet en République dominicaine : un ordinateur pour les étudiants et les enseignants de l'enseignement supérieur. Ce projet vise à permettre aux étudiants de l'enseignement supérieur de développer des compétences dans l'utilisation des TIC grâce à la mise à disposition d'un ordinateur portable ou d'une tablette par étudiant et à la participation à des ateliers en face à face et virtuels pour former des professionnels compétitifs.
- *Promouvoir l'éducation à la citoyenneté.* Depuis 2019, un partenariat a été formé entre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) afin de générer des contributions aux programmes scolaires pour les niveaux primaire et secondaire. Ces contributions sont axées sur l'éducation à la citoyenneté mondiale (*global citizenship education*) et comprennent une formation aux compétences, connaissances et attitudes requises en vue d'un engagement responsable dans la société²².

2. Formation et insertion sur le marché du travail

Le renforcement des stratégies d'accès à l'éducation post-secondaire couplée à la formation professionnelle et au premier emploi, et le respect des réglementations du marché du travail favorisant l'accès des jeunes à des emplois décent, sont essentiels pour combler les inégalités et renforcer le lien entre éducation et emploi dans ce groupe de population. Ceci est pertinent dans un contexte où les défis de l'avenir du travail impliqueront une plus grande flexibilité et innovation des travailleurs pour s'adapter aux nouvelles compétences requises dans le monde du travail. Les mesures pour y parvenir comprennent :

- *Aides financières pour compenser les faibles revenus des jeunes qui entrent pour la première fois sur le marché du travail.* Par exemple, le programme *Jóvenes Construyendo el Futuro*²³ du Mexique offre une aide mensuelle permettant aux jeunes de se former pendant un an dans des entreprises, des institutions publiques et/ou des organisations sociales.
- *Des programmes de stages pour acquérir une expérience professionnelle afin de répondre à cette exigence d'accès au marché du travail.* Comme le programme *Mi Primer Empleo*²⁴ en Équateur, qui s'adresse aux jeunes issus d'établissements d'enseignement supérieur et leur propose des stages dans le secteur privé et des stages préprofessionnels dans le secteur public. Le programme uruguayen *Yo Estudio y Trabajo*²⁵ offre une première

POLITIQUES



Le renforcement des politiques de rétention scolaire est essentiel pour atteindre un niveau de formation plus élevé et donc une meilleure insertion des jeunes sur le marché du travail.

¹⁹ Voir [en ligne] <https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/ENIF.pdf>.

²⁰ Voir [en ligne] <https://www.bn.com.pe/inclusion-financiera/archivos/ENIF/plan-nacional-educacion-financiera-junio2017.pdf>.

²¹ Voir [en ligne] <https://republicadigital.gob.do/eje/educacion/>

²² Voir [en ligne] <https://en.unesco.org/themes/gced/rule-law>.

²³ Voir [en ligne] <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>.

²⁴ Voir [en ligne] <https://www.trabajo.gob.ec/mi-primer-empleo/>.

²⁵ Voir [en ligne] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/convocatorias/programa-yo-estudio-trabajo>.

expérience professionnelle formelle aux jeunes étudiants âgés de 16 à 20 ans, afin de développer des compétences qui leur permettront d'être performants sur le marché du travail. De même, dans l'État plurinational de Bolivie, le programme *Mi Primer Empleo Digno*²⁶ offre des possibilités de formation et de stage aux jeunes qui ont terminé la deuxième année de l'enseignement secondaire.

- *Développement de compétences transversales et formation technico-professionnelle qui favorisent l'insertion des jeunes sur le marché du travail.* Au Mexique, le Conseil national de normalisation et de certification des compétences professionnelles (CONOCER) dispose d'un programme de formation des ressources humaines basée sur les compétences²⁷, dont l'objectif principal est d'améliorer l'employabilité des diplômés de l'enseignement secondaire supérieur. Le programme est axé sur l'amélioration de la formation et des compétences professionnelles des enseignants et sur la formation en cours d'emploi. Un autre exemple est le travail effectué en Argentine, au Brésil, au Chili, au Costa Rica, en Colombie, en République dominicaine, au Mexique, au Panama, au Paraguay, au Pérou et en Uruguay pour identifier les besoins en formation professionnelle et technique²⁸.
- *Encourager les formations qui renforcent les compétences pour le marché du travail grâce à des modèles d'éducation en alternance combinant formation professionnelle et expérience professionnelle.* Par exemple, le Mexique a mis en place un modèle de formation en alternance appelé *Modelo Mexicano de Formación Dual*²⁹ ») qui propose la formation simultanée en entreprise et à l'école des étudiants du baccalauréat technologique, professionnel technique ou professionnel technique des établissements publics d'enseignement secondaire supérieur. À partir du 3e semestre d'études, les étudiants intègrent l'entreprise selon un plan de formation individualisé, alternant apprentissage en classe et en entreprise pour une durée minimale de 1 et 2 ans, selon le type de parcours. Au Guatemala, l'Institut technique de formation et de productivité (INTECAP) dispose d'un programme de formation des jeunes et des adultes³⁰ destiné aux personnes âgées de 16 ans et plus, dont l'objectif principal est de fournir une formation initiale ou complémentaire afin que les étudiants puissent développer des compétences qui leur permettront d'exercer des professions aux niveaux opérationnel et intermédiaire. À l'issue de la formation, l'étudiant reçoit un certificat professionnel accréditant sa formation dans ce programme.
- *Programmes de formation et de développement des compétences professionnelles en dehors du système éducatif, à la fois théoriques et pratiques, accompagnés de services d'intermédiation professionnelle, de stages et de soutien au développement d'entreprises productives.* Cela peut être combiné à des stratégies visant à fournir des aides financières pour suivre une formation professionnelle. Le programme de soutien aux étudiants (PROGRESAR)³¹ en Argentine en est un exemple. Il s'adresse aux jeunes âgés de 18 à 24 ans qui n'ont pas terminé leurs études primaires ou secondaires, qui sont au chômage, qui occupent un emploi informel ou dont le salaire est inférieur au salaire minimum. Le programme fonctionne sur la base d'une rémunération mensuelle universelle qui est complétée par une formation professionnelle, une orientation et une intermédiation professionnelles, ainsi qu'une aide à la garde d'enfants. Le Brésil dispose également d'une initiative similaire, intitulée *Programa Nacional de Inclusão de Jovens*³². Ce programme destiné aux jeunes de 15 à 29 ans comporte quatre volets : (i) *Projovem Trabalhador*, qui forme les jeunes de 18 à 29 ans sans emploi et percevant moins d'un salaire minimum ;



POLITIQUES

La promotion de politiques visant à mettre à la disposition des jeunes des compétences plus nombreuses et de meilleure qualité est de plus en plus pertinente dans le contexte d'un marché du travail en constante mutation.

²⁶ Voir [en ligne] <https://plataformacelac.org/programa/172>.

²⁷ Voir [en ligne] http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/programa_formacion_recursos_humanos_basada_competencias_proforhcom_prestamos_31360c_me.

²⁸ Voir [en ligne] <https://www.cepal.org/es/educacion-tecnico-profesional/asistencia-tecnica>.

²⁹ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/modelo-mexicano-de-formacion-dual>.

³⁰ Voir [en ligne] <https://intecap.edu.gt/formacion-de-jovenes-y-adultos-forja/>.

³¹ Voir [en ligne] <https://www.argentina.gob.ar/ingresar-al-programa-estudiantil-progresar>.

³² Voir [en ligne] <https://www.fn.de.gov.br/programas/programas-suplementares/ps-educacao-jovens-e-adultos/ps-projovem-urbano>.

(ii) *Projevem Urbano*, pour les jeunes de 18 à 29 ans qui n'ont pas terminé l'enseignement secondaire et qui favorise la continuité des études grâce à un soutien économique ; (iii) *Projevem Campo* similaire au précédent, mais destiné aux jeunes qui exercent des activités agricoles ; et (iv) *Projevem Adolescente* pour les jeunes de 15 à 17 ans qui sont bénéficiaires du programme *Bolsa Família*. Au Chili, le programme *Yo Trabajo Jóvenes*³³ vise à soutenir les jeunes de 18 à 24 ans, et exceptionnellement de 17 à 29 ans, qui sont sans emploi ou en situation de travail précaire, qui appartiennent aux 40 pour cent de la population la plus vulnérable et qui résident dans un territoire où le programme est disponible. L'objectif du programme est de permettre aux jeunes de trouver un emploi stable, soit en tant qu'indépendant, soit en tant que salarié. Le programme comprend un fonds de financement pour les vêtements de travail, les outils et les fournitures, entre autres ; une aide pour rédiger un CV et se présenter à un entretien d'embauche ; des services de puériculture pendant les activités de groupe et une prime de mobilisation.

- *Formation professionnelle pour les jeunes femmes en décrochage scolaire qui n'ont pas pu accéder à l'éducation formelle*, afin de promouvoir leur émancipation économique³⁴. Il s'agit d'actions éducatives visant à élargir les connaissances, les compétences et les aptitudes des femmes. Par exemple, le programme chilien *Mujer Emprende*³⁵ vise à renforcer les activités des femmes de plus de 18 ans grâce à deux stratégies d'intervention destinées à améliorer les compétences et les aptitudes. La première stratégie, *Escuela mujer emprende*, vise à professionnaliser les femmes pour renforcer leur confiance en elles, leurs capacités, leurs talents et leurs compétences socio-professionnelles. La deuxième initiative, intitulée « *Fomento de redes y asociatividad* » vise à créer des réseaux entre les femmes entrepreneurs afin de promouvoir le transfert de connaissances, d'expériences et de conseils. Au Costa Rica, le programme *Avanzamos Mujeres*³⁶ s'adresse aux femmes vivant dans la pauvreté. Outre la formation professionnelle, il aborde des thèmes liés aux processus de socialisation, aux rôles des hommes et des femmes, à la violence, à l'organisation et au leadership, à la santé sexuelle et reproductive. De même, le Ministère du développement social uruguayen a mis en place le programme *Uruguay Trabaja*. Le groupe cible comprend les jeunes femmes en situation de vulnérabilité socio-économique ayant un niveau d'éducation inférieur à la troisième année de l'enseignement de base et qui sont au chômage depuis plus de deux ans, dans le but de les aider à s'insérer sur le marché du travail.

3. Promotion et accès à des services de santé complets³⁷

Bien que plusieurs pays aient fait des progrès en matière de couverture de l'assurance santé pour leurs jeunes, le défi reste de garantir et de promouvoir leur droit à la santé, y compris des aspects très pertinents comme la santé sexuelle et reproductive. Parmi les autres priorités en matière de santé des jeunes figurent l'adoption d'habitudes saines, proscrire l'usage et de l'abus de substances nocives, garantir que les jeunes ont la possibilité de choisir le moment où ils veulent se mettre en couple, le nombre d'enfants qu'ils veulent avoir et le moment où ils veulent les avoir, ainsi que la possibilité d'éviter les maladies sexuellement transmissibles. Tout cela dans une perspective de droits, de non-discrimination et d'inclusion. Les stratégies suivantes peuvent être envisagées dans ce domaine :

- *Garantir l'accès à la couverture santé pour les jeunes*. L'accès aux soins de santé pour les jeunes est parfois subordonné à un adulte ou au fait d'avoir un travail formel doté d'une sécurité sociale. Dans un contexte de garantie universelle du droit à la santé, cet accès peut aussi

POLITIQUES



Il est très important de mettre en œuvre des actions politiques visant à combler les inégalités en matière d'accès aux soins de santé physique et mentale pour les jeunes.

³³ Voir [en ligne] <https://www.fosis.gob.cl/es/programas/trabajo/yo-trabajo-joven/>.

³⁴ Voir [en ligne] <https://www.cepal.org/es/proyectos/educacion-formacion-tecnico-profesional>.

³⁵ Voir [en ligne] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/13045-programa-mujer-asociatividad-y-emprendimiento>.

³⁶ Voir [en ligne] <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/programas-de-formacion>.

³⁷ Tenir compte des recommandations formulées dans le chapitre sur les enfants en matière de santé sexuelle, reproductive et mentale.



être obtenu par le biais d'une assurance facultative qui n'est pas liée à une dépendance ou à une affiliation formelle. Au Mexique, par exemple, l'accès aux services de santé est accordé aux étudiants via l'Institut mexicain de sécurité sociale. Il est également important de promouvoir l'accès des jeunes aux soins de santé non accompagnés. Tel est l'objectif du programme national argentin pour la santé des adolescents ou *Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia*, qui promeut et diffuse le droit des adolescents à accéder au système de santé de manière autonome, sans obligation d'être accompagnés par un adulte et dans le respect de la confidentialité.

- *Renforcer et promouvoir l'adoption d'habitudes saines chez les jeunes.* Par exemple, à Mexico, l'Institut de la jeunesse propose des prêts gratuits de bicyclettes³⁸ lors de festivals et d'activités récréatives comme les sorties dominicales *Muévete en Bici*³⁹ et *Ciclotón*⁴⁰.
- *Renforcer l'éducation sexuelle et reproductive en milieu scolaire.* Ces politiques, qui comprennent la création ou le renforcement du cadre juridique, devraient réglementer de manière adéquate l'intégration de ces questions en milieu scolaire et inclure une composante de formation des enseignants. Dans des pays comme l'Argentine, l'État plurinational de Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, l'Équateur, El Salvador et le Panama, l'éducation sexuelle et reproductive est une matière obligatoire dans l'enseignement formel. Par exemple, en Uruguay, le Ministère de la santé publique (MSP) a lancé une application mobile appelée *Curú del sexo*⁴¹, destinée aux jeunes pour les informer sur la santé sexuelle et reproductive, l'un des objectifs étant de réduire le nombre de grossesses chez les jeunes.
- *Renforcer les politiques de prévention de la grossesse et des maladies sexuellement transmissibles dans le secteur de la santé.* Ces politiques viennent compléter les politiques existantes en matière d'éducation sexuelle et sont liées à des processus de changement dans les services de santé qui se traduisent par des protocoles de soins conçus spécialement pour les jeunes, en tenant compte de leurs besoins particuliers en termes de prévention des maladies et de santé sexuelle et reproductive. Cela se reflète, par exemple, dans la réglementation de l'accès gratuit ou subventionné aux méthodes contraceptives. Le programme national de santé sexuelle et de procréation responsable de l'Argentine vise à présenter et faire connaître les différentes méthodes contraceptives, ainsi qu'à garantir l'accès des jeunes à ces mesures, parmi d'autres, afin qu'ils aient la liberté de décider quand avoir des enfants et combien. En Uruguay, toutes les personnes affiliées au système national de santé (SNIS)⁴², y compris les jeunes, sont autorisées à retirer un carnet de 12 coupons pour 15 préservatifs chacun par mois, sur présentation d'une carte d'identité indiquant leur statut d'affilié à la pharmacie de leur prestataire.
- *Renforcer l'accès des jeunes aux services de santé mentale préventifs et curatifs*⁴³. L'OMS et les pays membres se sont engagés à mettre en œuvre le plan d'action pour la santé mentale 2013-2020⁴⁴. Les objectifs de ce plan sont de renforcer le leadership et la gouvernance dans le domaine de la santé mentale ; de fournir des services d'assistance sociale et de santé mentale complets, intégrés et adaptés ; de concevoir des stratégies de promotion et de prévention ; et de renforcer les systèmes d'information, les données scientifiques et la recherche sur la santé mentale. Au Chili, par exemple, il existe un plan national de santé mentale 2017-2025⁴⁵ qui comprend des stratégies sectorielles et intersectorielles pour la promotion de la santé mentale, la prévention des troubles

³⁸ Voir [en ligne] <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/prestamo-de-bicis>.

³⁹ Tous les dimanches, la ville de Mexico ferme les rues de 8 h à 14 h pour permettre aux cyclistes et autres de parcourir pas moins de 55 km à travers la ville.

⁴⁰ Le dernier dimanche du mois, la ville de Mexico ferme les rues de 8 h à 14 h afin que les cyclistes puissent parcourir 83 km dans les rues de la capitale.

⁴¹ Voir [en ligne] <https://guru.msp.gub.uy/>.

⁴² Voir [en ligne] <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sistema-nacional-integrado-salud>.

⁴³ Mêmes recommandations pour les politiques de santé mentale dans le chapitre sur les enfants.

⁴⁴ Voir [en ligne] https://www.who.int/mental_health/publications/action_plan/es/.

⁴⁵ Voir [en ligne] <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/12/PDF-PLAN-NACIONAL-SALUD-MENTAL-2017-A-2025.-7-dic-2017.pdf>.

mentaux et la garantie de soins de santé mentale et d'inclusion sociale dans le cadre du modèle de santé globale, avec une approche familiale et communautaire. En outre, le Chili dispose d'un modèle de gestion de la santé mentale⁴⁶, dont les objectifs spécifiques comprennent la mise en œuvre de stratégies de promotion, de prévention et de dépistage qui améliorent la santé mentale de la population ; la garantie d'un traitement efficace et d'une continuité des soins pour la population générale en temps opportun ; et la mise en place de directives pour le développement d'un système d'information sur la santé mentale.

4. Réduire la violence et promouvoir la culture et la participation

Il est important que les politiques publiques destinées aux jeunes intègrent l'objectif de réduire la violence à laquelle ils sont exposés. En se basant sur l'expansion des opportunités d'inclusion sociale, y compris l'accès à l'éducation et au marché du travail, et en considérant les propositions de la section précédente, tout en intégrant d'autres stratégies visant à éradiquer les actes illicites, les politiques suivantes pourraient notamment être envisagées :

- *Sensibiliser l'ensemble de la population à une culture de la paix*⁴⁷. C'est le cas du programme de cohabitation et espaces sûrs pour les jeunes (CONVIVIR)⁴⁸ au Honduras. L'objectif principal de ce programme est la prévention primaire de la violence et la promotion de la paix via l'investissement des espaces communautaires. La République dominicaine dispose d'un programme de développement de la jeunesse et de prévention de la violence⁴⁹ qui, en collaboration avec l'UNESCO, vise à réduire les niveaux de violence chez les jeunes par le biais de la prévention, grâce à l'intervention de jeunes leaders pour le progrès et la paix, de médiateurs de conflits, d'entrepreneurs et autres communicants. Au Honduras, à l'initiative de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et de *Save the Children*, un tournoi de football intercommunautaire⁵⁰ est organisé afin de briser le cycle de la violence en réunissant sur un même terrain des jeunes de quartiers rivaux.
- *Campagnes de sensibilisation et d'intégration sociale pour les jeunes appartenant ou ayant appartenu à des gangs*. Au Salvador, par exemple, l'Institut national de la jeunesse a mis en œuvre un programme de renforcement des capacités institutionnelles pour la lutte contre la criminalité, le développement des compétences et l'effacement des tatouages⁵¹. Son principal objectif était d'améliorer la qualité de vie des personnes stigmatisées et discriminées à cause de leurs tatouages, en fournissant des services de détatouage par le biais de consultations médicales, d'entretiens psychologiques, de l'achat de médicaments et de fournitures médicales.
- *Stratégies pour faire face au harcèlement scolaire et au cyberharcèlement*. En Argentine, le programme national de médiation scolaire⁵² a été créé avec la participation des enseignants, parents et élèves en tant que médiateurs pour la résolution des conflits qui surviennent dans les écoles. Dans le cas du Mexique, le Code pénal fédéral⁵³ a été réformé de manière à y inclure des dispositions concernant les délits de cyberharcèlement et de harcèlement sexuel sur des personnes de moins de 18 ans

POLITIQUES



Les politiques en matière d'éducation, de santé et d'insertion professionnelle doivent s'accompagner de stratégies garantissant l'accès à la culture, la participation et une vie sans violence pour les jeunes.

⁴⁶ Voir [en ligne] https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/2018.05.02_Modelo-de-Gesti%C3%B3n-de-la-Red-Tem%C3%A1tica-de-Salud-Mental_digital.pdf.

⁴⁷ Culture de la paix : il s'agit d'un ensemble de valeurs, d'attitudes et de comportements qui rejettent la violence et préviennent les conflits en s'attaquant à leurs causes afin de résoudre les problèmes par le dialogue et la négociation entre individus, groupes et nations.

⁴⁸ Voir [en ligne] <http://ceniss.gob.hn/Descarga/fhis/MO-CONVIVIR-actualizado-convertido.pdf>.

⁴⁹ Voir [en ligne] <http://www.educando.edu.do/articulos/docente/desarrollo-juvenil-y-prevencion-de-la-violencia/>.

⁵⁰ Voir [en ligne] <https://www.acnur.org/noticias/historia/2019/10/5db2247b4/jovenes-en-honduras-construyen-la-paz-a-traves-del-futbol.html>.

⁵¹ Voir [en ligne] <http://t.co/B6OQbFCVh5?amp=1>.

⁵² Voir [en ligne] <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000189.pdf>.

⁵³ Voir [en ligne] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83048.pdf>.



ou n'ayant pas la capacité de comprendre le sens de l'acte, en imposant une peine de 2 à 6 ans de prison et 400 à 600 jours d'amende. De même, le Chili a adopté la loi Pack⁵⁴ visant à sanctionner pénalement toute personne qui télécharge sur Internet et sur les réseaux sociaux des images, du contenu audio ou vidéo à caractère sexuel obtenu sans consentement dans l'intimité.

- *Prévention de la violence et du harcèlement sexuel par le biais de campagnes de sensibilisation dans les écoles, les universités et les communautés.* Par exemple, à El Salvador, le programme *Ciudad Mujer*⁵⁵ permet aux femmes d'accéder à une prise en charge globale dans le cadre de violence liée au genre et à des services de santé sexuelle et reproductive et d'émancipation économique. Les services du programme sont gratuits et se concentrent sur les domaines de l'éducation collective, de la santé sexuelle et reproductive, de l'émancipation économique, de la prévention et de la prise en charge de la violence, et de la garde d'enfants. Un autre exemple est une initiative de l'Université du Chili où la Politique de prévention du harcèlement sexuel⁵⁶ a été élaborée dans le but d'éradiquer le harcèlement sexuel et de réduire la violence liée au genre à l'université. L'initiative repose sur des actions de prévention par le biais d'ateliers, de colloques, de séminaires et de campagnes ; des cours sur les droits de l'homme et la violence liée au genre ; des protocoles d'action et l'adaptation des règlements universitaires pour la reconnaissance, l'enquête et la sanction du harcèlement sexuel ; des conseils, une assistance et un accompagnement des victimes ; et une formation pour les universitaires et les fonctionnaires.

5. Promotion de la culture

Une autre question à traiter dans les politiques en faveur des jeunes est la promotion de la culture par le biais de stratégies visant à diminuer les contraintes d'accès à la culture dues au manque de ressources ou à la dispersion territoriale. L'objectif est de permettre de garantir les droits culturels tant dans le domaine de l'appréciation, sous forme de concerts, d'expositions ou d'événements connexes, que dans le domaine du développement créatif avec des ateliers artistiques accessibles aux jeunes. Il est proposé dans ce domaine de :

- *Développer des programmes d'accès aux activités culturelles pour les jeunes.* Par exemple, l'Institut de la jeunesse de la ville de Mexico organise chaque année depuis 2013 la Semaine de la jeunesse⁵⁷, durant laquelle sont tenus des ateliers, des conférences, des films et des concerts. Un autre cas intéressant est celui du Ministère chilien de la culture, des arts et du patrimoine, qui a mis en œuvre un programme d'écoles de rock⁵⁸ destiné à former des musiciens, et qui dispose d'un réseau national de festivals de musique et de promotion du patrimoine culturel du pays.

6. Participation politique des jeunes

Enfin, et surtout, des actions sont nécessaires pour garantir le droit des jeunes de s'impliquer dans la vie politique. Leurs perceptions des institutions et de la démocratie de chaque pays se traduisent par des mobilisations territoriales et virtuelles⁵⁹. Il faut donc ouvrir des espaces pour leur permettre de s'impliquer dans les institutions, les processus électoraux et, bien sûr, dans l'élaboration des politiques publiques, notamment celles qui leur sont destinées. En ce

⁵⁴ Voir [en ligne] https://www.cnnchile.com/pais/camara-de-diputados-aprobo-proyecto-de-ley-que-sanciona-la-difusion-de-fotos-intimas-en-internet_20190110/.

⁵⁵ Voir [en ligne] <http://inclusion-social.egob.sv/ciudad-mujer/>.

⁵⁶ Voir [en ligne] <https://www.uchile.cl/portal/presentacion/rectoria/direccion-de-igualdad-de-genero/142805/politica-de-prevencion-del-acoso-sexual>.

⁵⁷ Voir [en ligne] <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/semana-de-las-juventudes>.

⁵⁸ Voir [en ligne] <https://www.cultura.gob.cl/programas/escuelas-de-rock/>.

⁵⁹ Les mobilisations virtuelles sont celles qui ont lieu par voie électronique, généralement sur les réseaux sociaux.

sens, il est important d'ouvrir des espaces de participation non conventionnels et d'utiliser des plateformes électroniques à cette fin, en tenant compte des habitudes des jeunes en matière d'interaction (réseaux sociaux, outils technologiques et al.). Par exemple :

- L'Organisation des États américains (OEA) dispose d'un programme pour la jeunesse appelé *Agenda de Juventud*⁶⁰ qui vise à générer une plus grande implication des jeunes dans les processus gouvernementaux en s'appuyant sur trois piliers : (i) l'institutionnalisation du dialogue avec les jeunes ; (ii) le développement des capacités ; et (iii) le renforcement du développement institutionnel dans les États membres et avec l'OEA pour prendre en compte les questions relatives à la jeunesse. Un autre cas est celui du Mexique et son programme des jeunes délégués⁶¹, qui promeut et finance la participation des jeunes à l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) pendant trois semaines, dans trois catégories : délégués à la jeunesse, délégués à la jeunesse autochtone et délégués à la jeunesse américaine (résidant aux États-Unis).

Comblar les
inégalités des
jeunes favorise
leur autonomie,
leur identité et
leur participation
au processus de
développement.

D. Références bibliographiques suggérées



D. Trucco et H. Ullmann (Eds.) (2015), « *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* » (LC/G.2647-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.



H. Soto, D. Trucco et H. Ullmann (2015), « *Hacia la inclusión social juvenil. Herramientas para el análisis y el diseño de políticas* » (LC/M.28), 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/39001-la-inclusion-social-juvenil-herramientas-analisis-diseno-politicas>.



C. Rossel et F. Filgueira (2015), « *Adolescencia y juventud* », en S. Cecchini et al. (Eds.) *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 (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.



Site Web de l'Observatoire de la jeunesse de la CEPALC pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/juvelac/>.



Site Web de l'Observatoire ibéro-américain de la jeunesse. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.observatoriodelajuventud.org/>.



⁶⁰ Voir [en ligne] https://www.oas.org/es/youth/agenda_de_la_oea_sobre_juventud.asp.

⁶¹ Voir [en ligne] <https://www.gob.mx/imjuve/documentos/convocatoria-para-delegados-juveniles-de-la-asamblea-general-de-la-onu>.

E. Questions

- Faites un diagnostic de la situation actuelle dans votre pays/région/territoire des principaux problèmes auxquels les jeunes sont confrontés et donnez la priorité à ceux qui doivent être traités de toute urgence.
- Faites un diagnostic des jeunes de votre pays/région/territoire qui sont affiliés à un système de sécurité sociale. Pour ceux qui ne le sont pas, disposent-ils d'une protection sociale non contributive ?
- Analysez et diagnostiquez la situation actuelle du taux de suicide dans votre pays/région/territoire et déterminez s'il existe des politiques publiques en place pour traiter ce problème par la prévention, le conseil et le soutien. Que proposez-vous pour améliorer ces politiques ?
- Au niveau régional, les jeunes femmes sont plus nombreuses que les jeunes hommes à s'inscrire dans l'enseignement supérieur. Faites un diagnostic de cette situation dans votre pays/région/territoire et déterminez s'il existe des politiques publiques pour inciter les étudiants à poursuivre leurs études supérieures. Comment cette politique pourrait-elle être améliorée ou quelle politique de rechange proposez-vous ?
- L'insertion sur le marché du travail formel est l'un des principaux problèmes rencontrés par les jeunes. Réalisez une analyse diagnostique de la situation actuelle, dans votre pays/région/territoire, des jeunes qui ne sont ni à l'école, ni sur le marché du travail. Quels sont les principaux obstacles qui empêchent les jeunes d'entrer sur le marché du travail ? Que proposez-vous pour remédier à cette situation ?

Références bibliographiques

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (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), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>.

_____ (2017a), « *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* » (LC/CDS.2/3), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo>.

_____ (2017b), « *Panorama Social de América Latina 2016* » (LC/PUB.2017/12-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

_____ (2014), « *Panorama Social de América Latina 2014* » (LC/G.2635-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>.

_____ (2013), « *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo* » (LC/L.3697), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>.

_____ (2012), « *Panorama Social de América Latina 2011* » (LC/G.2514-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1241-panorama-social-america-latina-2011>.

_____ (2007), « *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* » (LC/G.2335/REV.1), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe>.

CEPALC/OIJ (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation Ibéro-américaine de la jeunesse) (2004), « *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* », Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2785/S2004083_es.pdf?sequence=1.

Child and Youth Finance International (2015), *Children, Youth and Finance*, 2015. Décembre. Disponible [en ligne] à l'adresse https://issuu.com/childfinanceinternational/docs/children_youth___finance_2015/16.

Espejo, A. y E. Espíndola (2015), « La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo », en D. Trucco et H. Ullmann (Eds.) (2015) « *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* » (LC/G.2647-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Latinobarómetro (2018) Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Maldonado, C. (2015), « Participación política, apego a la democracia y temas prioritarios de las personas jóvenes en América Latina, 2000-2013 », en D. Trucco et H. Ullmann (Eds.) (2015) « *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* » (LC/G.2647-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Muñoz, C. (2019), « Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe » Serie Asuntos de Género N°155 (LC/TS.2019/26). Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44628/1/S1900198_es.pdf.

OIJ (Organisation Ibéro-américaine de la jeunesse) (2018), « *Pacto Iberoamericano de Juventud* », Madrid. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://oij.org/wp-content/uploads/2019/05/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>.

Rossel, C. et F. Filgueira (2015), « Adolescencia y juventud », en S. Cecchini et al. (Eds.) *Instruments de protection sociale. « Caminos latinoamericanos hacia la universalización »* (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>.

Soto, H. et D. Trucco (2015), « Inclusión y contextos de violencia », dans D. Trucco y H. Ullmann (Eds.) (2015) « *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* » (LC/G.2647-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Soto, H., D. Trucco et H. Ullmann (2015), « *Hacia la inclusión social juvenil. Herramientas para el análisis y el diseño de políticas* » (LC/M.28), 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/39001-la-inclusion-social-juvenil-herramientas-analisis-diseno-politicas>.

Sunkel, G. (2015), « El acceso de los jóvenes a la cultura en la era digital en América Latina », dans D. Trucco y H. Ullmann (Eds.) (2015) « *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* » (LC/G.2647-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Trucco, D. et H. Ullmann (Eds.) (2015), « *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* » (LC/G.2647-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

World Federation for Mental Health (2018), « *Young People and Mental Health in a Changing World* ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=list&format=html&layout=default&slug=world-mental-health-day-2018&Itemid=270&lang=es.



Âge adulte^{1, 2}

A. Cadre réglementaire

Les principaux sujets abordés dans ce chapitre seront ceux du marché du travail et des revenus. Par conséquent, l'accent sera mis sur les conventions et pactes internationaux existants qui sont pertinents pour ces sujets.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) énonce spécifiquement les droits au travail dans des conditions justes et favorables, à la protection sociale, à un niveau de vie suffisant (y compris l'habillement, la nourriture et le logement), au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint et à l'éducation, y compris la jouissance des avantages de la liberté culturelle et du progrès scientifique et technologique.

Bien que ces droits soient établis pour l'ensemble de la population, ils ont des connotations particulières pour le groupe de population adulte. D'une part, certains droits, tels que les droits du travail, sont directement liés à la population en âge de travailler à laquelle appartiennent les adultes. D'autre part, le groupe de population adulte s'est vu attribuer la fonction de pourvoyeur de revenus pour satisfaire les besoins de son noyau social primaire dépendant.

Ainsi, il a été établi que les enfants, les jeunes³ et les personnes âgées ont une relation de dépendance au sein de la famille, les adultes fournissant des revenus pour payer les biens (nourriture, vêtements) et les services (logement, eau et assainissement, électricité, santé, éducation, culture et loisirs, technologies de l'information et de la communication, entre autres), qui permettent à leur tour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de tous les membres du foyer. Toutes ces questions sont également abordées dans le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux (PIDESC), qui est l'instrument qui définit le cadre réglementaire dans ces domaines.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales du groupe du développement social du Bureau sous-régional de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Mexico ; Mustafa Al Gamal, spécialiste associé des affaires sociales du même groupe ; Elsa Gutiérrez, assistante de recherche du même groupe ; et Citlalli Lamotte, consultante du même groupe.

² L'approche de ce chapitre n'est pas totalement comparable à celle des autres chapitres, car de nombreuses inégalités qui affectent ce groupe d'âge sont traitées de manière plus approfondie dans d'autres chapitres consacrés à des groupes de population spécifiques qui, indépendamment du fait qu'ils soient adultes, présentent des caractéristiques particulières, comme le fait d'être des femmes, des autochtones, des personnes d'ascendance africaine ou de vivre dans des zones rurales, entre autres. C'est pourquoi ce chapitre aborde exclusivement les inégalités au sein même d'un groupe d'âge qui ne sont pas traitées dans les autres chapitres.

³ D'un point de vue démographique, seuls les enfants de moins de 15 ans et les adultes de plus de 65 ans sont considérés comme dépendants, mais d'un point de vue sociologique, les jeunes, notamment ceux qui étudient, peuvent également être inclus parmi les personnes dépendantes. En effet, dans de nombreux contextes, la population de moins de 25 ans est encore considérée comme dépendante dans la législation nationale lorsqu'elle étudie. Dès qu'un jeune acquiert les responsabilités et les rôles de cette étape du cycle de vie, il est considéré comme un adulte aux fins du présent chapitre, de sorte que l'âge qui définit le groupe des adultes ne peut être strictement déterminé.

Cette interprétation attribuée à la relation de dépendance a un double rôle pour la population adulte par rapport au reste des membres d'un foyer. Premièrement, en tant que source de revenus pour l'acquisition de biens et de services qui ne sont pas fournis ou entièrement financés par l'État, tels que la nourriture et les vêtements, ou les biens complémentaires associés à l'éducation (fournitures scolaires, uniformes, nourriture et transport) et à la santé (principalement axée sur la santé préventive), ainsi que les services de logement (eau, électricité, gaz et collecte des déchets).

Le cadre réglementaire relatif à ce premier rôle comprend certaines des conventions fondamentales de l'OIT relatives au marché du travail et aux revenus. C'est le cas des conventions n°87 et 98 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, ainsi que sur le droit d'organisation et de négociation collective (1948 et 1949, respectivement), n°29 et 105 sur l'abolition du travail forcé (1930 et 1957, respectivement), n°100 sur l'égalité de rémunération (1951) et n°111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958).

Le deuxième rôle proposé pour la population adulte est transféré à une sphère non économique dans laquelle ce groupe veille à ce que les personnes dépendantes voient leurs droits garantis. Il s'agit notamment des droits civils et politiques, avec un accent particulier porté sur les enfants et les personnes âgées, surtout lorsqu'ils présentent un handicap ou une limitation dans l'exercice de leurs droits. Ce rôle leur transfère la responsabilité de veiller à ce que leur droit à la sécurité (sans violence ni abus) et à la non-discrimination, par exemple, soit garanti. Tout cela sans laisser de côté l'auto-réalisation des droits. Dans ce cas, le cadre réglementaire est transféré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

D'autre part, au-delà des rôles mentionnés ci-dessus, il est important de garantir d'autres droits à la population adulte, comme la souveraineté sur le temps. Parfois, le temps investi dans le travail (y compris le travail de soins non rémunéré) et le temps de déplacement limitent l'accès aux loisirs ou même aux activités physiques, ce qui est associé au droit à la santé, qui, à ce stade, devrait être axé sur la prévention, puisque c'est à cette étape du cycle de vie que, grâce à une alimentation, un exercice et un repos appropriés, l'apparition de maladies dégénératives chroniques peut être évitée ou retardée. Le droit à une vie sans violence mérite une mention spéciale, car cette population présente, avec les jeunes, les niveaux d'exposition les plus élevés. Ces droits sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

B. Diagnostic des inégalités touchant les adultes



- En 2020, 43 pour cent de la population a entre 30 et 64 ans et certains pays de la région bénéficient actuellement d'un « bonus démographique ».
- Il existe une grande inégalité dans la répartition des revenus, avec un revenu du travail très faible dans le premier quintile. Dans la région, alors que le quintile le plus riche reçoit près de la moitié du revenu disponible total, le quintile le plus pauvre en reçoit moins de 4 pour cent.
- Le secteur informel est très présent, ce qui génère des inégalités dans l'accès à la sécurité sociale, en particulier dans les zones rurales. Selon l'OIT, le taux moyen de travail provenant du secteur informel dans la région est d'environ 54 pour cent.
- En ce qui concerne l'accès à la protection sociale, en 2016, 48,1 pour cent seulement des travailleurs de la région étaient affiliés ou cotisaient aux systèmes de retraite. L'une des formes d'insertion professionnelle les moins favorisées est l'emploi indépendant non qualifié qui, dans la région, atteint 64 pour cent dans le quintile I.

1. Le « bonus ou dividende démographique »

En 2000, 34,7 pour cent de la population d'Amérique latine et des Caraïbes était âgée de 30 à 64 ans. Dix ans plus tard, cette proportion était passée à 38,8 pour cent, et en 2020, elle était proche de 43 pour cent. On estime que cette proportion continuera à augmenter pour atteindre 44,7 pour cent en 2030⁴. Cette augmentation, qui est le reflet de la dynamique de la population, se traduit par ce que l'on appelle le « bonus ou dividende démographique », où la population économiquement active, principalement représentée par la population adulte capable de générer des revenus, est plus importante que le reste de la population ; il en résulte un scénario positif, puisque le ratio de dépendance pèse moins sur la population adulte. Cependant, les dividendes du bonus démographique, qui sont limités dans le temps, ne sont pas garantis, car ils dépendent de la capacité des économies de la région à générer des emplois productifs et décents.

Cette évolution démographique ne serait bénéfique pour la population en général que si cette réduction de la charge s'accompagnait de conditions propices à la disponibilité d'emplois décents, afin que la population adulte ait accès au marché du travail dans des conditions appropriées et avec des revenus décents qui lui permettent de remplir son double rôle, ce qui n'est pas toujours le cas dans la région.

Cependant, une première contrainte est de trouver un emploi. Tous les habitants d'Amérique latine et des Caraïbes n'ont pas accès à un travail décent assorti d'une rémunération adéquate et de la sécurité de l'emploi. Le marché du travail se caractérise par la forte présence du secteur informel, ainsi que par des limitations personnelles liées au faible niveau de formation obtenu lors des étapes précédentes du cycle de vie, comme on peut le voir ci-dessous.

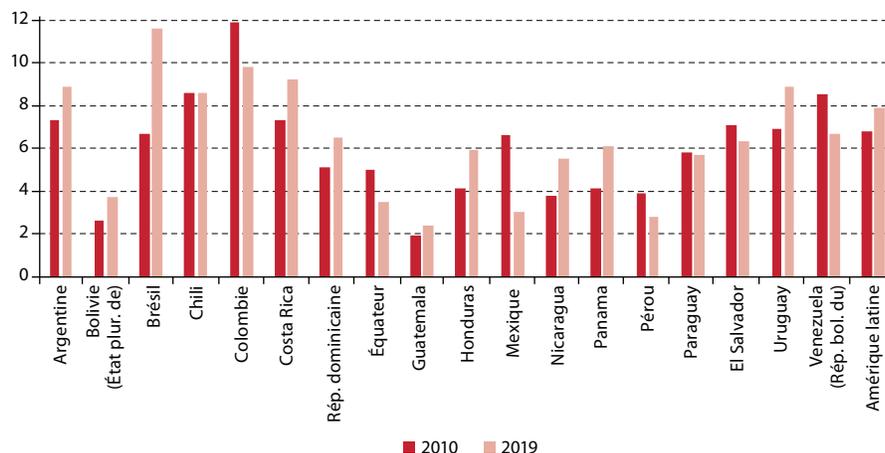
Dans la plupart des pays, les taux de chômage sont restés à un chiffre et sans variations significatives ces dernières années. Le taux moyen pour l'Amérique latine a augmenté de 1,1 point de pourcentage entre 2010 et 2019 (voir le graphique VII.1).

DONNÉES WEB



LLa CEPALC estime que la réduction du taux de dépendance démographique dans la région s'arrêtera vers 2025, et qu'en 2040, il augmentera à nouveau, marquant la fin du bonus démographique.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/observatorio-demografico-america-latina>

GRAPHIQUE VII.1
Amérique latine^a (18 pays) : taux de chômage, 2010 et 2019^b
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG, Banco de Datos de Encuestas de Hogares).

^a Moyenne pondérée pour l'Argentine (zones urbaines), l'État plurinationnel de Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la République dominicaine, l'Équateur, El Salvador, le Honduras, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

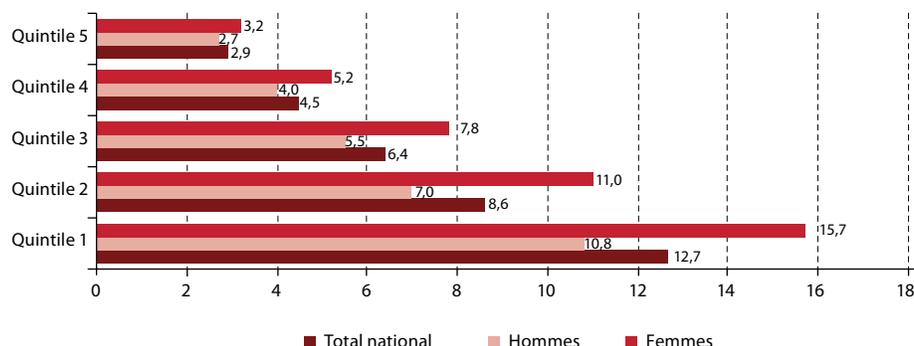
^b État plurinationnel de Bolivie (2011 et 2018), Brésil (2011), Chili (2011 et 2017), Colombie (2018), Guatemala (2006 et 2014), Mexique (2018), Nicaragua (2005 et 2014), Venezuela (Rép. bolivarienne du) (2014).

⁴ On estime que ce pourcentage atteindra un sommet d'environ 45 pour cent en 2040, puis diminuera.

Même avec de faibles niveaux de chômage déclaré ⁵, ce sont les strates à faible revenu qui présentent les niveaux de chômage les plus élevés (voir le graphique VII.2), ce qui peut expliquer en partie leurs faibles revenus. En particulier, on peut observer que les femmes sont surreprésentées parmi les chômeurs.

GRAPHIQUE VII.2

Amérique latine (18 pays) : taux de chômage déclaré par sexe et par quintile de revenu par habitant, 2018
(En pourcentages)



Source : Élaboration propre basée sur CEPALSTAT, 2020. Moyenne simple.

Les inégalités d'accès à un revenu suffisant dans la population adulte ont des conséquences sur le reste de la population qui dépend de ce groupe d'âge.

Toutefois, le fait d'avoir un emploi ne garantit pas qu'il soit stable. Dans une enquête Latinobarómetro 2018⁶ menée auprès de personnes âgées de 41 à 60 ans, 23,3 pour cent ont répondu être très inquiets à l'idée d'être au chômage au cours des 12 prochains mois, tandis que seulement 14,2 pour cent ont répondu ne pas être inquiets à ce sujet. En outre, le fait d'avoir un emploi ne garantit pas qu'il soit décent. Le marché du travail en Amérique latine se caractérise par de faibles revenus, une forte présence du secteur informel et la persistance du travail non rémunéré dans le cas des femmes⁷. Ces conditions de travail défavorables s'accumulent tout au long de la vie, puisque les personnes qui travaillent dans le secteur informel ou en dehors du marché du travail ont peu de chances d'avoir un revenu propre à la vieillesse, que ce soit directement ou par le biais de pensions contributives.

2. Faibles niveaux de revenus

Le moyen le plus direct de répondre adéquatement aux besoins fondamentaux est de disposer d'un revenu sûr et suffisant provenant d'un travail. En Amérique latine, il existe une forte inégalité dans les niveaux de revenus gagnés par la population adulte en raison d'une mauvaise répartition des revenus, avec une forte proportion de personnes recevant des revenus très faibles, comme indiqué dans le chapitre sur les inégalités socio-économiques. Dans la région, 20 pour cent des travailleurs ayant les revenus les plus élevés reçoivent ensemble près de la moitié du revenu disponible total, tandis que 20 pour cent ayant les revenus les plus faibles en reçoivent moins de 4 pour cent (données CEPALSTAT, 2018).

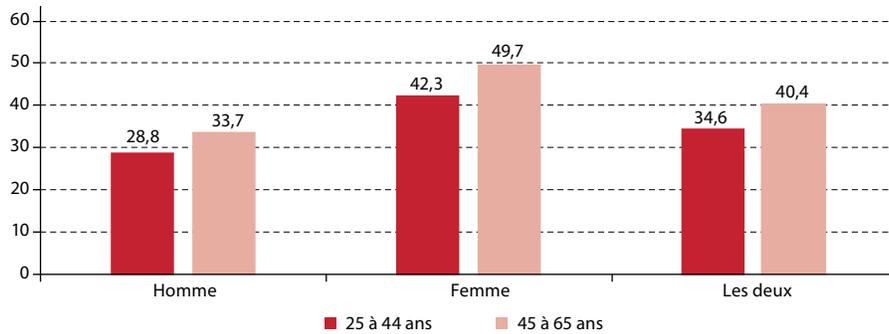
⁵ Le chômage déclaré est un indicateur qui inclut les personnes de la population active qui étaient au chômage au cours des sept derniers jours, qui sont disponibles pour travailler immédiatement et qui ont pris des mesures concrètes au cours des sept derniers jours pour chercher un emploi salarié ou indépendant.

⁶ Échantillons sélectionnés : Argentine, État plurinational de Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Chili, République dominicaine, Équateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela.

⁷ Par exemple, dans le cas du Mexique, selon l'Institut national des statistiques et de la géographie (INEGI), si le travail non rémunéré était inclus dans le PIB en 2017, il aurait représenté 23,3 pour cent du PIB total. Selon la CEPALC (2016), la valeur économique du travail non rémunéré dans le PIB au Guatemala correspondrait en 2014 à 18,8 pour cent, en Équateur en 2012 à 15,2 pour cent, en Colombie en 2012 à 20,4 pour cent et en Uruguay dans la zone métropolitaine en 2013 à 22,9 pour cent.

Environ 40 pour cent des travailleurs adultes gagnent moins que le salaire minimum, un chiffre qui atteint presque 50 pour cent chez les femmes âgées de 45 à 64 ans, ce qui montre également la présence d'inégalités salariales par genre (voir le graphique VII.3).

GRAPHIQUE VII.3
Amérique latine (18 pays) : travailleurs dont le revenu moyen
du travail est inférieur au salaire minimum national,
par sexe et groupe d'âge, vers 2016
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base du *Panorama social de l'Amérique latine 2018* (LC/PUB.2019/3-P), publication des Nations Unies et de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOC).

Les bas salaires reflètent la précarité du travail disponible pour une grande partie de la population adulte, et ces dernières années, aucune tendance n'a été observée pour inverser cette situation. Cela reflète en partie la capacité limitée de négociation collective et le faible taux de syndicalisation dans la région, ce qui ne suffit pas à garantir que les salaires soient au moins suffisants pour couvrir les besoins de base. Le taux de syndicalisation⁸ en 2016 était d'environ 15 pour cent en moyenne en Amérique latine et dans les Caraïbes, seules l'Argentine et la Bolivie (État pluri. de) dépassant les 30 pour cent (données ILOSTAT, 2016).

Dans l'enquête Latinobarómetro 2018⁹, 50 pour cent des personnes interrogées âgées de 41 à 60 ans ont indiqué que le revenu familial total n'était pas suffisant pour couvrir de manière satisfaisante leurs besoins, et 38,2 pour cent supplémentaires ont indiqué qu'il était juste suffisant pour eux. Seuls 8,5 pour cent de la population ont déclaré que leurs revenus étaient suffisants et qu'ils pouvaient même épargner.

L'absence de revenus suffisants les oblige, dans certains cas, à recourir à des heures de travail excessives afin de gagner plus que le seuil de pauvreté. Dans certains cas, ils ont même recours à un deuxième emploi. En 2016, environ 20 pour cent des travailleurs, en moyenne, ont eu des semaines de travail de plus de 44 heures, pour un revenu équivalent inférieur au seuil de pauvreté relative¹⁰. Cette proportion est beaucoup plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines (35 pour cent et 16 pour cent, respectivement). Les inégalités liées aux genres sont également pertinentes. En 2016, le nombre de travailleurs en situation de sous-emploi en raison d'une durée de travail excessive était de 26,9 pour cent pour les femmes et de 19,1 pour cent pour les hommes (CEPALC, 2019).

⁸ Le taux de syndicalisation ou la densité syndicale mesure le nombre de travailleurs affiliés à un syndicat en pourcentage du nombre total de travailleurs. Pour de plus amples informations, voir [en ligne] https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer56/?lang=en&segment=indicator&id=ILR_TUMT_NOC_RT_A.

⁹ L'enquête couvre les pays suivants : Argentine, État plurinational de Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Chili, République dominicaine, Équateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela.

¹⁰ Si ces personnes travaillaient 44 heures par semaine ou moins, leur revenu mensuel serait inférieur au seuil de pauvreté relative du pays. La pauvreté relative se définit par 50 pour cent du revenu médian par habitant, sans application d'échelles d'équivalence.

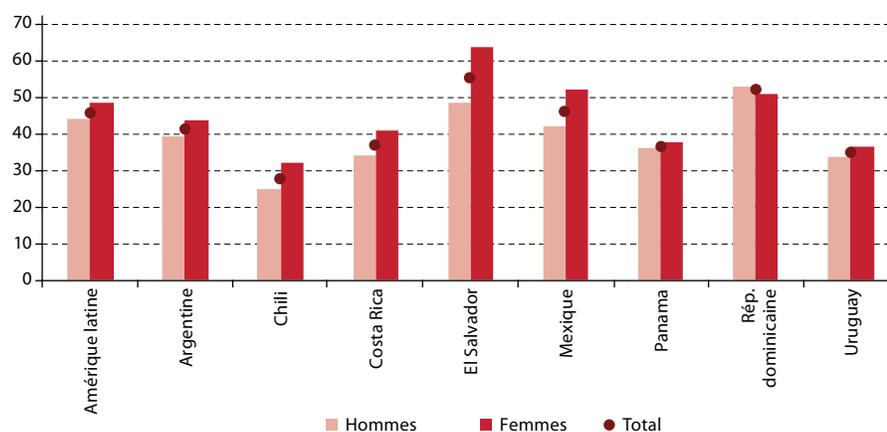


3. Secteur informel

Les faibles revenus ne sont pas la seule caractéristique défavorable de la population adulte. Les marchés du travail des pays de la région sont caractérisés par la forte présence du secteur informel. Ce type d'insertion sur le marché du travail offre une stratégie de survie dans les pays qui ne disposent pas de filets de sécurité sociale, tels que l'assurance chômage, ou dans lesquels les salaires et les pensions sont faibles. Le travail informel est synonyme de grandes inégalités dans l'accès à la protection sociale, en particulier dans les quintiles de revenus les plus bas.

Le secteur informel est majoritaire dans la région, avec un taux moyen d'environ 54 pour cent, selon les estimations de l'OIT (données ILOSTAT, 2020). Une vue complémentaire montre la grande proportion de personnes travaillant dans des secteurs à faible productivité (voir le graphique VII.4)¹¹. Dans la plupart des pays, à l'exception de la République dominicaine, le pourcentage de femmes employées dans les secteurs à faible productivité est supérieur à celui des hommes.

GRAPHIQUE VII.4
Amérique latine (pays sélectionnés) : travailleurs urbains
employés dans les secteurs à faible productivité
du marché du travail, par sexe, vers 2019^{a, b}
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base de CEPALSTAT, 2020.

^a Les données pour le Chili correspondent à 2017 ; le Mexique à 2018 et les autres pays à 2019.

^b Personnes âgées de 15 ans et plus. Moyenne pondérée de l'Amérique latine : Argentine, Bolivie (Rép. plur. de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela (Rép. bol. du).

4. Le manque d'accès à la protection sociale

En 2016, seuls 48,1 pour cent des travailleurs étaient affiliés ou cotisaient aux systèmes de retraite (plus de la moitié ne cotisent pas) (CEPALC, 2019). Par exemple, au niveau national, en 2017, dans l'État plurinational de Bolivie, 18 pour cent des travailleurs étaient affiliés à un système de retraite, tandis qu'au Chili, la même année, le pourcentage des personnes affiliées était de 87,8 pour cent (CEPALSTAT, 2020). Cela est pertinent à la fois aujourd'hui et pour l'avenir, car les personnes qui ne cotisent pas actuellement n'auront pas droit à une pension contributive à l'heure de la retraite ou, dans de nombreux cas, à des services de santé par le biais de la sécurité sociale basée sur les cotisations (CEPALC, 2016). En outre, les montants des pensions sont faibles, soit parce que les cotisations sont insuffisantes dans les systèmes à prestations définies, soit parce que les cotisations sont insuffisantes dans les systèmes à financement individuel.

¹¹ Cela correspond à la part de l'emploi non agricole et constitue un indicateur de l'emploi informel.



INSTITUTIONS

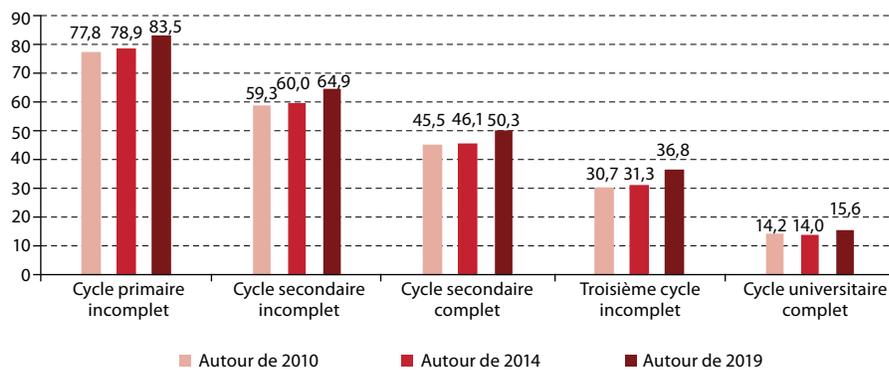
L'étude des marchés du travail, avec un accent particulier sur les questions de revenus et de protection sociale, a été encouragée par le partenariat entre la CEPALC et l'OIT.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/informe-cepal-oit>

5. L'importance de l'éducation pour l'insertion professionnelle

Les chances d'entrer sur le marché du travail et de gagner un meilleur revenu sont directement liées aux compétences et aux capacités acquises par les personnes à un âge précoce. Ainsi, plus le niveau d'éducation est élevé, moins les gens sont susceptibles d'être employés dans des secteurs à faible productivité (voir le graphique VII.5).

GRAPHIQUE VII.5
Amérique latine (15 pays)^a : évolution du pourcentage de travailleurs âgés de 15 ans et plus dans les secteurs à faible productivité, par niveau d'éducation, vers 2010, 2014 et 2019
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base de la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG, Banco de Datos de Encuestas de Hogares).

^a Moyenne pondérée pour l'Argentine (zones urbaines), l'État plurinational de Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la République dominicaine, l'Équateur, El Salvador, le Honduras, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

Dans de nombreux cas, les écarts de qualifications et de compétences importés des âges précédents sont résolus par le développement des compétences sur le lieu de travail (*on the job training*), mais l'accès à ce type de moyens est également très hétérogène, ce qui exacerbe souvent les inégalités.

6. Les nouveaux défis

Les changements technologiques en cours transforment le monde du travail. Jusqu'à présent, les processus de destruction et de transformation de l'emploi n'ont pas entraîné de baisse des niveaux d'emploi. Toutefois, cela ne signifie pas qu'à l'avenir les effets seront plus catégoriques. Il existe un consensus assez large sur le fait que de nombreux emplois qui existent aujourd'hui disparaîtront en raison des nouvelles technologies, que le nombre d'emplois transformés sera encore plus important et que de nouveaux emplois émergeront, et que cela est impossible à anticiper aujourd'hui (Weller, Contero et Campbell, 2019).

Les changements technologiques dans la région auront un impact différent sur le marché du travail par rapport à l'Europe ou aux États-Unis, en raison de la plus grande prévalence de niveaux élevés de travail informel et de bas salaires. L'introduction de nouvelles technologies implique également des coûts d'acquisition, d'ajustement, d'installation, de formation, de modification de l'environnement et des coûts de maintenance et de mise à jour, qui sont plus élevés dans la région que dans les pays avancés (par exemple, en raison des coûts d'importation), et qui rendent impossible à court terme la répercussion des gains de productivité sur les salaires.

Selon certaines estimations, cela implique un risque plus faible de substitution technologique, notamment dans les emplois de moindre qualité (Weller, Contero et Campbell, 2019). Cela implique que les secteurs sociaux les plus défavorisés, tels que les

STATISTIQUES

Moins de la moitié des personnes à l'âge adulte verse des cotisations à un organisme de retraite.

48,1%
des ADULTES
cotisent à une caisse
de retraite

populations indigènes, les salariés du premier quintile de revenus et les personnes ayant un faible niveau d'éducation sont plus susceptibles d'être affectés que de bénéficier de l'automatisation (Katz, 2018).

49 pour cent des travailleurs de la région occupent des emplois présentant un risque potentiel d'automatisation et un peu moins de 33 pour cent de l'ensemble des professions sont à haut risque, une proportion qui tombe à moins de 22 pour cent dans le secteur primaire et passe à 35,4 pour cent et 34,1 pour cent dans les secteurs secondaire et tertiaire. Ces variations sont dues au degré d'hétérogénéité structurelle des secteurs d'activité dans chaque pays, y compris le niveau de travail informel, l'étendue des secteurs à faible productivité, la quantité de travail indépendant et l'importance des micros et petites entreprises, entre autres (CEPALC/OEI, 2020) (voir le tableau VII.1 pour les estimations par pays).

TABLEAU VII.1
Amérique latine (17 pays) : pourcentage de travailleurs occupant des emplois présentant un risque potentiel d'automatisation, total et professions à haut risque
(En pourcentages)

PAYS	ANNÉE	TOTAL POTENTIEL	PROFESSIONS AUTOMATISABLES POTENTIELLEMENT À HAUT RISQUE			
			TOTAL	PRIMAIRE	SECONDAIRE	TERTIAIRE
Argentine	2018	39,0	32,9	58,0	38,4	30,4
Bolivie (État plurinational de)	2018	31,5	15,7	4,8	26,1	18,6
Brésil	2018	62,9	44,0	39,6	46,0	44,1
Chili	2017	39,5	34,3	30,0	32,7	35,1
Colombie	2018	52,4	22,7	20,1	30,9	21,0
Costa Rica	2018	59,6	47,5	59,1	46,5	45,9
République dominicaine	2018	56,6	34,5	19,8	39,6	35,0
Équateur	2018	34,3	21,4	12,7	31,2	22,8
Honduras	2018	62,2	32,2	32,3	38,0	29,8
Mexique	2018	38,2	27,0	12,3	29,1	29,7
Nicaragua	2014	44,7	31,0	37,2	30,9	27,0
Panamá	2018	50,6	36,0	25,0	27,6	40,7
Pérou	2018	34,9	19,0	5,0	29,5	22,9
Paraguay	2018	39,3	22,3	10,5	33,7	22,6
El Salvador	2018	38,5	29,3	20,7	38,1	28,4
Uruguay	2018	46,6	37,9	36,6	37,4	38,2
Venezuela (République bolivarienne du)	2014	40,4	24,1	36,2	10,8	26,2
Amérique latine		49,0	32,6	21,6	35,4	34,1

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation des États ibéro-américains pour l'éducation, la science et la culture (CEPALC/OEI), *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*, Documents de projet (LC/TS.2020/116), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2020.

Le progrès technologique et la modification des chaînes de valeur qui en découle, ainsi que divers phénomènes conjoncturels, entraînent la création de nouveaux types d'emplois et la destruction conséquente d'autres. Cela pose, d'une part, le défi que certaines compétences deviennent obsolètes et nécessitent l'acquisition de nouvelles compétences et, d'autre part, que certaines réglementations du travail sont dépassées dans leur objectif de garantir un travail décent dans tous les domaines.



D'autre part, dans le cadre de la reconnaissance de la nécessité d'intégrer la vision de la durabilité dans le développement, la proposition d'augmenter les emplois liés à la protection de l'environnement sous le concept d'emplois écologiques a récemment pris de l'ampleur. Il s'agit d'emplois décents qui contribuent à la préservation et à la restauration de l'environnement, que ce soit dans les secteurs traditionnels tels que l'industrie manufacturière ou la construction, ou dans les nouveaux secteurs émergents tels que les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Comme pour les emplois basés sur les nouvelles technologies, un processus de transition est nécessaire, qui implique à son tour une formation et un transfert de compétences.

Nouvelles formes d'emploi

Les changements intervenus dans le monde du travail ont entraîné ce que l'on appelle la *gig economy*¹², c'est-à-dire la tendance à rechercher un emploi pour de courtes périodes, généralement dans le cadre d'un projet, d'une tâche, très répandue chez les jeunes générations et chez les personnes qui n'ont pas les qualifications nécessaires pour participer à l'économie formelle.

Parmi les nouvelles formes d'emploi qui émergent de ce processus, on trouve des modèles tels que les travailleurs à distance, notamment les « travailleurs journaliers numériques », dont la flexibilité relative des horaires est déterminée par les exigences de disponibilité des employeurs et qui doivent utiliser, dans de nombreux cas, leurs propres équipements. En général, ces chiffres constituent un ensemble de professions qui se situent à la frontière entre le travail salarié et le travail indépendant, avec souvent des niveaux élevés de travail informel ; ainsi, ces travailleurs sont affectés par l'absence de réglementation associée à la garantie de leurs droits du travail (CEPALC/OIT, 2019).

Étroitement lié à l'économie numérique, l'un des plus grands avantages de ce type de travail est la flexibilité qu'il offre au travailleur, puisqu'il peut être effectué partout où il y a une connexion Internet, à condition de disposer des outils nécessaires, c'est-à-dire de voitures ou de vélos, entre autres.

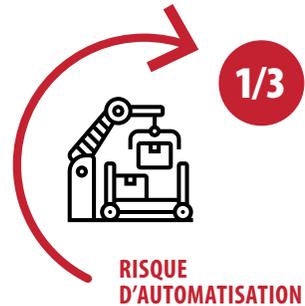
Cependant, cette alternative présente également des inconvénients importants liés à l'absence de réglementation du secteur, qui fait que les travailleurs n'ont pas accès à la protection sociale, alors qu'ils constituent l'un des groupes qui en ont le plus besoin étant donné l'instabilité associée à ces activités. Cela conduit à de nouvelles formes de travail informel qui s'ajoutent aux formes préexistantes, et génère dans certains cas une nouvelle forme de travail invisible dans le travail numérique effectué à distance dans les domaines de la programmation de logiciels pour les plateformes de l'économie à la tâche (*gig*), par exemple. Dans d'autres cas, la précarité de la main-d'œuvre est exacerbée, car les personnes qui occupent ce type d'emplois doivent recourir à des heures de travail excessives pour s'assurer un revenu suffisant ou s'exposer à des situations à plus haut risque, par exemple, dans le cas de ceux qui sont engagés dans la livraison de biens achetés en ligne.

La gestion des technologies habilitantes dans un monde qui tend vers l'automatisation des processus devient de plus en plus importante. En particulier, les technologies de l'information et des communications (TIC) et l'utilisation de l'Internet comme base, pour lesquelles il existe encore d'importantes inégalités en matière d'accès. En Amérique latine et dans les Caraïbes, en 2017, seul un ménage sur deux avait un accès Internet (CEPALSTAT, 2020). L'une des options pour inverser ces tendances consiste à combler les inégalités en matière de compétences et à promouvoir les compétences transférables par le biais de formations sur le lieu de travail.

Les risques d'automatisation et de perte d'emploi sont exacerbés dans les situations de crise. Par exemple, dans le contexte de l'urgence sanitaire résultant de la pandémie de Covid-19, il a été estimé que 42,4 pour cent des emplois de la région sont à haut risque et 16,5 pour cent à risque moyen à élevé (CEPALC/OIT, 2020). Bien que ce risque soit plus évident en cas de crise, on ne peut ignorer qu'il existe également en raison de la situation changeante du marché du travail. Ces aspects se combinent pour rendre les compétences acquises plus pertinentes.

STATISTIQUES

Une personne sur trois occupe un emploi à haut risque d'automatisation. Les nouvelles formes d'emploi sont susceptibles d'exacerber les inégalités parmi la population adulte.



¹² L'économie à la tâche comprend deux types de travail : le « travail collaboratif » et le « travail à la demande via des applications » (OIT, 2017).



ENCADRÉ VII.1

La Covid-19 et son impact sur la population adulte

Face à la pandémie de Covid-19, pratiquement tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont été contraints de mettre en œuvre des mesures de distanciation sociale. Le monde du travail fut particulièrement impacté par ces mesures. L'OIT (2020) estime que les heures de travail dans la région auraient diminué de 1,7 pour cent au premier trimestre de 2020 par rapport au niveau d'avant COVID-19. Au deuxième trimestre, la diminution des heures de travail dans la région atteindrait 13,1 pour cent. Ces données correspondent à 4 millions d'emplois perdus au cours du premier trimestre (calculés sur la base d'une semaine de travail de 48 heures) et à 26 millions d'emplois perdus au cours du deuxième trimestre de 2020. Ce scénario est aggravé par le fait que la représentation du secteur des services, le secteur le plus touché en ce sens, a augmenté dans les pays. Il convient de noter que parmi la population adulte, les femmes sont les plus touchées par les pertes d'emploi. Cela est dû en partie à leur surreprésentation dans le secteur des services. En effet, dans tous les pays, plus de deux tiers des femmes actives travaillent dans l'économie des services, soit une proportion beaucoup plus élevée que celle des hommes dans le même secteur.

Parmi les réponses du marché du travail, la tendance au télétravail s'est accélérée en raison de la Covid-19 notamment dans les grandes et moyennes entreprises, principalement des sociétés. Cette transition vers le télétravail a mis en évidence les inégalités d'accès à la technologie et aux connaissances technologiques, qui est plus évident dans la population à faible revenu. L'hétérogénéité de la région signifie que, pour les petites entreprises et l'économie informelle, qui constitue la majorité de l'économie, le télétravail n'est pas une option.

Dans ce scénario, une forte proportion d'adultes risque de perdre (ou a déjà perdu) sa source de revenus et, en outre, compte tenu des restrictions d'accès à la protection sociale, ils n'ont aucune possibilité d'accéder à une prestation de protection sociale pour les protéger. Inéluctablement, l'écart se creuse entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas passer au télétravail de manière efficace.

Les tendances à la création, à la transformation et à la destruction d'emplois observées avant la pandémie devraient perdurer et même s'accroître à partir de maintenant. Ainsi, les ventes en ligne, la livraison de marchandises et le service numérique à distance, entre autres activités qui ont augmenté leur part dans l'économie, continueront à se développer.

Un groupe qui a eu un impact ambivalent (avec des effets à la fois positifs et négatifs) dans le cas de la pandémie est celui des personnes engagées dans des emplois récemment créés par la révolution technologique, dans des emplois liés à l'économie numérique (souvent mal payés), comme ceux qui sont chargés du transport privé de passagers (par exemple, Uber, Cabify, Didi et autres) ou de la livraison à domicile de repas ou de colis (par exemple, Rappi, Sin delantal et autres). Ces activités ont augmenté en raison de la pandémie, ce qui, tout en réduisant le risque de perte d'emploi pour les employés susmentionnés, augmente un autre type de risque, car ils ont des difficultés à accéder aux prestations d'assurance maladie et sont, après les médecins, les infirmières et les autres travailleurs de la santé, les plus exposés au risque d'infection et ont donc été l'un des groupes les plus directement et indirectement touchés par la Covid-19.

L'impact de la Covid-19 est différencié chez les femmes adultes, qui ont été principalement représentées dans la première ligne de réponse directe, en tant que médecins et infirmières dans le secteur de la santé, plus exposées au risque, ou en tant qu'enseignantes devant faire face aux défis des technologies de la communication sans beaucoup d'espace pour la mise à jour ou la formation à cet égard (CEPALC et ONU-FEMMES, 2020).

Il est important de noter que les actions que la plupart des pays de la région ont adoptées en réponse à la crise de la Covid-19 ont visé principalement à bénéficier au groupe de population adulte, et notamment à éviter un préjudice qui les empêcherait de remplir leur double rôle de pourvoyeur de revenus et de co-garant d'autres droits au sein de la famille. Les mesures envisagées vont de l'introduction de prestations pour les travailleurs et/ou les personnes à charge à l'augmentation du crédit ou de l'allocation budgétaire, en passant par l'assouplissement ou la suspension des critères d'éligibilité ou des conditions, l'extension de la couverture, l'augmentation du niveau des prestations, l'introduction de subventions salariales, l'amélioration de l'accès ou de l'administration, et l'introduction ou l'augmentation de la subvention des prestations.

En raison de l'ampleur des effets de la pandémie, qui a fait que le travail informel ne soit pas une alternative possible, il est important que les mesures qui continuent d'être mises en œuvre dans la phase de reprise incluent un soutien au secteur informel, qui est généralement hors de portée des politiques publiques.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base de l'OIT (2020), « Observatorio de la OIT: La COVID 19 y el mundo del trabajo. Quinta edición Estimaciones actualizadas y análisis », 30 juin 2020 ; CEPALC/BIT, « Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política », novembre 2020, Santiago ; CEPALC, « Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19 », rapport spécial Covid-19 numéro 7, août 2020, Santiago ; CEPALC/ONU-FEMMES, 2020 ; J. Weller. (2020), « La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales », CEPALC/GIZ, Santiago, Chili.

C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités à l'âge adulte

Les politiques prioritaires visant à réduire les inégalités sociales dans la population adulte sont les suivantes :

- Une sécurité du revenu de base, comme les politiques d'emploi avec des garanties de revenu suffisant, les politiques de revenu de base et les politiques d'assurance chômage.
- Des conditions de travail décentes, y compris l'accès à la protection sociale et la protection des droits du travail.
- Une formation au travail dans le cadre des changements dans le monde du travail, y compris les politiques de formation en alternance.
- Des services de soins et des programmes de santé préventive, un accès à la culture, au sport et à une vie sans violence.



Les éléments de diagnostic reflètent la nécessité de mettre en œuvre des actions pour pallier les inégalités en termes de participation au marché du travail dans une perspective de genre, en garantissant un travail dans des conditions décentes, avec des revenus sûrs et appropriés, et dans des conditions qui ne présentent pas de vulnérabilité. En outre, il convient d'éviter le travail informel, en offrant une sécurité face aux risques économiques, aux catastrophes naturelles ou sanitaires, en reconnaissant le travail non rémunéré et en s'orientant vers les systèmes de soins publics, en réglementant les nouvelles formes de travail et en planifiant les besoins de formation et de mise à jour des compétences des adultes.

Plusieurs des aspects mentionnés ci-dessus sont traités dans d'autres chapitres, de sorte que cette section se concentre sur les mesures visant à garantir un travail avec un revenu décent, en tenant compte des différents risques, des conditions de travail vers un travail décent avec protection sociale, de la formation sur le lieu de travail et des systèmes de soins publics¹³.

1. La sécurité de l'emploi et un revenu décent

Disposer d'un revenu continu et ininterrompu est un aspect essentiel du bien-être de ce groupe de population, qui s'étend également aux autres groupes qui en dépendent économiquement. Il est donc important de promouvoir la sécurité du revenu de base via :

- *Les politiques d'emploi et de création d'emplois*¹⁴, comme l'a fait le Costa Rica durant la période 2014-2018 à travers sa Stratégie nationale pour l'emploi et la production à travers, d'une part, son programme *Empléate*, afin d'élargir les opportunités pour les hommes et les femmes à travers l'approche de la formation à l'emploi pour les personnes vivant dans la pauvreté et d'autre part, la promotion de l'emploi dans le cadre de l'Économie sociale et solidaire¹⁵. Un autre exemple est le cas du Chili, qui dispose d'une politique publique de l'emploi par le biais du sous-secrétariat du travail, administré par *ProEmpleo*, dont l'objectif est d'améliorer l'employabilité des personnes vulnérables. Cette politique comprend 5 programmes, dont l'un est destiné aux « emplois d'urgence » et les quatre autres aux « programmes de promotion de l'employabilité »¹⁶.

¹³ Le chapitre sur les inégalités socio-économiques examine plus en détail les politiques d'inclusion sociale et d'insertion professionnelle.

¹⁴ Guide de l'OIT pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs, 2014, voir [en ligne] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_567266.pdf.

¹⁵ Voir [en ligne] <http://www.mtss.gov.cr/elministerio/despacho/Estrategia%20Nacional%20de%20Empleo%20y%20Produccion.pdf>.

¹⁶ Voir [en ligne] <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/programas-de-empleo/programa-de-empleo/>.

- *Des politiques salariales visant à garantir un revenu adéquat.* Dans ce domaine, le guide élaboré par l'OIT sur les politiques de salaire minimum peut être utilisé pour fournir des informations sur les pratiques efficaces pour leur mise en œuvre¹⁷. Un exemple concret peut être observé dans le cas du Brésil, où l'augmentation du salaire minimum a été une politique publique clé pendant des années. En effet, ce dernier n'a cessé d'augmenter depuis 2000 et au moins jusqu'en 2017¹⁸. La politique du salaire minimum est examinée plus en détail dans le chapitre sur les inégalités socio-économiques.
- *Assurances et allocations chômage.* Par exemple, dans le cas de l'Uruguay, l'Institut de sécurité sociale accorde aux travailleurs formels une allocation de chômage pour une période de 72 jours de paie. C'est-à-dire 6 mois à condition d'avoir travaillé au moins 6 mois avant la cessation d'emploi¹⁹. Dans le cas du Mexique, au niveau infranational, la ville de Mexico (CDMX) a mis en œuvre un programme d'assurance chômage pour les salariés qui ont perdu leur emploi involontairement, destiné principalement aux femmes licenciées pour cause de grossesse, aux migrants nationaux rapatriés ou rentrés, aux résidents temporaires de CDMX, aux personnes libérées d'une prison de CDMX et aux chômeurs issus de communautés autochtones²⁰.
- *Revenu de base :* Dans le contexte de la pandémie, la CEPALC a proposé l'octroi d'un revenu de base d'urgence pour les situations de crise dans lesquelles la continuité des revenus du travail est menacée. Cette proposition ouvre également la possibilité de mettre en œuvre ce type de revenu de base de manière généralisée à l'avenir.

L'OIT souligne également l'importance de mettre en œuvre des politiques qui impactent indirectement les salaires et la distribution des salaires, en tant qu'éléments importants d'une réponse globale aux défis actuels et structurels du marché du travail. Ces politiques, qui ont été examinées plus en détail dans les sections précédentes, comprennent une éducation de qualité, des programmes permanents visant à améliorer les compétences de la main-d'œuvre et une meilleure adéquation entre les demandeurs d'emploi et les emplois. Mais elles comprennent également des mesures visant à remédier aux écarts salariaux qui affectent les personnes travaillant dans des formes d'emploi atypiques (en particulier, les travailleurs temporaires et les travailleurs fournis par des agences *d'outsourcing* et de *crowdsourcing*), dont le nombre augmente dans les pays industrialisés et tend à croître dans les pays en développement dans des segments du marché du travail précédemment associés à des emplois standard. Les propositions visant à relever les défis de l'avenir du travail dans ce sens comprennent la promotion d'investissements clés dans des domaines qui favorisent le travail décent et durable, ainsi que la refonte des structures d'incitation des entreprises pour encourager les investissements à long terme qui, à leur tour, conduisent à des emplois plus sûrs (OIT, 2019).

2. Conditions de travail décentes, protection sociale et du travail

La protection sociale et la protection des droits du travail sont des éléments fondamentaux qui permettent d'assurer le bien-être et garantir les droits de l'homme. Ce thème est présent dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment dans les objectifs de développement durable 1 et 8. Les mesures visant à assurer la protection sociale et la protection du travail peuvent inclure :

- *Assurer la protection des droits du travail de l'ensemble de la population, mais en particulier des groupes vulnérables tels que les personnes handicapées, la communauté LGBTI et les populations autochtones, entre autres*²¹. L'Équateur, par exemple, a fait des efforts dans ce sens avec la création du Conseil national sur le handicap, en collaboration avec le service d'intégration professionnelle du pays, pour



¹⁷ Voir [en ligne] https://www.ilo.org/wcmsps/groups/public/--ed_protect/--protrav/--travail/documents/genericdocument/wcms_616075.pdf.

¹⁸ Ce point est davantage développé dans le chapitre sur la stratification socio-économique.

¹⁹ Voir [en ligne] <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>.

²⁰ Voir [en ligne] <http://www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx/>.

²¹ Il existe des exemples plus spécifiques pour chacun des groupes vulnérables dans leurs chapitres respectifs.

coordonner un programme conjoint avec la Chambre des industries de Guayaquil (CIG) visant à augmenter le nombre d'emplois de qualité pour les personnes handicapées, afin d'obtenir des employés qualifiés pour les membres de la Chambre et, d'autre part, que les personnes handicapées aient accès à l'emploi²². Ce programme a un impact sur la prise de conscience du handicap et la sensibilisation dans l'environnement de travail. Il contribue également à la promotion de la génération de revenus propres pour les employés handicapés, ainsi qu'à l'amélioration de leur confiance en eux.

- *Accroître l'accès à la sécurité sociale dans les professions particulièrement exclues, comme les emplois et secteurs informels ou les nouvelles formes d'emploi insuffisamment réglementées.* Les travailleurs et travailleuses domestiques rémunérés, les travailleurs de l'économie à la tâche ou de l'économie numérique sont des exemples de ces professions. Il est important d'intégrer tous ces travailleurs dans les systèmes de sécurité sociale et de faire respecter d'autres droits par l'application effective de politiques de salaire minimum et de politiques visant à limiter la durée généralement excessive de la journée de travail. Dans le cas du Mexique, par exemple, un programme pilote a récemment été lancé dans le but de garantir l'accès à la sécurité sociale pour les travailleuses domestiques rémunérées du pays^{23,24}. Cette question est abordée de manière plus approfondie dans le chapitre sur les inégalités de genre.
- Une protection du travail égalitaire entre les hommes et les femmes, par exemple par des prestations similaires en matière de congé de maternité/paternité, qui peuvent favoriser une parentalité responsable. Voir le cas de la Suède, où le nombre de jours de congé est le même pour les hommes et les femmes. Ces aspects sont également abordés plus en détail dans le chapitre sur les inégalités de genre.
- Réglementation des nouvelles formes de travail, (économie à la tâche ou gig economy). Parmi les recommandations formulées par la Commission pour l'avenir du travail dans cette ligne, on peut citer l'établissement de garanties universelles du travail avec des planchers de protection sociale minimale qui assurent un salaire de minimum vital adéquat, des limites à la durée du travail et aux conditions de santé et de sécurité, la souveraineté temporelle, le dialogue (pour donner un plus grand rôle à la syndicalisation) et la mise à profit des technologies de l'information pour promouvoir des emplois décents pour l'ensemble de la population (OIT, 2019).

3. La formation au travail dans le cadre des changements dans le monde du travail

- *Mettre en œuvre des programmes de formation professionnelle* qui garantissent que, face à l'évolution des exigences en matière de compétences, on ne cherche pas à changer de personnel, mais qu'on offre plutôt aux personnes qui travaillent actuellement la possibilité d'acquérir les nouvelles compétences ou aptitudes nécessaires pour continuer à travailler et relever les défis du marché du travail. Depuis quelques années, des progrès ont été réalisés dans ce domaine par la promotion de l'enseignement technique professionnel, domaine dans lequel s'est distinguée la création de services nationaux de formation des travailleurs distincts des ministères de l'éducation, dans le but de promouvoir la formation professionnelle des jeunes et des adultes qui accusent un retard dans ce domaine. On peut citer des institutions

POLITIQUES



Les politiques de protection sociale sont essentielles pour combler les inégalités à l'âge adulte : des efforts pour accroître l'accès à la sécurité sociale aux actions visant à garantir les droits du travail et des revenus décents.

²² Les inégalités constatées ont montré que les personnes handicapées n'avaient pas les compétences et les aptitudes suffisantes requises pour les postes à pourvoir. En 2010, un programme de formation gratuit pour les personnes handicapées a donc été lancé, ce qui a élargi les possibilités d'obtenir un emploi.

²³ Voir [en ligne] <http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar>.

²⁴ En 2018, la CEPALC a publié un document sur les principes et les éléments de contrat proposés pour le travail domestique au Mexique. Voir [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786_es.pdf.

Les changements dans le monde du travail et l'économie des soins rendent nécessaire la réorientation des politiques dédiées à la population adulte.

telles que le SENAI au Brésil, le SENA en Colombie, l'INA au Costa Rica et l'INFOTEP en République dominicaine. De manière complémentaire, il existe des programmes de soutien technologique dans les écoles. Par exemple, le plan Ceibal en Uruguay vise à intégrer des contenus éducatifs alignés sur les technologies numériques de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur (Rodríguez, 2020).

- *Promouvoir des programmes de formation duale pour les adultes, c'est-à-dire renforcer les stratégies de formation professionnelle, principalement liées à la mise à jour de nouvelles compétences ou aptitudes en fonction de l'évolution du marché du travail. Un exemple est le programme mis en œuvre au niveau infranational dans l'État de Mexico depuis près de 20 ans, qui se concentre sur la formation des personnes à des compétences acquises de manière combinée en classe et en entreprise, dans des domaines tels que la production, la technologie, le transport et le tourisme, entre autres²⁵.*

Il convient de noter que la Commission de l'OIT sur l'avenir du travail met l'accent sur l'investissement dans les compétences des personnes en établissant l'apprentissage tout au long du cycle de vie comme un droit qui permet l'inclusion des jeunes, mais aussi des travailleurs adultes dans les périodes de transition telles que la transformation des professions et en mettant l'accent sur l'égalité des genres sur le lieu de travail (OIT, 2019).

4. Services de soins

Il est impératif de développer les services publics de soins qui offrent la possibilité de créer des emplois décents dans le domaine des soins et qui, à leur tour, éliminent les inégalités fondées sur le genre en permettant aux femmes d'entrer activement sur le marché du travail rémunéré. Il s'agit en fait de l'un des domaines émergents dont la promotion peut donner l'occasion de réorienter les compétences dans le contexte de l'avenir du travail et de l'évolution démographique.

La plupart des pays de la région disposent de politiques pour les services de soins, avec un degré et une portée variables ; cependant, tous ne parviennent pas à constituer un système intégré. À cet égard, l'Uruguay est le seul pays de la région identifié par l'OIT (2018) qui dispose d'un système de soins intégraux²⁶. D'autres initiatives pertinentes à cet égard sont les cas du Costa Rica, qui a mis en place des réseaux de garde d'enfants²⁷, et du Chili, qui dispose d'un système national de soutien et de soins²⁸. Ce type de réseau de soins aide en particulier les femmes à réintégrer le marché du travail, de préférence dans des conditions décentes, avec une sécurité sociale et un revenu adéquat. Ce sujet est traité de manière plus approfondie dans le chapitre sur les inégalités de genre.

Il convient de noter que la mise en œuvre de politiques publiques qui fournissent des services de soins favorise également la création d'emplois pour les enfants, mais aussi pour les personnes handicapées et les personnes âgées, par exemple, grâce à des politiques qui génèrent des formations en matière de soins. À cet égard, il est important d'envisager la formation professionnelle des aidants afin d'accroître la professionnalisation de cette activité et, avec elle, les revenus et les avantages.

5. Autres aspects (violence, prévention sanitaire, culture, etc.)

Bien que les approches précédentes soient prioritaires pour parvenir à un scénario dans lequel la population adulte assure ses revenus grâce à la possibilité d'accéder à des emplois décents avec des conditions de travail équitables, il existe d'autres aspects pertinents pour garantir

²⁵ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.conalepmex.edu.mx/educacion-conalep/oferta-educativa.html>.

²⁶ Voir <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>.

²⁷ Voir <https://reducidoinfantil.go.cr/>.

²⁸ Voir <http://www.chilecuida.gob.cl/>.

le droit à une vie digne, parmi lesquels la santé préventive, une vie sans violence, l'accès à la culture, aux sports et aux loisirs, entre autres aspects qui complètent la réalisation de la vie des adultes au-delà de leur rôle de pourvoyeurs. Voici quelques mesures à cet égard :

- *Mettre en œuvre des programmes de santé préventifs* qui impliquent des aspects tels qu'une alimentation correcte, l'activité physique et la prévention de l'abus de substances, afin de parvenir à un état physique qui minimise le risque de maladies chroniques dégénératives prématurées. Au niveau régional, la campagne de la Semaine du bien-être de l'Organisation panaméricaine de la santé est axée sur la promotion de la santé psychologique dans une optique de prévention²⁹.
- *Assurer un environnement sans violence* en donnant la priorité aux politiques de prévention qui favorisent une culture de la paix et garantissent la justice, en particulier pour les populations les plus défavorisées. Un exemple régional est le modèle de promotion de la citoyenneté mondiale que l'UNESCO et l'UNODC ont promu dans le cadre d'une alliance conjointe, qui vise à former les nouvelles générations, par le biais de l'éducation formelle, à une culture de la légalité et du respect de l'état de droit³⁰.
- *Mettre en œuvre des programmes de libre accès à la culture et aux sports*, ainsi que la réalisation de ces activités même sur le lieu de travail, afin de promouvoir la santé physique. Exemple : le projet de la Fabrique d'arts et d'artisanat (*Faro*) à Mexico, un espace pour une école d'arts et d'artisanat qui offre des activités culturelles ouvertes au grand public³¹.

D. Références bibliographiques suggérées



C. Rossel et F. Filgueira (2015), « Etapa activa y reproductiva », S. Cecchini y otros (Eds.) (2015), « *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* », Livres de la CEPALC, n° 136 (LC/G.2644-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.



CEPALC/OIT (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation internationale du travail) (2019), « El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral » (LC/TS.2019/31), rapport conjoint de la CEPALC/OIT sur la situation de l'emploi en Amérique latine et dans les Caraïbes n° 20, mai 2019. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>.



OIT (Organisation internationale du travail) (2019), « Travailler pour bâtir un avenir meilleur ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsps/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662440.pdf.



²⁹ Voir [en ligne] <https://www.paho.org/es/campa%C3%B1as/semana-bienestar-2020>.

³⁰ Voir [en ligne] <https://www.unodc.org/e4j/es/about-e4j/unodc-unesco-partnership.html>.

³¹ Voir [en ligne] <https://www.cultura.cdmx.gob.mx/recintos/faro-oriente>.

E. Questions

- Quelles sont les plus grandes inégalités dans la garantie des droits du travail pour la population adulte dans votre pays/région/territoire ?
- Analysez les politiques du travail pour les groupes vulnérables qui existent dans votre pays, région ou territoire et identifiez les groupes qui n'ont pas été protégés.
- Proposez une politique publique qu'il est possible de mettre en œuvre dans votre pays, région ou territoire pour protéger les droits du travail de tout groupe vulnérable qui n'en bénéficie pas.
- Identifiez les principaux défis posés par l'avenir du travail dans votre pays. En particulier, analysez les inégalités en matière de droits du travail face à la croissance de l'économie à la tâche (*gig economy*), de l'économie numérique et de la prévalence du travail informel et du travail domestique non rémunéré.
- Compte tenu des défis émergents du monde du travail dans votre pays/région/territoire, quel type de formation considérez-vous comme prioritaire ? Comment mettriez-vous en œuvre cette politique de formation ?

Bibliographie

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2019), *Panorama social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>.

_____ (2018), « *Sin dejar a nadie atrás. Propuestas de principios y elementos del acuerdo o contrato sobre trabajo del hogar en México* » (LC/MEX/TS.2018/17), Mexico, Mexique. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786_es.pdf.

_____ (2017), « *Panorama Social de América Latina 2016* » (LC/PUB.2017/12-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

_____ (2016), « *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* » (LC/G.2686/Rev.1), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible>.

_____ (2015), « *Etape activa y reproductiva* », Simone Cecchini y otros (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Livres de la CEPALC, n° 136 (LC/G.2644-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

_____ (2010), *L'heure de l'égalité : combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, trente-troisième session de la CEPALC (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2992/1/LCG2433f_fr.pdf.

CEPALC/OEI (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation des États ibéro-américains pour l'éducation, la science et la culture) (2020), « *Educación, juventud y trabajo Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante* », *Document de projet* (LC/TS.2020/116). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf.

CEPALC/OIT (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation internationale du travail) (2020), « *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)* » (LC/TS.2020/46), Rapport conjoint sur la situation de l'emploi en Amérique latine et dans les Caraïbes CEPALC/OIT n° 22. Mai 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>.

_____ (2019), « *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral* » (LC/TS.2019/31), rapport conjoint CEPALC/OIT sur la situation de l'emploi en Amérique latine et dans les Caraïbes, n° 20. Mai 2019. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>.

CEPALC/ONUFEMMES (Commission économique pour l'Amérique latine/Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) (2020), « Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación ». Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>.

Katz, R. (2018), « El desafío de la Cuarta Revolución Industrial en América Latina ». Disponible [en ligne] <https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/el-desafio-de-la-cuarta-revolucion-industrial-en-america-latina>.

Latinobarómetro (2018), Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

OIT (Organisation internationale du travail) (2019), « Travailler pour bâtir un avenir meilleur ». Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662440.pdf.

_____ (2018), « Rapport mondial sur les salaires 2018/2019 : quelles sont les causes des écarts salariaux entre hommes et femmes ? », publication des Nations Unies, Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737029.pdf.

_____ (2017) « Rapport initial pour la Commission mondiale sur l'avenir du travail, Bureau international du travail », Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591503.pdf.

_____ (2014), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*. Publication des Nations Unies, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_311072.pdf.

OIT/UNICEF/PNUD/CIPPEC (Organisation internationale du travail/Fonds des Nations Unies pour le développement/Programme des Nations Unies pour le développement/Centre pour la mise en œuvre de politiques publiques d'équité et de croissance) (2018), « Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos ». Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/proteccipourcentC3pourcentB3n-social/WCMS_635285/lang--es/index.htm.

Rodríguez, J. M. (2020), « Cambio tecnológico y adaptación de la oferta educativa a la nueva demanda de habilidades en el Uruguay », Documents de projet (LC/TS.2020/82), 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/45902-cambio-tecnologico-adaptacion-la-oferta-educativa-la-nueva-demanda-habilidades>.

Weller, J., S. Contero et S. Campbell (2019), « Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo », série Macroéconomie du développement, n° 201 (LC/TS.2019/37). Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44637/h/S1900367_es.pdf.



Vieillesse et vieillesse¹

A. Cadre réglementaire

En l'absence d'instruments de portée internationale relatifs à la garantie de droits spécifiques à ce groupe de population, un instrument régional portant sur les droits de l'Homme a récemment été créé. Il s'agit de la Convention interaméricaine sur la protection des droits fondamentaux des personnes âgées, qui est l'unique instrument contraignant existant dans les Amériques pour promouvoir, respecter et garantir les droits des personnes âgées.

Son objectif consiste à promouvoir, protéger et assurer la reconnaissance et le plein exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits humains et de toutes les libertés fondamentales des personnes âgées, afin de contribuer à leur inclusion, intégration et participation effective à la société (OEA, 2016).

Ses 27 articles permettent d'identifier des domaines d'intervention en vue de réduire les inégalités dans l'exercice des droits de l'Homme par ce groupe de population. Dans le cadre de cette analyse, les droits protégés dans la Convention interaméricaine peuvent être classés en : droits émergents, droits protégés et droits étendus (voir le diagramme VIII.1).

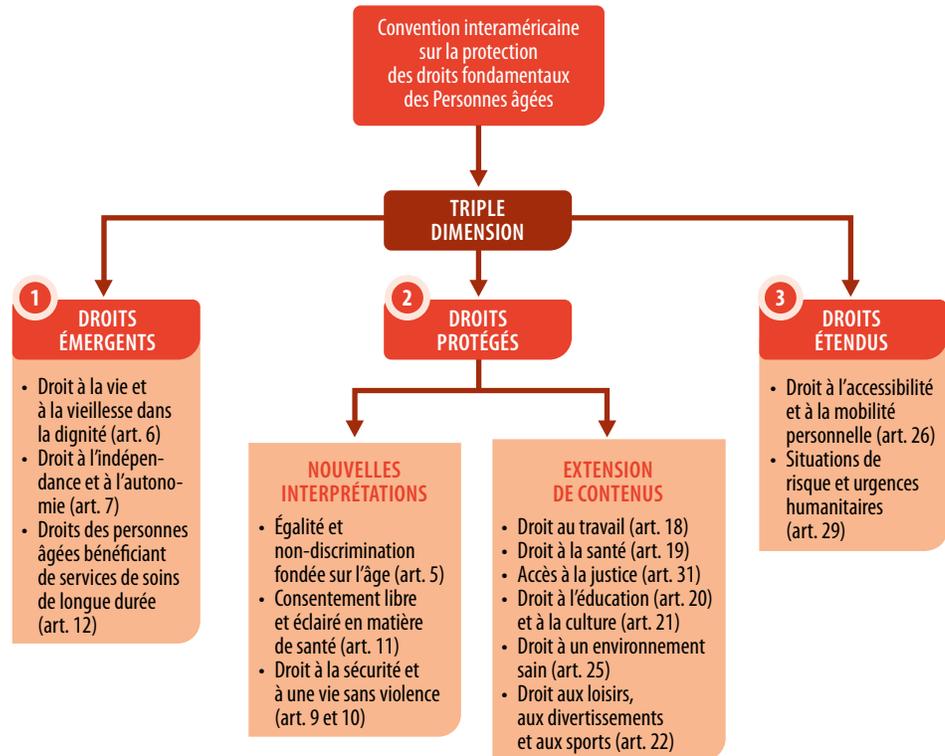
- Les droits émergents correspondent aux revendications de nouveaux droits et/ou de droits partiellement reconnus par le droit international et national en vigueur.
- Les droits protégés sont ceux régis par les normes internationales, mais qui nécessitent des modifications afin de les adapter aux besoins spécifiques d'un collectif, au moyen de nouvelles interprétations ou de l'élargissement de leur contenu.
- Les droits étendus sont ceux spécialement axés sur les collectifs qui n'ont pas pu en jouir, par omission ou discrimination (Dussel, 2010).

La Convention interaméricaine sert également de guide afin de mettre l'accent sur les personnes âgées dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans une perspective d'égalité et de non-discrimination. C'est en effet particulièrement utile pour la mise en œuvre et le suivi des ODD 1.3 sur la protection sociale pour tous, 3.8 sur la couverture sanitaire universelle, 5.4 sur la reconnaissance et la valorisation des soins et 17.18 sur la disponibilité de données de qualité, actualisées et exactes, ventilées, entre autres, par âge.

¹ Ce chapitre a été élaboré par Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales du groupe du développement social du Bureau sous-régional de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Mexico, Sandra Huenchuan, assistante de recherche du même groupe, Elsa Gutiérrez, assistante de recherche du même groupe et Citlalli Lamotte, consultante du même groupe.

DIAGRAMME VIII.1

Convention interaméricaine sur la protection des droits fondamentaux des personnes âgées



Source : S. Huenchuan (Éd.), « Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos » (LC/PUB.2018/24-P), *Livres de la CEPALC*, N° 154, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2018.

B. Diagnostic des inégalités frappant les personnes âgées



- La population âgée de 60 ans ou plus augmente dans tous les pays par rapport aux décennies précédentes, tout comme la longévité. Les personnes de plus de 60 ans en Amérique latine et dans les Caraïbes passeront de 85 millions en 2020 à près de 200 millions en 2050.
- Il existe de fortes inégalités de revenus entre les personnes âgées en raison de l'insécurité économique d'une grande partie d'entre eux, eu égard à l'absence de pensions de retraite découlant des restrictions d'accès au marché du travail pour le troisième âge. Une personne âgée de plus de 60 ans sur 2 appartenant au quintile de revenus inférieur n'a pas accès à une pension de retraite, y compris par le système non contributif.
- Il existe également des restrictions d'accès aux soins de santé, associées à l'augmentation progressive d'affections diverses, principalement liées à des maladies entraînant des handicaps et des maladies chroniques dégénératives. L'espérance de vie moyenne dans la région après 60 ans est de 21,2 ans, dont 5,1 ans dans de mauvaises conditions de santé.
- Les services de soins à long terme ne sont pas suffisants, et les familles - notamment les femmes - restent les principaux aidants.

D'après l'approche de la Convention interaméricaine, il est possible d'axer le diagnostic des inégalités pour ce groupe de population autour de trois grands domaines :

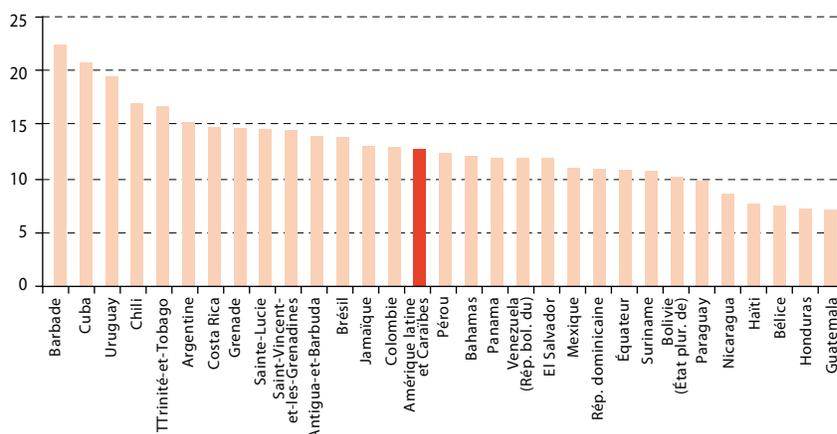
- **Sécurité économique** : capacité à disposer d'une certaine quantité de revenus réguliers et en quantité suffisante pour assurer une bonne qualité de vie pendant la vieillesse, et à les utiliser de façon autonome (Huenchuan et Guzmán, 2006). Le diagnostic de la sécurité économique peut mettre l'accent sur les dimensions de la participation économique (insertion professionnelle et revenus), de la sécurité sociale (pensions et retraite) et pauvreté.
- **Santé et bien-être** : capacité à conserver le plus longtemps possible une autonomie fonctionnelle. Ce domaine est pertinent pour l'ensemble de la population âgée de plus de 60 ans, et pas seulement pour ceux d'entre eux ne souffrant pas actuellement d'une maladie (OMS, 2016). Le diagnostic de santé et de bien-être peut se baser sur l'état de santé (perception de soi, capacités cognitives et maladies chroniques), l'accès aux services de santé (obstacles, fréquence de consultation et discrimination) et l'accès à l'assurance (couverture et autofinancement).
- **Soins à long terme** : comprennent toute une gamme de services contribuant à répondre aux besoins médicaux ou non des personnes souffrant d'une maladie chronique ou d'un handicap et qui ne sont pas en mesure de prendre soin d'elles-mêmes pendant de longues périodes (Nations Unies, 2011). Le diagnostic des soins peut se centrer sur le degré de dépendance (besoin de soins) et l'offre de services disponible.



La Convention interaméricaine sur la protection des droits fondamentaux des personnes âgées considère une personne comme étant « âgée » à partir de 60 ans, à moins que la loi interne du pays ne se base sur un âge inférieur ou supérieur, pour autant qu'il ne dépasse pas 65 ans (OEA, 2016). Grâce à cette définition et compte tenu des questions abordées dans la Convention interaméricaine examinées plus haut, ainsi que de plusieurs études régionales centrées sur cette tranche d'âge, il est possible de quantifier et de décrire les personnes âgées présentes dans un pays ou une région.

Il y a actuellement 900 millions de personnes âgées de 60 ans et plus, et l'on estime qu'elles représenteront 1 400 millions de personnes en 2030. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la population âgée de 60 ans et plus représente 85 millions de personnes en 2020, soit 13 pour cent de la population régionale (voir le graphique VIII.1). On pense qu'elle atteindra 121 millions en 2030 et 200 millions en 2050, soit 26 pour cent de la population totale (voir le graphique VIII.2).

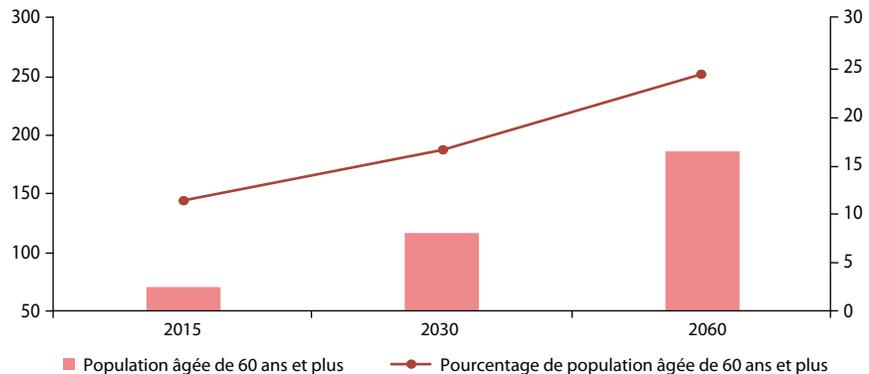
GRAPHIQUE VIII.1
Amérique latine et Caraïbes (30 pays) : personnes âgées de plus
de 60 ans par pays en 2020
(en pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après la base de données CEPALSTAT, 2019.

GRAPHIQUE VIII.2

Amérique latine et Caraïbes (38 pays)^a : nombre et proportion de personnes âgées de 60 ans et plus, 2015-2060
(en millions et en pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après la base de données CEPALSTAT, 2019.

^a Antigua-et-Barbuda, Argentine, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, État plurinational de Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Salvador, Équateur, Grenade, Guadeloupe, Guatemala, Guyana, Guyane française, Haïti, Honduras, Îles Vierges, Jamaïque, Martinique, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Porto Rico, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela.

Le nombre absolu et la proportion de personnes composant le groupe des plus de 60 ans ont augmenté au cours des dernières années. Ceci, conjugué au changement de structure par âge de la population en raison de la diminution des taux de fécondité ainsi que de la réduction de la mortalité à l'échelle mondiale, entraîne un processus de vieillissement de la population.

Le processus de vieillissement de la population est hétérogène d'un pays à l'autre du fait des dynamiques démographiques différentes, ce qui donne lieu à des défis variés. La CEPALC a élaboré un classement utilisant un taux global de fécondité² et le pourcentage de personnes âgées de 60 ans et plus³ afin d'identifier les différentes étapes du processus de vieillissement, de façon à ce que les pays ou les régions puissent identifier l'étape à laquelle ils se trouvent. Cinq étapes du processus de vieillissement peuvent être tirées de ces variables :

- Vieillesse initiale
- Vieillesse modérée
- Étape modérément avancée
- Étape avancée
- Étape très avancée⁴

L'analyse de l'évolution de ce classement dans le temps met en évidence la rapidité du processus de vieillissement en Amérique latine et dans les Caraïbes. Vers 2020, 17 pays se trouvaient à une étape de vieillissement initial, 10 à une étape modérée, 3 à une étape modérément avancée et 3 à une avancée (voir tableau VIII.1). On pense qu'en 2030, la situation changera et qu'aucun pays ne se trouvera plus à la première étape, puisqu'ils seront tous passés à des étapes plus avancées dans leur processus de vieillissement démographique (voir tableau VIII.2).



² La moyenne régionale du taux global de fécondité est légèrement inférieure à 2,05 enfants par femme.

³ Ces indicateurs ont été sélectionnés, car la fécondité est le phénomène qui affecte le plus la structure par âge de la population à partir du moment où sa diminution est amorcée, alors que le pourcentage de personnes âgées de 60 ans et plus met en évidence le poids de ce groupe dans la population totale.

⁴ Pour plus de détails, voir : S. Huenchuan (Éd.), « *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos* », Livres de la CEPALC, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2018. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44369/1/S1800629_es.pdf.

TABLEAU VIII.1
Amérique latine et Caraïbes (31 pays) : classement des pays en fonction
des étapes du processus de vieillissement, 2015-2020

VIEILLISSEMENT NAISSANT	VIEILLISSEMENT MODÉRÉ	ÉTAPE MODÉRÉMENT AVANCÉE	ÉTAPE AVANCÉE	ÉTAPE TRÈS AVANCÉE
Guatemala	Belize	Antigua-et-Barbuda	Argentine	Uruguay
Haïti	Équateur	Bahamas	Chili	Barbade
Bolivie (État plurinational de)	Guyane	Brésil	Trinité-et-Tobago	Cuba
	Honduras	Costa Rica		
	Mexique	Colombie		
	Nicaragua	El Salvador		
	Panama	Grenade		
	Paraguay	Jamaïque		
	Pérou	Saint-Vincent-et-les- Grenadines		
	République dominicaine	Sainte-Lucie		
	Surinam			
	Venezuela (République bolivarienne du)			

Source : S. Huenchuan (Éd.), « *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos* », Livres de la CEPALC, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies.

TABLEAU VIII.2
Amérique latine et Caraïbes (31 pays) : classement des pays
en fonction des étapes du processus de vieillissement, 2030-2035

VIEILLISSEMENT NAISSANT	VIEILLISSEMENT MODÉRÉ	ÉTAPE MODÉRÉMENT AVANCÉE	ÉTAPE AVANCÉE	ÉTAPE TRÈS AVANCÉE
	Belize	Équateur	Argentine	Uruguay
	Bolivie (État plurinational de)	Grenade	Antigua-et- Barbuda	Barbade
	Guatemala	Guyane	Brésil	Cuba
	Haïti	Honduras	Colombie	Bahamas
	République dominicaine	Nicaragua	El Salvador	Chili
	Venezuela (République bolivarienne du)	Paraguay	Jamaïque	Costa Rica
			Mexique	Trinité-et-Tobago
			Panama	
			Pérou	
			Saint-Vincent-et- les-Grenadines	
			Surinam	
			Sainte-Lucie	

Source : S. Huenchuan (Éd.), « *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos* », Livres de la CEPALC, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies.

Le processus de vieillissement connaîtra un tournant en 2037, lorsque la proportion de personnes âgées de 60 ans et plus sera égale à celle des personnes âgées de moins de 15 ans. Ce changement est également marqué par l'hétérogénéité régionale, puisque cet événement s'est déjà produit à Cuba (2010) et à la Barbade (2015). Il convient en outre de considérer qu'en 2040,



la population âgée de 15 à 59 ans atteindra son plus haut niveau. À partir de cette date, elle commencera à diminuer, et les pays de la région convergeront vers un état stable, bien que certains d'entre eux aient connu cette situation plus tôt.

Voici l'analyse des domaines clés pour les personnes âgées :

1. Sécurité économique

Une grande partie des personnes âgées n'a pas accès à des pensions de retraite assurant leur protection face aux risques de perte de revenus à un âge avancé. En outre, la couverture des régimes de sécurité sociale de la population active est très inégale, ce qui augmente les probabilités d'absence de protection économique pour les futures générations de personnes âgées.

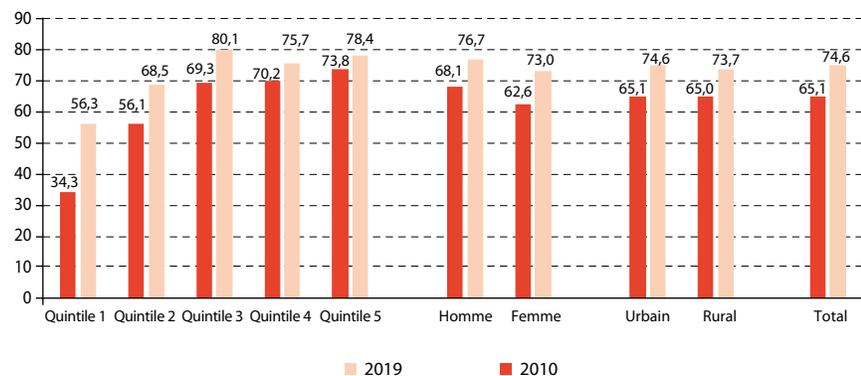
D'après les informations disponibles dans les enquêtes sur les ménages, 74,6 pour cent de la population latino-américaine âgée de 65 ans et plus reçoit une forme quelconque de pension de retraite, tendance qui est à la hausse - par le biais du système contributif, non contributif ou des deux. La couverture en pensions de retraite a augmenté de 10 points de pourcentage entre 2010 et 2019. D'après les données nationales disponibles, une part importante de cette augmentation s'explique par l'expansion des systèmes de pensions non contributives (CEPALC, 2021).

Les plus amples élargissements de couverture sont survenus au Pérou (19,6 pour cent), en Équateur (22,1 pour cent), au Mexique (25,6 pour cent), au Paraguay (27,1 pour cent) et au Panama (32,2 pour cent). La situation d'autres pays, comme le Guatemala, le Honduras et la République dominicaine, est inquiétante, puisque ces pays présentaient des niveaux de couverture inférieurs à 15 pour cent au début de la période considérée (2008) et avaient connu des augmentations de moins de 5 pour cent en 2015.

La couverture des régimes de sécurité sociale se traduit dans certains pays par une absence de protection patente, illustrée par le fait qu'une très grande partie de la population âgée de 60 et plus n'a pas de revenus propres. À peine 56,3 pour cent des personnes âgées appartenant au quintile de revenus inférieur avaient accès à une pension de retraite en 2019, un phénomène plus évident pour les femmes que pour les hommes (voir le graphique VIII.3) (CEPALC, 2021).

GRAPHIQUE VIII.3

Amérique latine (15 pays) : couverture de pensions du système contributif et non contributif parmi les personnes âgées de 65 ans et plus, d'après les quintiles de revenus^a, le sexe^a, le lieu de résidence^b et le total^a, en 2010 et 2019 (en pourcentages)



Source : CEPALC, d'après la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

^a Moyennes pondérées pour 15 pays.

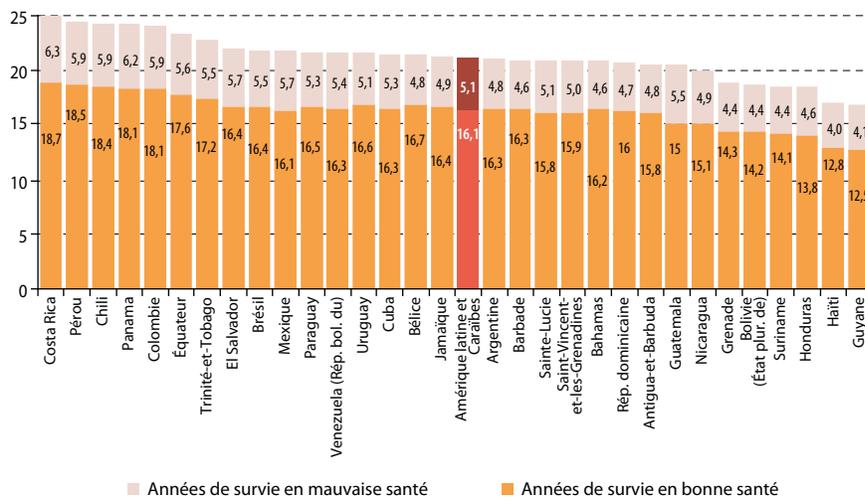
^b Moyennes pondérées pour 14 pays.

2. Santé et bien-être

Au cours des dernières années, la probabilité de parvenir à un âge avancé a beaucoup augmenté. La mortalité avant les 60 ans a diminué, passant dans les Amériques⁵ de 143 décès pour 1 000 personnes entre 15 et 60 ans en 2000 à 126 en 2019, d'après des données de l'OMS. De ce fait, un plus grand nombre de personnes atteint un âge avancé, ce qui se traduit également par une augmentation de l'espérance de vie à la naissance, passée de 74,1 à 77,1 ans entre 2000 et 2019.

À l'âge de 60 ans, l'espérance de vie dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes se situe autour de 21 ans, avec des hétérogénéités notoires entre les pays. Cependant, au sein de cette espérance de vie future, seul un tiers devrait se faire en bonne santé, ce qui limite le bien-être des personnes âgées.

GRAPHIQUE VIII.4
Amérique latine et Caraïbes (31 pays) : années d'espérance de vie à 60 ans, 2019^a



Source : Observatoire mondial de la santé de l'OMS.

^a Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, il s'agit d'une moyenne simple.

Cela pourrait s'expliquer, en partie, par les restrictions d'accès aux services de santé à cet âge-là, mais également par le manque de mesures de prévention ou les barrières d'accès à la santé lors d'étapes antérieures du cycle de vie. Il existe une réalité différente dans chaque pays, qu'il convient d'analyser de façon particulière afin d'approfondir les explications.

En général, les études montrent qu'à un âge avancé, les maladies non transmissibles ont remplacé les maladies transmissibles en tant que principale cause de morbidité, handicap et décès. Les maladies cardiovasculaires, les tumeurs malignes, le diabète, les maladies respiratoires et celles liées aux organes sensoriels sont devenus les principaux facteurs de perte d'années de vie en bonne santé et de décès précoce. Nombre de ces maladies sont elles-mêmes associées au manque de prévention sanitaire lors d'étapes antérieures du cycle de vie.

Nonobstant ce qui précède, la perte d'années de vie en bonne santé et le décès précoce des personnes âgées sont souvent causés par des maladies transmissibles associées à la pauvreté et aux inégalités. Les difficultés pour accéder aux services de santé augmentent à mesure que le niveau socioéconomique des personnes âgées diminue, et par conséquent, celles se trouvant à un niveau faible sont plus susceptibles de mourir de causes évitables.



⁵ Il convient de noter que l'OMS inclut le Canada et les États-Unis dans les Amériques, au sein du classement des régions du monde.

Il convient de souligner que les 10 premières causes de décès sont les maladies mentales et neurologiques - y compris la maladie d'Alzheimer - qui représentent l'un des principaux défis actuels en matière de santé. On estime que la prévalence de la démence est de 6,4 pour cent dans les Amériques et l'on prévoit une hausse proportionnelle de 67 pour cent avant 2030 et de 216 pour cent d'ici 2050 (OMS, 2015). Ces données contrastent avec les capacités disponibles en matière de soins gériatriques. Aucune information n'existe à ce sujet dans la majorité des pays, et même dans ceux publiant des données, cela reste une question nécessitant une attention particulière. D'après des données de l'Observatoire mondial de la santé de l'OMS, il y avait 5 lits d'hôpital spécialisés en soins gériatriques par million d'habitants au Chili en 2017, et 28 au Costa Rica. Dans les deux cas, cela représentait une proportion de 0,2 pour cent des lits disponibles, loin d'être adaptée à la demande potentielle provenant des personnes appartenant à ce groupe d'âge.

En outre, la couverture sanitaire dans la région est variable, et même si les personnes âgées disposent d'une assurance santé, cela ne signifie pas qu'elles puissent être prises en charge dans un centre de soins quand elles en ont besoin. Obtenir des médicaments à un coût abordable et recevoir des soins de santé efficaces, opportuns et correspondant à leurs besoins constituent des préoccupations majeures de la génération actuelle de personnes âgées, lorsqu'elles perdent en autonomie.

Les questions relatives à la santé sont importantes pour le bien-être des personnes âgées, mais ce ne sont pas les seules. Il est également important de tenir compte des questions liées à la garantie d'un environnement adéquat, et notamment de disposer d'un logement digne qui tienne compte de leur mobilité potentiellement réduite et à l'abri de la pauvreté. Certains de ces aspects sont abordés plus en détail dans d'autres chapitres de ce document et nous ne les traiterons donc pas en profondeur ici.

3. Soins de longue durée

La plus grande prévalence de maladies non transmissibles au sein des personnes âgées de plus de 60 ans a entraîné au cours des dernières années une hausse des années de vie avec handicap ou dépendance. L'OPS estime qu'en 2019, dans les Amériques, plus de 12 pour cent des personnes âgées de plus de 60 ans sont dépendantes en raison d'une maladie ou d'un handicap et ont besoin de soins de longue durée. Les estimations indiquent que cette proportion pourrait augmenter dans les prochaines années (OPS, 2019).

Bien que plusieurs pays de la région aient mis en œuvre des politiques autour des soins de longue durée, les soins en milieu familial restent le principal mécanisme pour les rendre effectifs. Les enquêtes sur les budgets-temps de certains pays d'Amérique latine permettent d'affirmer que le temps consacré par les femmes aux tâches ménagères non rémunérées (y compris les soins aux personnes dépendantes) est élevé. Au Chili, le *Servicio Nacional del Adulto Mayor* (SENAMA) indique qu'une personne âgée de 60 ans ou plus sur quatre présente un certain degré de dépendance. Dans 86 pour cent des cas, les soins aux personnes âgées sont pris en charge par une femme - qui est souvent l'épouse, la fille ou la belle-fille - et représentent plus de 12 heures par jour. Par ailleurs, l'information provenant des études nationales montre qu'un grand nombre d'aidants non rémunérés sont des personnes âgées qui s'occupent souvent de leur conjoint, leurs parents ou amis.

Dans la région, la situation des soins de longue durée s'est améliorée au cours des dernières années, mais des retards perdurent. Les cadres réglementaires généraux et spécifiques des pays ainsi que l'éventail actuel de programmes sociaux liés à la protection de la vieillesse révèlent que les défis associés aux soins continuent de peser sur les familles. Ceci accroît la vulnérabilité des personnes ayant besoin de soins et de celles qui les fournissent, qui se voient directement touchées par l'inégale distribution des ressources selon l'origine familiale.



ENCADRÉ VIII.1**COVID-19 et son impact sur les personnes âgées**

L'information concernant les taux de létalité de la COVID-19 indique une relation directe avec l'âge. Plus la personne est âgée, plus elle est susceptible de mourir après avoir été infectée. Le taux de mortalité des personnes âgées de plus de 80 ans est 5 fois supérieur à la moyenne mondiale et, à mesure que le virus se propage dans les pays en développement et que les systèmes de santé arrivent à saturation, le taux de mortalité des personnes âgées augmente.

Les facteurs rendant les personnes âgées plus vulnérables sont multiples. Ceux-ci comprennent notamment l'état de santé sous-jacent, comme les maladies cardiovasculaires, les maladies respiratoires et le diabète, qui rendent la convalescence plus difficile après la contamination. En outre, le vieillissement provoque une usure physique qui rend plus difficile de combattre de nouvelles infections - surtout à partir de 75 ans - car le système immunitaire est plus faible que chez les plus jeunes (Huenchuan, 2020).

Les impacts non liés à des problèmes de santé des personnes âgées sont moins visibles, mais pas moins importants. Ceux-ci comprennent notamment la perte des liens sociaux de soutien, la prise en charge limitée des problèmes de santé non liés à la COVID-19, la négligence et les abus potentiels dans les institutions et les installations de soins ainsi que de la part des parents aidants à la maison, l'appauvrissement en raison de la perte des moyens de subsistance et du chômage, l'impact négatif sur leur bien-être et leur santé mentale du fait de l'isolement prolongé et de leur moindre capacité à s'insérer sur le plan numérique, la stigmatisation et la discrimination (compte tenu des décisions médicales relatives à l'utilisation de thérapies pour sauver les vies des personnes).

Les femmes âgées sont plus vulnérables que les hommes face à la pandémie actuelle, parce qu'elles vivent plus longtemps et qu'elles sont deux fois plus susceptibles de vivre seules après 80 ans et donc d'avoir besoin de soins.

Voici quatre politiques et programmes prioritaires pour prendre ce groupe en charge pendant la pandémie :

- Renforcer l'inclusion sociale et la solidarité tout en respectant la distanciation sociale. La distanciation physique est indispensable pour préserver la santé des personnes âgées, mais elle doit être accompagnée de mesures sociales de soutien et de prise en charge ciblée, et l'accès des personnes âgées aux technologies numériques doit être facilité.
- Intégrer une approche centrée sur les personnes âgées dans la réponse socioéconomique et humanitaire à la COVID-19. Cela implique de prévoir un financement humanitaire plus important, ainsi que d'aborder les causes structurelles ayant marginalisé les personnes âgées et les ayant rendus vulnérables.
- Élargir la participation des personnes âgées afin qu'elles prennent part aux décisions les concernant, aborder et combattre la stigmatisation à l'encontre des personnes âgées et améliorer la production de données et d'informations statistiques permettant de donner de la visibilité à cette population et aux inégalités les affectant.
- S'assurer que les décisions difficiles en matière de santé des personnes âgées soient guidées par un engagement envers la dignité et le droit à la santé, sur la base du principe d'égalité de toutes les personnes.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après les Nations Unies (2020), « *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons* ». Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf>; S. Huenchuan (2020), « COVID-19: Recomendaciones generales para la atención a personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos » (LC/MEX/TS.2020/6/Rev.1), México, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45316/4/S2000271_es.pdf.

C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités affectant les personnes âgées

PROPOSITIONS



Pour renforcer la protection sociale des personnes âgées et réduire les inégalités sociales les affectant, les pays de la région doivent formuler et mettre en œuvre des politiques publiques conçues autour de trois axes :

- La sécurité du revenu de base est particulièrement pertinente pour les pays dans lesquels la couverture est réduite. Ils peuvent être complétés par des pensions du système non contributif dans le but d'atteindre la protection sociale universelle.
- Éliminer les barrières existantes dans certains pays de la région afin d'augmenter l'accès de la population âgée aux services de santé publique intégrale répondant aux normes internationales en matière de droits de l'homme.
- Renforcer les services de soins de longue durée dans l'objectif d'éviter la perte de ressources et de réduire ainsi la vulnérabilité des personnes âgées. Ces mesures, outre le fait qu'elles assurent la prestation de soins aux personnes âgées, peuvent constituer une source d'emplois productifs pour les aidants et renforcer l'économie.

1. Sécurité du revenu de base

Le panorama actuel de la région quant à la réalisation de la cible 1.3 des ODD relative à la protection sociale pour tous n'est pas sans difficulté. Bien que des progrès notables aient été accomplis en ce qui concerne l'élargissement des transferts publics, ce qui a permis de réduire partiellement les risques économiques découlant du grand âge, il est nécessaire de continuer à approfondir les mécanismes visant à renforcer la protection des personnes âgées, notamment dans le cas des femmes âgées, des autochtones âgés et de la population rurale.

Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes tentent d'affronter de différentes manières les problèmes en matière de couverture de sécurité sociale, et la politique d'élargissement des pensions du système non contributif semble être celle qui produit le plus grand impact. Outre ses effets sur la couverture, ce changement de politique peut avoir des conséquences importantes à long terme pour les pays dans lesquels la population vieillit. Cet aspect est particulièrement pertinent dans les pays où la faible couverture des pensions de retraite du système contributif se voit complétée par les pensions du système non contributif dans un contexte où la population en âge de travailler présente de bas niveaux de cotisation, tant en termes de couverture que de densité.

Les mesures mises en œuvre par les pays dans le but d'augmenter la couverture des pensions et des retraites comprennent :

- L'augmentation d'une année supplémentaire de service lors du calcul du temps de cotisation pour chaque enfant naturel né vivant ou adopté (alors qu'il était mineur, ou majeur handicapé) jusqu'à un maximum de cinq.
- Prestation de retraite de base pour les hommes ayant atteint les 65 ans et les femmes ayant atteint 60 ans, ayant fait partie du programme de retraite actuel ou précédent pendant au moins 30 ans. Par exemple, en Argentine, le Régime par capitalisation administré par les Sociétés d'administration des fonds de pension et de retraite, *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJP) octroie la retraite ordinaire aux personnes préalablement affiliées d'après l'article 19⁶.
- Prestation pour les hommes et femmes âgées de plus de 70 ans ayant été affiliés à un programme de sécurité sociale pendant au moins 10 ans, dont 5 au cours des

⁶ Voir [en ligne] <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/34420/64891/S93ARGO2.HTM#lib1tito3>.

8 dernières années. En Argentine, cette mesure est assurée par l'ensemble des lois relatives aux pensions et retraites.

- Prestation mensuelle insaisissable à vie destinée aux mères de tous âges et états civils ayant ou ayant eu sept enfants ou plus (y compris les enfants adoptés). En cas de décès de la titulaire, le conjoint ou concubin veuf ou les enfants mineurs ou handicapés (sans limite d'âge) ont le droit de toucher cette prestation. L'Argentine⁷ dispose par exemple de cette mesure par le biais de l'Administration nationale de sécurité sociale, à condition que la personne ne soit pas titulaire d'une pension ou d'une retraite du système contributif ou non contributif.
- Régime spécial de pensions et retraites pour les travailleurs ruraux, y compris la retraite anticipée. L'Argentine dispose d'un régime par répartition couvrant les travailleurs ruraux par le biais d'une retraite à un âge avancé et les travailleurs ne remplissant pas les conditions d'aucune prestation par le biais de la pension de vieillesse du système non contributif.
- Reconnaissance de l'union libre, avec égalité des droits des veufs et veuves et de ceux des conjoints hommes et femmes, et diffusion des droits acquis.

Le programme *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* (PBPAM)⁸ mis en œuvre au Mexique constitue un exemple représentatif de l'élargissement de couverture des pensions et retraites. Il fournit une aide financière à ses bénéficiaires : des autochtones âgés de 65 ans ou plus et des personnes âgées de 68 ans ou plus.

Le Costa Rica constitue un autre exemple, grâce à un régime non contributif de pensions de retraite pour un montant de base visant à soutenir les personnes exclues du système de protection sociale costaricain, dont les personnes âgées.

Un troisième exemple est celui de la *Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2015-2024*, qui vise notamment l'ajustement progressif de la valeur de l'allocation pour les personnes âgées ainsi que son augmentation annuelle en fonction du pourcentage de l'indice des prix à la consommation et l'élargissement de la couverture des pensions de 25 pour cent à 50 pour cent en 2024⁹.

Dans tous les cas, l'objectif final est d'assurer l'autonomie économique par le biais d'un revenu sûr et suffisant pour toutes les personnes âgées, ce qui peut permettre de contribuer à un plus grand respect et à une meilleure garantie de leurs autres droits, réduisant ainsi le risque de discrimination et l'exposition à la violence.

2. Accès aux services de santé publique intégrale

On observe une lente adaptation des systèmes de santé aux modifications de la demande découlant des dynamiques démographiques, épidémiologiques et technologiques. Si les décisions adéquates ne sont pas prises au moment opportun, cela pourrait entraîner à moyen et long terme une hausse des coûts et des dépenses des soins de santé et un accès insuffisant de la population à des services de santé appropriés et de qualité.

Dans ce cadre, bien que la prise en charge des personnes âgées se soit améliorée avec le temps, peu de pays remplissent leurs obligations conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Rappelons que le droit à la santé s'accompagne d'obligations, et l'une d'elles consiste à le garantir par le biais de mesures législatives, administratives et budgétaires, entre autres. Comme l'a indiqué l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans son *Rapport mondial sur le vieillissement et la santé* de 2015 : « Une action globale de santé publique en matière

⁷ Voir [en ligne] <https://www.argentina.gob.ar/pension-no-contributiva-para-madre-de-7-o-mas-hijos>.

⁸ Pour plus d'informations, voir [en ligne] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019.

⁹ Pour plus d'informations, voir [en ligne] <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Pol%C3%ADtica-colombiana-envejecimiento-humano-vejez-2015-2024.pdf>.

POLITIQUES



Les politiques visant à assurer l'autonomie économique des personnes âgées de plus de 65 ans peuvent contribuer à garantir d'autres droits, comme la santé, les soins et une vie exempte de toute violence.



Les politiques de santé pour la population âgée doivent être renforcées afin d'anticiper le processus de vieillissement.

de vieillissement s'impose en urgence. Bien qu'il existe encore d'importantes lacunes en termes de connaissances, nous disposons de suffisamment d'éléments de preuves pour agir maintenant, et il existe des dispositions que chaque pays peut prendre, indépendamment de sa situation ou de son niveau de développement actuel. La première étape sera de se concentrer sur l'optimisation des aptitudes fonctionnelles : elle constitue l'objectif du *vieillessement en bonne santé*» (OMS, 2015).

Les mesures mises en œuvre par les pays de la région dans le but d'améliorer l'accès aux services de santé comprennent :

- Des services de prévention, de soins et de rééducation, de services ambulatoires et d'hospitalisation dédiés aux personnes âgées. La proposition d'une stratégie nationale pour un vieillissement en bonne santé 2018-2020 du Costa Rica¹⁰ comprend une stratégie intégrale de ce type.
- Des allocations pour les personnes âgées qui, en raison de leur vulnérabilité sociale, ne peuvent payer leurs médicaments ambulatoires, comme celles mises en œuvre par le *Programa de Atención Médica Integral* (PAMI) du gouvernement argentin¹¹.

La loi 789 de 2002 en Colombie instaure pour sa part un schéma de Protection sociale intégrale.

Au Honduras, le *Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor*¹² offre les services suivants : couverture médicale gratuite à toute la population âgée urbaine et rurale, prise en charge prioritaire, cliniques spécialisées dans la prise en charge des personnes âgées, contrôle et traitement des maladies chroniques dans tous les établissements de santé, ainsi que des journées de vaccination contre la grippe.

Le consensus international s'est également formé autour d'une série de recommandations, bien que leur caractère novateur fait qu'il n'existe pas encore d'expériences pertinentes pour leur mise en œuvre. Elles comprennent :

- La suppression du paiement direct lors de la prise en charge d'une personne âgée et remplacement de ce mécanisme de financement par une mise en commun solidaire de fonds¹³.
- Des cliniques itinérantes pour personnes âgées comprenant des programmes de prévention, du matériel de santé, des examens de laboratoire et des services d'imagerie médicale.
- Un plan basique de soins palliatifs prévoyant que chaque médecin impliqué dans le traitement du cancer ait des connaissances de base ainsi que des compétences dans le domaine des soins palliatifs. Un environnement dans lequel les personnes âgées peuvent recevoir un niveau adéquat de soins palliatifs et une atmosphère de soutien tant au domicile qu'au sein de la communauté, afin qu'elles aient la possibilité de continuer de recevoir des soins palliatifs en milieu familial.

La planification nationale doit tenir compte des nouveaux besoins découlant des dynamiques démographiques et qui impliquent un élargissement à court terme de la couverture et de la prise en charge des personnes âgées de plus de 60 ans en matière de soins curatifs, mais elle doit également miser sur une meilleure prévention sanitaire lors des étapes antérieures du cycle de vie.

¹⁰ Pour plus d'informations, voir [en ligne] <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politicas-y-planos-en-salud/estrategias/3864-estrategia-nacional-para-un-envejecimiento-saludable-2018-2020/file>.

¹¹ Le PAMI argentin prévoit que les personnes âgées sont en droit d'accéder ou rénover leur allocation s'ils perçoivent des revenus inférieurs ou égaux à 1,5 avoir de prévoyance minimum.

¹² Voir [en ligne] https://www.paho.org/hon/index.php?option=com_docman&view=download&alias=236-trifoliodel-adulto-mayor&category_slug=salud-materna-nino-y-adolescente&Itemid=211.

¹³ Cela signifie l'unification en un fonds unique de tous les types de financement (sécurité sociale, budget étatique, contributions individuelles et autres fonds) sur une base solidaire, c'est-à-dire que chacun apporte selon ses capacités et reçoit des services selon ses besoins. Dans ce modèle, le budget public prend en charge les contributions des personnes qui ne peuvent pas effectuer d'apport (pauvres et indigents).

3. Services de soins de longue durée

Il est indispensable de renforcer les soins de longue durée, troisième pilier de la protection sociale des personnes âgées. Comme nous l'avons mentionné lors du diagnostic, le vieillissement de la population s'accompagne du risque de dépendance, et les personnes âgées peuvent avoir besoin de recevoir des soins en raison d'un handicap, d'une maladie chronique ou d'un traumatisme - des situations pouvant limiter leur capacité à mener des activités d'hygiène personnelle de base ou leurs tâches quotidiennes.

Dans ce contexte, la construction d'une politique publique de soins de longue durée est plus importante que jamais. Son fondement, au-delà même de la demande, réside dans la contribution croissante à l'emploi que la prise en charge des personnes âgées peut représenter pour l'économie de nombreux pays. En parallèle, la prévision pratiquement nulle de la nécessité de ce type de soins dans les systèmes de protection sociale peut empêcher que les personnes âgées reçoivent les soins dont ils ont besoin de façon adéquate, accessible et opportune. Ainsi, une part importante de la population est susceptible d'être exclue des services sociaux, et leur patrimoine et leurs revenus peuvent être menacés par leur recherche d'aide leur permettant de réaliser leurs activités quotidiennes. Compte tenu de la conjoncture, si les pays ne mettent pas en œuvre des changements, il est évident que les possibilités d'assurer la protection sociale de toute la population - comme le prévoit le Programme de développement durable à l'horizon 2030 - se verront compromises.

Les mesures mises en place pour réduire les inégalités dans les services de soins de longue durée comprennent, entre autres, les suivantes :

- En Uruguay, il existe une allocation destinée à l'embauche d'un auxiliaire de vie aidant à la réalisation des activités quotidiennes des personnes fortement dépendantes¹⁴.
- Le *Modelo de Atención en Salud de la Persona Adulta Mayor* lancé en 2018 par le ministère de la Santé d'El Salvador constitue un autre exemple. Celui-ci permet de renforcer les visites au domicile, qui permet au personnel d'évaluer la personne âgée ayant besoin de soins, d'orienter et former le pourvoyeur de soins ou le parent en charge et d'encourager la constitution de clubs de personnes âgées.
- L'Institut national des personnes âgées du Mexique (INAPAM) illustre également ce schéma, puisque dans le cadre du modèle de soins gérontologiques, il met à disposition les Foyers INAPAM, des centres de prise en charge intégrale 24 h sur 24, 365 jours par an des personnes âgées ayant besoin d'un hébergement prolongé pour des raisons personnelles et/ou familiales afin d'améliorer leur bien-être¹⁵.
- Cuba constitue un exemple de plus, puisque le ministère de la Santé a créé la *Casa de Abuelos Corralillo*, une institution sociale offrant une prise en charge intégrale de jour aux personnes âgées ne pouvant compter sur aucun soutien familial ou ne disposant pas de parents pouvant s'occuper d'eux dans la journée¹⁶.
- Au Chili, le programme de centres de jour du SENAMA se distingue par ses espaces visant à prendre en charge les personnes âgées de plus de 60 ans présentant une dépendance légère, un déclin cognitif ou une dépression légère. Des ateliers spécialement axés sur les besoins particuliers de chaque personne y sont organisés afin d'empêcher que les niveaux de dépendance progressent et ainsi éviter ou retarder le besoin de soins plus importants¹⁷.

Outre les exemples mentionnés plus haut, il convient d'ajouter un effort pour mettre en œuvre des mesures qui n'ont pas encore d'illustration concrète, mais qui seront fondamentales à court terme, à savoir :

POLITIQUES



Il est essentiel de promouvoir des politiques de soins en tant que service public afin que cette tâche ne retombe pas sur d'autres membres du foyer, généralement les femmes.

¹⁴ Voir [en ligne] <http://ajupena.uy/programa-de-asistentes-personales/>.

¹⁵ Pour plus d'informations, voir [en ligne] [http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Libro_Modelos_de_Atencion_Gerontologica_\(web\).pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Libro_Modelos_de_Atencion_Gerontologica_(web).pdf).

¹⁶ Voir [en ligne] https://www.ecured.cu/Casa_de_Abuelos_Corralillo.

¹⁷ Voir [en ligne] <http://www.senama.gob.cl/programa-centros-dia>.

- L'offre subventionnée de services de soins aux personnes en ayant besoin, par le biais d'institutions de différentes formes de propriété et de gestion.
- La création d'établissements de formation et de certifications pour les aidants, parents ou non, qui prennent en charge le soin partiel ou total des personnes âgées présentant un certain degré de handicap physique et/ou mental, et qui, en raison de la complexité de ces tâches et le stress émotionnel qu'elles impliquent, ont besoin d'informations et de soutien pour offrir des soins de meilleure qualité.

D. Références bibliographiques suggérées

SUGGESTIONS



- S. Huenchuan (Éd.), « *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos* », Livres de la CEPALC, N°154 (LC/PUB.2018/24-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/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva>.



- OEA (Organisation des États américains) (2016), « Convention interaméricaine sur la protection des droits fondamentaux des personnes âgées ». Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_FRA.pdf.



- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2016), « Stratégie et plan d'action mondiaux sur le vieillissement et la santé 2016-2020 : vers un monde où chacun puisse vivre longtemps et en bonne santé », Genève, 69e Assemblée mondiale de la santé, 23 au 28 mai. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/252947/A69_ACONF8-fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y



- Site de la CEPALC sobre le vieillissement. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/fr/sujets/vieillesse>.



- Site de l'Organisation panaméricaine de la santé « Envejecimiento de la población: Mandatos y estrategias » Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_topics&view=rdmore&cid=6582&Itemid=0&lang=es.

E. Questions

- D'après le diagramme VIII.1, identifiez le degré de respect (élevé, moyen, faible, nul) de chacun des droits établis par la Convention interaméricaine sur la protection des droits fondamentaux des personnes âgées dans votre pays/région/territoire.
- D'après le classement proposé par la CEPALC, identifiez l'étape de vieillissement de la population correspondant votre pays/région/territoire et analysez les défis que cela représente pour la conception de politiques publiques.

- Effectuez un diagnostic de l'état de la sécurité économique des personnes âgées de votre pays/région/territoire ainsi que des politiques publiques mises en œuvre pour renforcer cette sécurité économique.
- Effectuez un diagnostic du niveau de bien-être et de l'état de santé des personnes âgées dans votre pays/région/territoire ainsi que des politiques publiques mises en œuvre pour les garantir.
- Effectuez un diagnostic des besoins en soins de longue durée des personnes âgées dans votre pays/région/territoire ainsi que des politiques publiques mises en œuvre ou devant l'être pour garantir que ces soins ne soient pas assurés au détriment du bien-être d'autres groupes de population, comme les femmes ayant la charge des tâches de soins non rémunérées.

Bibliographie

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021), « Panorama Social de América Latina, 2020 » (LC/PUB.2021/2-P), Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

(2018), « *Panorama Social de América Latina, 2017*, (LC/PUB.2018/1-P), Santiago du Chili. Publication des Nations unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>.

Dussel, E. (2010), « Derechos vigentes, nuevos derechos y derechos humanos », *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, N° 29, juin (Megret, 2011). Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/35403>.

Fernandez A. (2018), « Cobertura universal de salud en Cuba (ODS 3.8) », Réunion d'experts sur le vieillissement et les droits des personnes âgées dans le cadre du Programme 2030 pour le Développement durable, San José de Costa Rica, du 31 octobre au 2 novembre 2018. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/a2019-019-feb-uds-recomendacionesparaincorporarpersonasmayores-a2030ods-versionweb.pdf>.

S. Huenchuan (Éd.), « *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos* », Livres de la CEPALC, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2018. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva>.

Huenchuan, S. y J. Guzmán (2006), « Seguridad Económica y Pobreza en la Vejez: Tensiones, Expresiones y Desafíos para Políticas. Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe », Événement organisé par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), CELADE-Département population, sous les auspices du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12824>.

Nations Unies (2011), « Monographie sur la réalisation du droit à la santé des personnes âgées par le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, M. Anand Grover », Anand Grover (A/HRC/18/37), Conseil des droits de l'homme, 4 juillet. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/143/62/PDF/G1114362.pdf?OpenElement>.

OEA (Organisation des États américains) (2016), « Convention interaméricaine sur la protection des droits fondamentaux des personnes âgées ». Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_FRA.pdf.

OMS (Organisation mondiale de la santé) (2016), « Stratégie et plan d'action mondiaux sur le vieillissement et la santé 2016-2020 : vers un monde où chacun puisse vivre longtemps et en bonne santé », Genève, 69e Assemblée mondiale de la santé, 23 au 28 mai. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/252981/A69_R3-fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

_____ (2015), *Rapport mondial sur le vieillissement et la santé*, Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/206556/9789240694842_fre.pdf?sequence=1.

OPS (Organisation panaméricaine de la santé) (2019), « Plan de acción sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable: informe final », Washington, Genève, 57e Conseil directeur, 71e Session du Comité régional de l'OMS pour les Amériques. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49692-cd57-inf-9-s-pda-personas-mayores&category_slug=cd57-es&Itemid=270&lang=es.



Peuples autochtones¹

A. Cadre réglementaire

Les inégalités frappant les peuples autochtones sont directement liées à la reconnaissance de leurs droits. La voie de la garantie des droits des peuples autochtones s'est principalement centrée sur la recherche de leur reconnaissance en tant que sujets de droits collectifs ainsi que de la garantie de leurs droits à l'exercice de l'autodétermination, la propriété collective du territoire et la participation politique. Cette voie est illustrée par les différents accords et forums internationaux instaurés suite à l'approbation du premier instrument sur la question, la Convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, de l'Organisation internationale du Travail (OIT)².

À partir de ce précédent, la reconnaissance des droits des peuples autochtones a été consacrée dans différents instruments de portée internationale, notamment la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, de l'OIT³ qui a constitué le premier traité définissant les peuples autochtones comme des sujets collectifs aux droits différenciés, et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (adoptée le 13 septembre 2007) qui reconnaît leur droit à l'autodétermination. L'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et le mandat du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones ont également été instaurés dans le cadre des mécanismes permettant de déclencher ces instruments (Del Popolo, 2017).

Il convient de souligner que dans ces mécanismes, le noyau dur des droits collectifs des peuples autochtones est le territoire autochtone et les ressources naturelles qu'il renferme, ainsi que la culture et l'identité du peuple autochtone. Il est indispensable que les droits des enfants et adolescents autochtones ainsi que ceux des femmes autochtones soient reliés et protégés dans le cadre de ces droits collectifs.

Les progrès effectués en matière d'attention particulière à la cause autochtone ont également été inscrits dans le Programme 2030 et les ODD, fortement articulés de

¹ Ce chapitre a été élaboré par Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des affaires sociales du groupe du développement social du Bureau sous-régional de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Mexico, Sandra Huenchuan, assistante de recherche du même groupe et Citlalli Lamotte, consultante du même groupe.

² Voir [en ligne] https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312252.

³ Voir [en ligne] https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314.



façon transversale avec le développement des peuples autochtones⁴. Plus d'un tiers des 169 objectifs sont étroitement liés à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Concrètement, les ODD comprennent quatre cibles spécifiques faisant explicitement référence aux peuples autochtones (2.3, 4.5, 10.2 et 17.18). Celles-ci soulignent leur rôle de producteurs alimentaires, l'importance de l'élimination des inégalités dans le domaine de l'éducation et de favoriser leur intégration économique, sociale et politique. Il est également primordial d'assurer une meilleure visibilité statistique aux défis en matière de garantie des droits.

Ces instruments constituent en général le cadre réglementaire mondial pour la mise en œuvre d'un programme de garantie des droits des peuples autochtones et ils ont été ratifiés lors de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones des Nations Unies qui s'est tenue dans la ville de New York en septembre 2014.

À l'échelle régionale, l'inclusion d'un chapitre spécifique aux peuples autochtones au sein du Consensus de Montevideo sur la population et le développement (2013) a permis de renforcer l'engagement des pays de la région pour l'implémentation d'actions permettant de garantir l'exercice de leurs droits.

Les instruments mentionnés plus haut ont permis d'identifier deux grands axes à prendre en compte pour analyser sur le plan conceptuel la situation des peuples autochtones d'un territoire donné. Le premier est que la garantie de l'exercice de leurs droits doit s'inscrire dans le *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Certaines conditions sont nécessaires pour y arriver, comme le renforcement de leurs institutions ainsi que des possibilités et capacités pour établir des liens avec l'État, en respectant les accords ou traités conclus au préalable, comme l'indique la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : « Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État » (article 5).

Le second axe concerne la *discrimination structurelle* qui, dans la pratique, a historiquement exclu les peuples autochtones des processus de développement, indépendamment de leur genre, situation de handicap ou âge et qui se traduit par des inégalités dans différents domaines. La discrimination envers les peuples autochtones et d'autres groupes ethniques est structurelle dans la mesure où elle est directement liée aux structures de concentration des ressources et du pouvoir. Cette concentration des ressources et du pouvoir se produit dans le but de profiter et de protéger les groupes détenteurs de privilèges dans certains domaines économiques et sociaux et au détriment des groupes marginalisés, soit ici les peuples autochtones. Elle se manifeste par l'intermédiaire de la justice, la politique fiscale, le régime de propriété foncière et la réglementation autour de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, entre autres.

La discrimination structurelle s'explique également par la culture du privilège. Celle-ci remonte à l'époque coloniale et naturalise les inégalités, et se perpétue à travers les acteurs, les institutions, les règles et les pratiques. Cette culture du déni de l'autre puise également ses racines dans les privilèges économiques, politiques et sociaux liés à des différences ascriptives formées à l'encontre des peuples autochtones (Bielschowsky et Torres, 2018).

Tant le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes que la discrimination structurelle sont des concepts qui doivent être pris en compte par toute analyse thématique à titre de diagnostic des réalités des peuples autochtones.

⁴ Pour de plus amples informations, voir CEPALC (2020), disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45664/51/S2000125_es.pdf.

B. Diagnostic des inégalités touchant les peuples autochtones

- L'identification statistique des peuples autochtones pose un défi conséquent. Le recours à l'auto-identification est favorisé, conformément à la Convention n° 169 de l'OIT. Selon des estimations de 2018, la population autochtone en Amérique latine représenterait 58 millions de personnes.
- Les peuples autochtones sont surreprésentés au sein des segments de population vivant dans la pauvreté monétaire. Dans plusieurs pays de la région, la population autochtone pauvre est majoritaire.
- L'accès aux services de santé de la population autochtone est faible, ce qui se traduit par une mortalité infantile plus élevée, avec des taux allant jusqu'au double de la population non-autochtone.
- L'accès aux services éducatifs est également réduit, ce qui entraîne des niveaux de scolarisation et des taux de fréquentation scolaire inférieurs. Une minorité de personnes provenant des peuples autochtones fait des études supérieures.
- Les peuples autochtones sont plus exposés à différents types de violence, et présentent une prévalence accrue de violence basée sur le genre et contre les défenseurs des droits territoriaux des peuples autochtones.



L'analyse du degré de bien-être et de la garantie des droits des peuples autochtones ainsi que des inégalités par rapport au reste de la société a traditionnellement été très complexe en raison de la difficulté que représente l'identification statistique de leurs membres. L'éparpillement géographique et la définition obscure des peuples autochtones ont entravé les recensements.

Il existe différentes définitions de ce que l'on considère comme un peuple autochtone, et c'est donc habituellement la définition stipulée par la Convention n° 169 de l'OIT qui est utilisée. Elle dispose que « sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles ».

Les organisations autochtones ont elles-mêmes proposé certaines définitions. Le Conseil mondial des peuples autochtones a par exemple avancé que : « Les peuples autochtones sont des groupes de population comme les nôtres qui, depuis des temps immémoriaux, habitons nos terres, conscients de posséder une personnalité propre, avec des traditions sociales et des moyens d'expression liés au pays hérité de nos ancêtres, avec une langue propre et des caractéristiques essentielles et uniques qui nous octroie la ferme conviction d'appartenir à un peuple, dotés de notre propre identité, et c'est ainsi que doivent nous considérer les autres » (Martínez Cobo, 1986, p. 5 et 6).

C'est principalement l'auto-identification, c'est-à-dire la déclaration d'appartenance autochtone, qui a été utilisée à des fins statistiques, conformément au sentiment d'appartenance décrit par la Convention n° 169 de l'OIT⁵. La plupart des recensements actuels incorporent



⁵ Pour de plus amples informations, voir CEPALC et FNUAP (2013), « *Lineamientos para incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los registros de salud* ». Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35952/1/S20131049_es.pdf.

l'identification de la population autochtone, habituellement sur la base du critère d'auto-identification et ce, non sans hétérogénéité entre les pays. Il est important de souligner que l'incorporation de cette identification des populations autochtones ne s'est pas encore généralisée dans les enquêtes sectorielles, ce qui entrave la visibilité statistique de cette population.

Compte tenu de ces considérations, on estime la population autochtone d'Amérique latine à près de 58 millions de personnes en 2018, ce qui représente près de 10 pour cent de la population de la région. Il s'agit d'une population qui, dans la plupart des pays, se distingue par sa jeunesse, principalement en raison de taux de fécondité plus élevés, et qui continue de se caractériser par sa ruralité, bien qu'elle soit de plus en plus présente dans les villes (CEPALC/FILAC, 2020).

Dans le cadre de l'autodétermination, les peuples autochtones possèdent leur propre acception du bien-être ou du « bien-vivre ». La notion de « bien-vivre » sous-entend l'idée de dépendance mutuelle entre les êtres humains, leur environnement naturel et les ancêtres ainsi que la conception des cultures comme des réalités multiples et plurielles. Cette notion implique une rupture avec les idéologies occidentales et leur prétendu universalisme, et n'est pas équivalente de la notion occidentale de progrès ou de développement continu – doté d'une perspective d'avenir – en tant que condition permettant d'atteindre le bien-être (CEPALC/FILAC, 2020).

C'est pourquoi pour définir des indicateurs reflétant correctement les inégalités par rapport à leur état de « bien-être », tel qu'ils le comprennent, il convient de considérer qu'un diagnostic des inégalités frappant les populations autochtones doit tenir compte de la vision du monde de chaque peuple autochtone. Cette façon de procéder, qui implique de prendre en considération le concept d'autodétermination cité plus haut, reste complexe, car les visions du monde sont hétérogènes et pourraient impliquer de nombreuses alternatives du concept de bien-être.

Ainsi, l'on utilise des mesures qui, dans le cadre d'une approche fondée sur les droits humains, notamment les droits économiques et sociaux (santé, éducation, vie décente, travail décent et logement décent, entre autres) permettent de diagnostiquer les inégalités. Ces mesures requièrent le maintien de certaines réserves. La mesure de la pauvreté monétaire des personnes ou des foyers ne tient pas compte, par exemple, de la dimension collective des peuples autochtones. Il en va de même en matière d'analyses d'aspects tels que l'accès aux services de santé sans prendre en compte les savoirs et les pratiques de médecine traditionnelle, ou l'éducation sans considérer la pertinence culturelle et l'accès en langue autochtone de la transmission des connaissances aux populations autochtones. En raison de la difficulté d'incorporation de ces dimensions aux mesures, les sections suivantes viseront à illustrer comment effectuer un diagnostic du bien-être des peuples autochtones en fonction des ressources statistiques disponibles, en cherchant à identifier les facteurs de discrimination structurelle qui permettent d'incorporer le second élément conceptuel particulièrement pertinent décrit dans le cadre réglementaire.

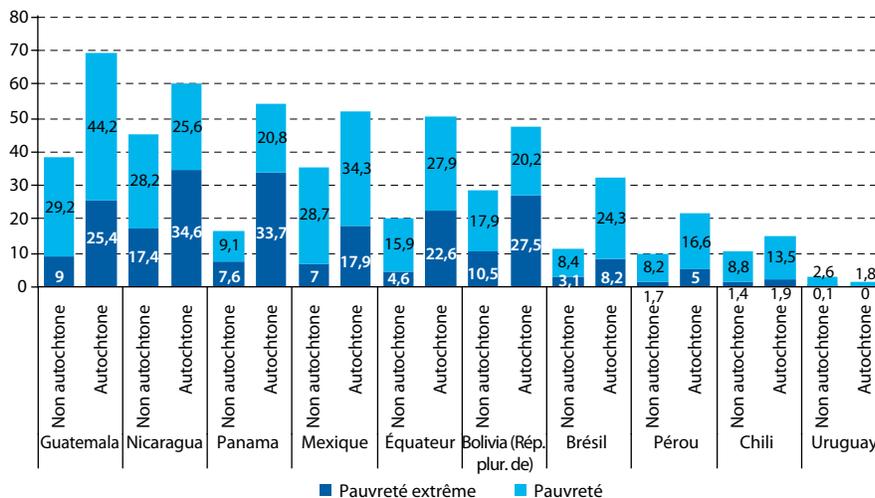
1. Pauvreté

Comme dans le reste du monde, en Amérique latine, les peuples autochtones sont surreprésentés parmi les segments de population les plus pauvres. Ainsi, 69,6 pour cent de la population autochtone du Guatemala se trouve en situation de pauvreté, ainsi que 60,2 pour cent au Nicaragua, 52,2 pour cent au Mexique, 47,7 pour cent dans l'État plurinational de Bolivie et 50,5 pour cent en Équateur (voir le graphique IX.1).

La situation de vulnérabilité des peuples autochtones ne s'améliore pas, malgré les changements favorables pour le reste de la société. C'est ce que démontre la réduction de la pauvreté en Amérique latine au cours de la première décennie du XXI^e siècle, qui n'a pas eu le même effet pour les personnes et les foyers autochtones. Des études de la Banque

mondiale indiquent que pour l'année 2015, la brèche les séparant des autres Latino-américains avait stagné, voire s'était accrue. Elles montrent également que le fait de naître de parents autochtones augmente de façon substantielle la probabilité de grandir au sein d'un foyer pauvre, et signalent que la probabilité qu'un foyer soit pauvre augmente de 13 pour cent lorsque le chef de famille est autochtone, indépendamment de son niveau d'instruction, de son genre, de son lieu de résidence (urbain/rural) ou du nombre de personnes à sa charge (BM, 2015).

GRAPHIQUE IX.1
Amérique latine (10 pays) : taux de pauvreté de la population autochtone et non-autochtone vers 2018^a
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après des traitements particuliers des données issues d'enquêtes auprès des ménages des pays.

^a Les données du Guatemala et du Nicaragua datent de 2014, celles du Chili et du Panama de 2017. Pour le reste des pays, les données datent de 2018.

La probabilité d'être pauvre augmente encore plus s'il s'agit d'un foyer autochtone en zone rurale ou si le chef de famille est une femme, et en ce sens, les enfants sont l'un des groupes les plus affectés. Au Honduras par exemple, 88 pour cent des enfants Tolupanes, Lenca et Pech vivent dans l'extrême pauvreté (Nations Unies, 2016). La migration vers les villes ne modifie pas la situation des autochtones, car ils ont principalement accès à des emplois précaires et mal rémunérés et ont un accès limité à la protection sociale.

2. Travail

Le travail indépendant prédomine parmi la population autochtone, bien que le travail salarié gagne du terrain dans le secteur agricole, ce qui n'implique pas forcément un travail décent en raison des conditions précaires dans lesquelles il est effectué. Le travail non rémunéré est également plus présent que dans le reste de la population, ainsi que le travail des enfants. Des études conjointes de la CEPALC et du FILAC dans certains pays de la région indiquent que le taux de travail des enfants de 5 à 14 ans est bien supérieur parmi la population autochtone que la population non-autochtone, avec des écarts dépassant les 20 points de pourcentage (CEPALC/FILAC, 2020, p. 191). La prévalence de l'emploi informel exacerbe la précarité de la force de travail autochtone, puisqu'il est moins probable qu'elle bénéficie des avantages et des prestations obligatoires de santé et de sécurité sociale, ce qui affaiblit la possibilité de renforcer les économies traditionnelles autochtones. Tel est le cas des femmes autochtones, car elles s'inscrivent proportionnellement plus dans l'emploi indépendant et domestique que les femmes non-autochtones.

STATISTIQUES

Parmi la population autochtone, seuls deux travailleurs sur 10 sont affiliés à un système de prévoyance.

20%
COTISÉ À UN
ORGANISME DE
SÉCURITÉ SOCIALE

Au Guatemala, la probabilité pour une personne autochtone de travailler dans le secteur informel est passée de 9,3 pour cent en 2000 à 14,5 pour cent en 2011 (BM, 2015). De même, l'information disponible dans les recensements nationaux montre que les autochtones urbains sont plus susceptibles d'accéder à des emplois peu qualifiés que les non-autochtones. C'est le cas du Costa Rica, où 74 pour cent des autochtones ont des emplois peu qualifiés, contre 57 pour cent des non-autochtones. Au Chili, ces chiffres sont respectivement de 70 pour cent et 55 pour cent, et en Équateur, de 83 pour cent et 66 pour cent (BM, 2015).

La situation défavorable des autochtones sur le marché du travail pèse sur les revenus du travail qu'ils obtiennent. Au Honduras, le revenu moyen des autochtones équivaut à 36,8 pour cent du revenu moyen national et est très inférieur pour les autochtones Tolupanes, Chortis, Pech et Lencas (Nations Unies, 2016).

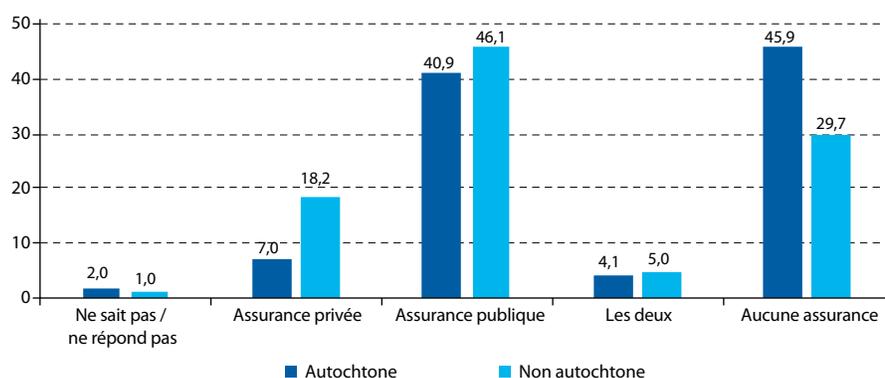
Les inégalités peuvent également être constatées dans l'accès inférieur à la protection sociale de la population autochtone par rapport à la population non-autochtone. Huit travailleurs autochtones sur dix ne cotisent pas ou ne sont pas affiliés à un système de prévoyance (CEPALC/FILAC, 2020). Par exemple au Mexique, d'après les données de l'enquête nationale sur les revenus et les dépenses des foyers en 2016, 45 pour cent de la population non-autochtone a cotisé à la sécurité sociale, alors que seuls 31,8 pour cent des personnes s'autodéfinissant comme autochtones l'avaient fait. Comme indiqué précédemment, cela s'explique, entre autres raisons, par le fait que les autochtones sont moins susceptibles d'obtenir un emploi formel, ce qui les exclut du système de sécurité sociale, des prestations sociales et d'autres bénéfices (Nations Unies, 2018).

3. Santé

D'après les données de Latinobarómetro pour 18 pays de la région, 46 pour cent des personnes qui se déclarent autochtones ne bénéficient pas d'une assurance santé, contre 30 pour cent des non-autochtones. Ils doivent donc couvrir leurs dépenses de santé directement de leurs poches (voir le graphique IX.2).

GRAPHIQUE IX.2

Amérique latine (18 pays) : couverture des dépenses de santé selon l'appartenance ethnique, 2011^a
(En pourcentages)



Source : Latinobarómetro (2011).

^a Argentine, État plurinational de Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Chili, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela.

^b Nota : Remarque : la question permettant de distinguer la population autochtone et non-autochtone est la suivante : « À quelle race considérez-vous appartenir ? »

La plupart des études mettent en évidence un désavantage marqué des peuples autochtones en matière de santé, d'après des indicateurs aussi variés que la mortalité infantile, le diabète, plusieurs types de cancer et les maladies mentales (Montenegro y Stephens, 2006).

La mortalité infanto-juvénile présente des inégalités très significatives dans tous les pays à forte présence de population autochtone, et est particulièrement notoire au Panama et en Équateur, dont les taux pour la population autochtone atteignent près du double de ceux pour les non-autochtones (CEPALC/FILAC, 2020, p. 212).

La santé des autochtones adultes est très préoccupante, en particulier dans les communautés dont les formes de vie, l'environnement et les moyens de subsistance ont été détruits et sont souvent remplacés par le chômage et les mauvaises conditions de logement, entre autres.

Leur accès aux services de santé est restreint, notamment en zone rurale et dans les régions difficiles d'accès. Par exemple, dans les régions à forte population autochtone du Panama, la présence de personnel de santé reste limitée. En 2011, alors que la densité de personnels de santé à l'échelle nationale était de près de 30 pour 10 000 habitants, elle était de 2,6 dans la région de Ngäbe Buglé et de 13 dans celle de Kuna Yala. Un diagnostic relatif à la santé des peuples autochtones du Panama a montré que 64,2 pour cent des autochtones interrogés indiquent que la distance constitue un obstacle à l'accès aux services de santé (Nations Unies, 2014).

4. Éducation

Il existe également des inégalités notoires en matière d'éducation. En matière d'analphabétisme, de grandes avancées ont été obtenues dans la région au cours des dernières décennies. D'après les données des recensements de 2000 et 2010 (Corbetta *et al.*, 2018), tous les pays ont connu une réduction importante de l'analphabétisme parmi la population autochtone au cours de cette période. Au Costa Rica, au Mexique et au Panama, par exemple, la réduction a été supérieure de plus de 10 points de pourcentage parmi la population âgée de 15 à 24 ans, pour un taux inférieur à 4 pour cent au Mexique et au Costa Rica. Cependant, l'écart ethnique reste considérable, puisque le taux d'analphabétisme en 2010 était supérieur à 10 pour cent chez la population autochtone âgée de 15 à 24 ans au Brésil, au Panama et en République bolivarienne du Venezuela, par rapport à des taux inférieurs à 2 pour cent parmi la population non-autochtone de cette même tranche d'âge.

Concernant les taux de scolarité au cours de la période, la population infantile autochtone entre 6 et 11 ans de tous les pays (éducation primaire) s'est fortement accrue. Le Costa Rica et le Panama sont les pays dont les niveaux de couverture ont le plus augmenté (14 points de pourcentage), pour des taux respectifs de 88,2 pour cent et 92,3 pour cent. Cependant, même avec ces avancées, les inégalités perdurent, puisque le taux de la population générale dépasse les 97 pour cent au Costa Rica et 94 pour cent au Panama.

Dans le cas de l'éducation secondaire, l'insertion scolaire des adolescents autochtones entre 12 et 17 ans présente des niveaux relativement bas par rapport au groupe d'âge précédent. Pour les six pays analysés dans la région (Brésil, Costa Rica, Équateur, Mexique, Panama et République bolivarienne du Venezuela), plus de 70 pour cent des adolescents autochtones étaient scolarisés vers 2010. Ce taux n'est pas éloigné de celui de la population non-autochtone, qui s'établit entre 70 pour cent et 80 pour cent dans les pays indiqués.

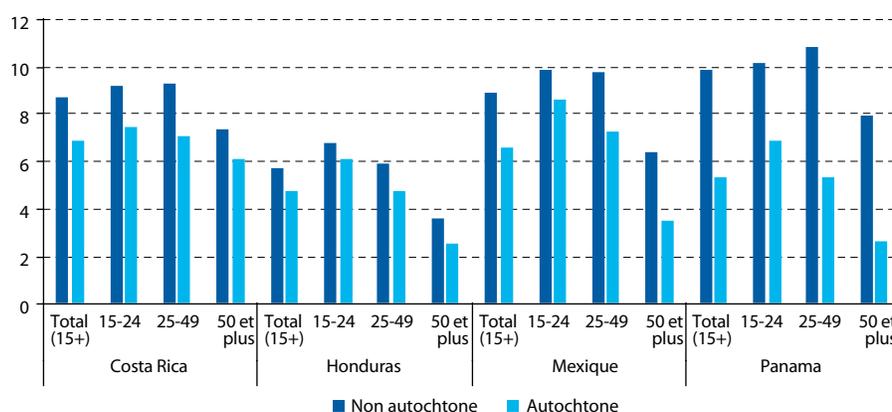
Les taux de fréquentation scolaire dans l'enseignement supérieur des jeunes autochtones entre 18 et 22 ans ne dépassent 40 pour cent dans aucun des pays étudiés (le rang oscille entre 24 pour cent au Mexique et près de 40 pour cent au Costa Rica aux alentours de 2010). En général, ces taux sont inférieurs à ceux de la population non-autochtone, mais pas de beaucoup. C'est donc le groupe d'âge le plus à la traîne en matière de fréquentation scolaire.

Par suite des indicateurs analysés plus haut, on observe que la durée moyenne de scolarisation de la population autochtone adulte est toujours inférieure à celle de la population non-autochtone (voir le graphique IX.3), quel que soit son groupe d'âge ou son sexe. Cela démontre que ce domaine, capital pour rompre le cycle intergénérationnel de pauvreté et d'inégalités, reste l'un des grands axes d'inégalités pour la population autochtone.



GRAPHIQUE IX.3

Amérique latine (4 pays) : durée moyenne de scolarisation des adultes autochtones et non-autochtones par groupes d'âge, 2010
(Nombre d'années d'études)



Source : CEPALC - CELADE, Système d'indicateurs sociodémographiques des populations et peuples autochtones. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://redata.ORG/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPP> Données issues des recensements de 2010.

Plusieurs facteurs portent atteinte au droit à l'éducation des enfants et adolescents autochtones : le travail des enfants, le manque de pertinence culturelle et linguistique des politiques publiques, la qualité de l'infrastructure éducative, y compris l'accès aux services de base (accès à de l'eau potable et à l'assainissement, espaces pédagogiques et académiques adéquats), entre autres (Corbetta *et al.*, 2018). Il convient également de souligner les inégalités dans l'accès à la technologie, notamment les brèches dans l'accès à Internet pour la population autochtone (CEPALC, 2014b).

5. Violence

Un aspect significatif supplémentaire pour le diagnostic des inégalités structurelles qui frappent les peuples autochtones concerne la violence exercée contre les défenseurs des droits des peuples autochtones. Les fortes pressions pesant sur les territoires autochtones dans les dernières décennies, que ce soit en raison de l'exploitation des ressources naturelles, la construction d'infrastructures ou les conflits armés, ont aggravé cette situation. Dans son rapport annuel, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones exprime sa préoccupation concernant « la multiplication des agressions, des actes de violence, des cas de recours à la législation pénale et des menaces contre les peuples autochtones, en particulier dans le cadre de projets de grande ampleur ayant trait aux industries extractives, à l'agro-industrie, aux infrastructures, aux barrages hydroélectriques et à l'exploitation forestière » (Nations Unies, 2018, p. 3).

Le rapport 2018 de la Commission interaméricaine des droits de l'homme fait état d'inquiétudes relatives à l'approbation de la Loi n° 30.723 au Pérou, qui déclare que la construction de routes en zone frontalière ainsi que l'entretien des pistes carrossables du département d'Ucayali constituent une priorité et relèvent de l'intérêt national, alors que cela perturberait les espaces naturels protégés, les réserves autochtones et les réserves territoriales pour les peuples en situation d'isolement ou de premier contact (CIDH, 2018). Eten Colombie, le rapport 2019 du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme indique que « les activités économiques illégales des groupes criminels et d'autres groupes violents ont eu une incidence négative sur l'utilisation traditionnelle du territoire, ce qui a en outre entraîné un grand nombre d'assassinats d'autochtones dans le département du Cauca » (Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 2020, p. 20).

Des inégalités se présentent également en matière de violence basée sur le genre et de santé sexuelle et reproductive entre les femmes autochtones et non-autochtones. Le taux de prévalence contraceptive des femmes autochtones est inférieur à celui des femmes non-autochtones dans tous les pays (CEPALC, 2014b).



Les informations qui précèdent reflètent les manifestations de la discrimination structurelle des peuples autochtones qui prévaut dans la région. On constate qu'un schéma se répète, indépendamment du peuple autochtone d'appartenance, de la situation géographique ou du sexe, de l'âge ou de toute autre forme de différenciation sociale de ses membres. Ce schéma ne dépend pas non plus des volontés individuelles et est à l'origine d'un processus d'accumulation de vulnérabilités, tout au long de la vie des individus comme entre les générations (Solis, 2017).

Les non-autochtones ne présentent pas seulement de meilleurs résultats au vu de presque tous les indicateurs socioéconomiques ; ils sont également en mesure d'accumuler des avantages intergénérationnels au fil du temps, qui concentrent et maintiennent les différences dans la distribution de la richesse, du pouvoir et d'autres indicateurs du bien-être. Cela ne signifie pas que les non-autochtones ne souffrent pas des effets de la pauvreté ou de la discrimination. Cela ne suppose pas non plus qu'aucun des individus des autres groupes non-autochtones ne connaît de désavantages socioéconomiques. Cela met plutôt l'emphase sur le fait qu'en tant que groupe, les non-autochtones exercent davantage de pouvoir et de privilèges que les autochtones (*Human Rights Commission* de la Nouvelle-Zélande, 2012).

Au vu de ce qui précède, les peuples autochtones doivent être considérés comme prioritaires dans la planification de politiques publiques visant à réduire les inégalités. Cela inclut de remédier au manque de données statistiques afin d'effectuer des diagnostics plus précis concernant les inégalités frappant les peuples autochtones. Cette absence de renseignements statistiques est autant la cause que la conséquence de leur manque de visibilité sociale. En ce sens, il est indispensable de développer les capacités institutionnelles et méthodologiques nécessaires pour obtenir des données permettant de savoir en profondeur comment ces inégalités se manifestent et se perpétuent, dans le but de concevoir des politiques publiques capables de les contrer.

ENCADRÉ IX.1

L'impact de la pandémie de la COVID-19 sur les peuples autochtones

La morbidité antérieure, la situation d'abandon et la faible assistance, le manque d'accès à l'eau potable et aux services de santé et l'insécurité alimentaire croissante, entre autres, caractérisent l'état alarmant dans lequel vivent les peuples autochtones de notre région en raison de la pandémie causée par la COVID-19 (FILAC, 2020a).

L'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) indique également que ces groupes font face à des obstacles institutionnels, y compris linguistiques, dans l'accès aux services de santé, ont moins accès aux réseaux de sécurité sociale et sont victimes d'un racisme historique envers leurs groupes. Les statistiques officielles reflètent une tendance presque générale à l'invisibilisation des cas de COVID-19 parmi les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes, y compris dans les pays à forte population autochtone parmi ses habitants.

La dépression mondiale potentielle pourrait entraîner la mort de nombreux autochtones, non seulement en raison du virus, mais également à cause des conflits et de la violence en lien avec la pénurie de ressources, notamment d'eau potable et d'aliments (MEDPI, 2020).

Il relève de la responsabilité des États de remplir leurs obligations en matière de protection de la santé et la vie des peuples autochtones, comme stipulé dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cependant, comme l'indique Jesús Amadeo Martínez Guzmán, coordonnateur général du Foro Indígena Abya Yala (FIAY), l'aide humanitaire n'est pratiquement pas parvenue aux territoires autochtones, qui font face à la situation au moyen de leurs connaissances et de leurs savoirs. Le dirigeant souligne que l'aide gouvernementale à court terme est nécessaire, ainsi qu'à moyen terme par le biais de politiques adaptées sur le plan culturel (FILAC, 2020b).

Pour réduire la transmission de la COVID-19 parmi la population autochtone, d'ascendance africaine et d'autres groupes ethniques, l'OPS a publié un guide contenant des recommandations axées sur la promotion de l'hygiène et de la distanciation sociale ainsi que sur l'amélioration de l'accès aux services de santé de base (OPS, 2020). Le guide propose des consignes pour les peuples autochtones, d'ascendance africaine et d'autres groupes ethniques, pour les leaders communautaires, les gouvernements et le personnel de santé. Voici certaines de ces recommandations :

ENCADRÉ IX.1 (conclusion)

- Les gouvernements doivent promouvoir les espaces de participation et de dialogue, non seulement pour aborder ponctuellement les effets de la COVID-19, mais également pour traiter de la phase postérieure à l'intervention d'urgence, pendant laquelle ils devront avoir une incidence sur la récupération économique et sociale.
- La pandémie ne peut être atténuée que si ces groupes participent dès le début à toutes les décisions concernant leur santé.
- Tous les membres du foyer doivent savoir quoi faire si un membre de la famille tombe malade de la COVID-19 et être conscients du soutien à apporter.
- Les autorités de santé publique doivent publier des informations en langues autochtones et dans des formats qui leur sont accessibles, avec des messages adaptés sur le plan culturel et en utilisant des symboles et des images validés par la communauté, le cas échéant.
- Des mesures doivent être prises pour protéger les territoires, comme des actions visant à fournir des denrées alimentaires et de l'eau potable, du savon et du désinfectant ainsi que d'autres éléments de base.
- Concernant la manipulation correcte des cadavres, les protocoles et lignes directrices nationales doivent prévoir des réponses spécifiques, sûres, dignes et acceptables sur le plan culturel, adaptées aux traditions et aux coutumes des peuples autochtones, d'ascendance africaine et d'autres groupes ethniques.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après le Fonds de développement pour les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes (FILAC) (2020a), « Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19 », *Second rapport régional*, juin 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/segundo-informe-del-filac-revela-la-compleja-situacion-y-el-riesgo-de-los-pueblos-indigenas-frente-a-la-covid-19> ; FILAC (2020b), « Entrevista a Jesús Amadeo Martínez Guzmán, Coordinador General del Foro Indígena de Abya Yala (FIAY) », 6 mai 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/informe-los-pueblos-indigenas-ante-la-pandemia-covid-19-los-esfuerzos-que-se-están-haciendo-para-enfrentar-al-covid-19-en-las-comunidades-indigenas-son-muy-pocos-entrevista-a-jesus-a> ; Mécanisme d'experts des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (MEDPI) (2020), « COVID-19 un desafío más para los pueblos indígenas », avril 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse : http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1404:covid-19-un-desafio-mas-para-los-pueblos-indigenas&Itemid=266 ; OPS (2020), « Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos durante la pandemia de COVID-19 », 4 juin 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52252>.

C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités frappant les peuples autochtones

PROPOSITIONS



De manière transversale, les politiques visant à réduire les inégalités sociales frappant la population autochtone doivent tenir compte des façons de comprendre le bien-être (« bien-vivre ») qui leur sont propres, en fonction de leurs visions du monde. Parmi les politiques les plus indispensables, on compte :

- Les actions positives comme les mesures spéciales visant à pallier la situation de vulnérabilité et contre la discrimination structurelle envers les peuples autochtones en matière d'emploi, d'éducation, de santé, de logement et en général d'accès au bien-être, et tenant compte de leurs droits individuels et collectifs.
- Les mesures de réparation visant à lutter contre la violation des droits des peuples autochtones dans des contextes spécifiques et à garantir la non-répétition des violations et de la discrimination structurelle qui leur sont associées.
- La conception et la mise en œuvre de lois, plans, stratégies, politiques et programmes qui garantissent les droits territoriaux des peuples autochtones, associés à l'implémentation d'actions visant à garantir le droit au consentement préalable, libre et éclairé ainsi que le droit à la participation aux processus de prise de décisions.

Comblent les écarts entre la population autochtone et le reste de la population, dans le but d'assurer la jouissance pleine et effective de leurs droits est un défi qui implique, comme nous l'avons vu, d'adopter des mesures complexes correspondant à leurs façons de comprendre le bien-être depuis leurs propres visions du monde. Pour la population autochtone, ce bien-être est lié en grande

mesure au territoire, garantir les droits sur leurs terres et leurs ressources naturelles constitue donc un pilier pour l'exercice du reste des droits des peuples autochtones. Leur survie, leur organisation communautaire, leur identité et intégrité culturelle se fondent sur l'exercice du droit collectif à accéder et contrôler les territoires qu'ils ont historiquement possédés, y compris les ressources naturelles qui s'y trouvent. C'est là, également, où s'exerce leur droit à l'autodétermination et à l'autonomie.

D'où le besoin de *concevoir et mettre en œuvre des lois, plans, stratégies, politiques et programmes qui garantissent les droits territoriaux des peuples autochtones et, au-delà, soient axés de l'individu vers la collectivité afin d'assurer de façon intégrale l'ensemble des droits collectifs fondamentaux au « bien-vivre »*⁶ (CEPALC, FILAC, 2020).

Compte tenu de ce qui précède, l'approche fondée sur les droits inscrite dans les instruments internationaux et régionaux concernant les peuples autochtones permet d'identifier cinq domaines d'attention prioritaire (CEPALC, 2014a) :

- Le droit au développement et au bien-être social
- Le droit à la non-discrimination
- Le droit à la propriété, à l'accès, l'utilisation et le contrôle des terres, territoires et ressources naturelles et au consentement préalable, libre et éclairé
- Le droit à la participation politique

1. Le droit au développement et au bien-être social

La garantie du droit au développement et au bien-être de la population autochtone doit être fondée sur la garantie de leurs droits politiques et territoriaux. L'un des aspects qui rend possible cette garantie, c'est l'accès à un travail décent qui permette d'accéder aux ressources indispensables pour garantir d'autres droits associés au bien-être et sortir ainsi de la pauvreté, soit l'une des voies principales de réduction de la pauvreté des populations autochtones. En ce sens, des politiques sont nécessaires sur les axes suivants :

- *Renforcer et promouvoir les activités traditionnelles liées à l'économie de subsistance des peuples autochtones et adopter des mesures afin d'assurer qu'ils aient accès à des programmes de formation professionnelle qui répondent à leurs intérêts.* Par exemple, dans le cas du Mexique, le Programme national 2018-2024 pour les peuples autochtones⁷ de l'*Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas* (INPI) soutient des projets productifs qui contribuent à l'économie autochtone, en tenant compte des questions de genre et en appuyant des processus de certification et d'identité commerciale de chaînes de valeur autochtones selon les principes du commerce équitable de produits et services, tout en faisant la promotion de l'accès au crédit et de la consolidation des entreprises appartenant à la population autochtone.
- *Mettre en œuvre des politiques de développement qui servent les activités productives, la création d'emplois décents et d'entreprises dans des secteurs spécifiques (comme le tourisme durable), dans un contexte où les peuples autochtones conservent leur contrôle territorial afin d'éviter leur marginalisation et l'écocide sur leurs propres terres.* Par exemple, la *Red Indígena de Turismo de México*⁸ articule plusieurs entreprises autochtones dans le but de promouvoir et renforcer la viabilité et la durabilité des services touristiques autochtones en tant qu'instruments efficaces de conservation du patrimoine culturel et environnemental, tout en encourageant la participation active et coresponsable de leurs associés (CEPALC/FILAC, 2020). Il convient de prêter une attention toute particulière aux travailleurs et travailleuses autochtones sur les marchés du travail urbains, notamment en vue d'y éviter la discrimination salariale.

POLITIQUES



Pour assurer leur pertinence, les actions visant à garantir le droit au bien-être doivent comprendre un processus participatif des peuples autochtones.

⁶ La notion de « bien-vivre » est complexe et sous-entend l'idée de dépendance mutuelle entre les êtres humains, leur environnement nature et les ancêtres ainsi que la conception des cultures comme des réalités multiples et plurielles

⁷ Voir [en ligne] : <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>.

⁸ Pour plus d'informations, consulter [en ligne] : <http://www.rita.com.mx/>.

Les inégalités de développement social des peuples autochtones sont structurelles. Les réduire est impératif pour passer à une nouvelle ère en matière d'égalité réelle.

- *Promouvoir des politiques de protection sociale qui reconnaissent les contributions des aînés autochtones ainsi que leur plus grande vulnérabilité, et les protègent tout particulièrement.* Par exemple, la République bolivarienne du Venezuela garantit depuis 2010 leur accès à une pension de retraite à un âge inférieur à celui exigé au reste de la population. Le gouvernement mexicain a récemment adopté une mesure semblable, en établissant des âges différenciés pour les populations autochtones ou non en matière d'accès aux pensions de retraite (65 et 68 ans, respectivement)⁹.

En matière d'éducation, il est en général nécessaire d'assurer que les contenus pédagogiques soient revus dans une perspective de transversalisation de l'interculturalité à l'ensemble de la société, notamment à tous les enfants et adolescents. Il est particulièrement important de :

- *Mettre en œuvre des actions visant à éliminer les obstacles majeurs à l'accès des peuples autochtones à l'éducation secondaire et aux études supérieures,* sur l'ensemble du territoire rural, en mettant l'accent sur la formation de professionnels autochtones, et en encourageant la création, l'agrandissement et la consolidation d'institutions d'éducation supérieure interculturelles et d'universités autochtones. Au Paraguay par exemple, la loi impose d'attribuer aux autochtones 1 pour cent des bourses offertes pour l'éducation supérieure¹⁰, et au Brésil, la loi 12.711 de 2012 prévoit de remettre des bourses et de réserver des places aux personnes ayant étudié dans des établissements publics et qui s'auto-identifient comme autochtones et d'ascendance africaine¹¹.

Dans le domaine de la santé, il convient, en règle générale, de disposer d'un *cadre juridique robuste et de politiques permettant d'assurer l'accès de la population autochtone aux services de santé. Il est en outre nécessaire de :*

- *Promouvoir des politiques dotées d'objectifs de santé concrets, de façon à évaluer les résultats des stratégies et mécanismes de mesure systématique d'indicateurs différenciés par peuple d'appartenance.* Le Plan national de diminution de la mortalité infantile autochtone lancé en 2016 au Brésil en constitue un bon exemple, puisqu'il inclut des cibles spécifiques pour les peuples autochtones à l'horizon 2019, dont les avancées sont surveillées et publiées en permanence. Le Brésil possède d'ailleurs un Système unique de santé ainsi qu'un sous-système de santé autochtone¹².
- *Envisager, dans le cadre de l'observation générale n° 14 du PIDESC, des services appropriés du point de vue culturel, c'est-à-dire qui tiennent compte des soins préventifs, des pratiques culturelles et des médecines traditionnelles de façon articulée afin de respecter les pratiques des populations autochtones.* Au Paraguay, par exemple, la loi n° 5.469/15 a acté la création du Conseil national de santé des peuples autochtones et la Direction nationale de santé des peuples autochtones (DINASAPI) ainsi que des services chargés des questions de santé dans les gouvernements départementaux, pour la prise en charge des peuples autochtones¹³. Par ailleurs, le ministère colombien de la Santé a créé, par le biais du Décret n° 1848 de 2017, un système d'autorisations spéciales des Unités de promotion autochtones, applicables au cours de la période de transition au Système autochtone de santé propre et interculturel (SISPI). Celles-ci sont temporaires et couvrent l'ensemble des exigences et des processus qui déterminent les conditions administratives, scientifiques, techniques, culturelles et financières dans l'intention de garantir l'accès aux services de santé selon une approche différentielle, en tenant compte des particularités socioculturelles et géographiques des peuples autochtones¹⁴.

⁹ Voir [en ligne] : <https://www.gob.mx/pensionpersonasadultasmayores#:~:text=El%20programa%20atiende%20a%20todos,%242%2C550%20pesos%20cada%20dos%20meses>.

¹⁰ Voir [en ligne] : Loi n° 3733/09. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1347/asigna-al-sector-indigena-el-uno-por-ciento-1-de-las-becas-de-estudio-ofrecidas-para-el-nivel-terciario>.

¹¹ Voir [en ligne] : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm.

¹² Voir [en ligne] : <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2009/servicios%20salud%20zonas%20indigenas.pdf>.

¹³ Voir [en ligne] : <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4455/de-la-salud-de-los-pueblos-indigenas>.

¹⁴ Voir [en ligne] : <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84139>.

2. Le droit à la non-discrimination : les mesures de réparation

Outre les mesures visant la réduction des inégalités en matière de bien-être, et dans les cas le requérant, une façon de lutter contre la discrimination structurelle consiste à mettre en œuvre des politiques de nature réparatrice, basées sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et qui tentent de remédier aux obstacles et à la discrimination structurelle spécifiques auquel chaque peuple autochtone est confronté pour obtenir le plein exercice de ses droits fondamentaux. Pour ces cas, il est nécessaire de :

- *Mettre en œuvre des mesures de réparation centrées, entre autres, sur l'article 63.1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme autour de la restitution des droits, des biens et des libertés et de la garantie de non-répétition des violations, et proposant dans certains cas une éventuelle indemnisation compensatoire des dommages matériels et immatériels.* Ces mesures sont indiquées dans les cas de violation des droits. C'est par exemple la situation de la communauté autochtone *Yakye Axa*, qui a saisi¹⁵ la Commission interaméricaine des droits de l'homme en 2005 au motif que l'État paraguayen n'avait pas garanti son droit de propriété ancestral, puisque la demande de revendication territoriale de la communauté se trouvait en cours d'instruction depuis 1993. Cette circonstance avait empêché la communauté et ses membres d'accéder à la propriété et la possession de leur territoire et donné lieu à leur état de vulnérabilité alimentaire, médicale et sanitaire, menaçant en permanence la survie des membres de la communauté ainsi que leur intégrité. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a répondu que l'État devait prendre des mesures immédiates, périodiques et permanentes pour assurer un approvisionnement en eau potable pour la consommation et l'hygiène personnelle des membres de la communauté, l'évaluation et la prise en charge médicale et psychosociale de tous les membres de la communauté, notamment les enfants et les personnes âgées, ainsi que la réalisation périodique de campagnes de vaccination et de déparasitage dans le respect de leurs us et coutumes, la prise en charge médicale particulière des femmes enceintes et des nouveau-nés, tant avant l'accouchement que dans les mois suivants, l'approvisionnement en nourriture en qualité et quantité suffisante pour assurer une nutrition adéquate, l'installation de latrines ou de tout autre type d'installations sanitaires adéquates sur le lieu de vie de la communauté, la dotation de l'école en matériel et en ressources humaines nécessaires pour garantir l'accès à l'éducation de base pour les enfants de la communauté, dans le respect de leurs traditions culturelles et de façon à garantir la protection de leur langue.

3. Le droit à la propriété, à l'accès, l'utilisation et le contrôle des terres, territoires et ressources naturelles et au consentement préalable, libre et éclairé

La garantie du droit à la propriété, notamment à l'accès, l'utilisation et le contrôle des territoires et des ressources naturelles qui s'y trouvent revêt une très grande importance pour la réduction des inégalités structurelles frappant les peuples autochtones et doit être réalisée au niveau normatif comme programmatique. Sur le plan normatif, sont nécessaires :

- *La reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones et de leurs droits territoriaux.* La plupart des constitutions des pays (à l'exception du Chili, du Costa Rica et de l'Uruguay) consacrent la reconnaissance et les droits territoriaux des peuples autochtones.
- *La reconnaissance des droits territoriaux des peuples autochtones (propriété collective) dans les législations de rang inférieur et les lois sectorielles qui permettent leur application*

¹⁵ Voir [en ligne] : http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.

correcte. Tant les normes que les procédures administratives ainsi que les organes de l'État reconnaissent le droit coutumier comme constituant la pierre angulaire de la propriété autochtone, évitant ainsi que ne soient imposées des délimitations arbitraires qui réduisent la superficie des terres communautaires. La loi bolivienne est la plus avancée et la plus ancienne en matière de reconnaissance des droits territoriaux de la population autochtone. Entre 1990 et 1992, des titres de propriété ont été attribués à huit territoires autochtones représentant une superficie totale de 2 547 061 hectares (CEPALC/FILAC, 2020). Le Brésil est également un pays offrant des garanties légales avancées depuis la publication en janvier 1996 du décret n° 1775¹⁶ qui établit un mécanisme administratif permettant d'obtenir la formalisation légale de la propriété¹⁷.

- *La reconnaissance des droits* sur les ressources naturelles dans les normes de second et troisième niveau. À ce jour, ceux-ci ne sont reconnus que de façon restreinte dans une minorité de pays qui maintient la tutelle des peuples autochtones sur ces ressources. Dans le reste des pays, il est possible de les exploiter par le biais de concessions aux entreprises privées nationales ou transnationales (Del Popolo, 2017, CEPALC/FILAC, 2020).

Sur le plan des programmes, garantir le respect des dispositions réglementaires implique :

- *La mise en œuvre de politiques et mécanismes d'octroi de titres de propriété aux groupes autochtones qui leur soient véritablement accessibles en termes de coûts, d'exigences légales, techniques et probatoires et évitent la bureaucratie.* D'après la CEPALC et le FILAC (2020), certains cas auront même besoin de *mécanismes spéciaux capables de restituer le droit originnaire de propriété collective*. Par exemple, pendant le conflit armé qui a duré plus de trois décennies au Guatemala, de nombreuses communautés ont été déplacées de leurs territoires traditionnels et un processus de « nationalisation » de leurs terres a entraîné leur enregistrement au nom de l'État. Dans les années 80, l'Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) a déclaré les terres des familles déplacées « en état d'abandon », ce qui a justifié leur octroi à de nouveaux occupants, principalement des grands propriétaires terriens et des militaires (CIDH, 2015). Suite aux accords de paix de 1996 conclus pour mettre fin à ce conflit, des lois et des institutions ont été créées pour que les groupes autochtones puissent redevenir propriétaires de leurs territoires traditionnels. Cependant, les politiques publiques en matière de reconnaissance, attribution de titres de propriété, protection, revendication, restitution et indemnisation n'ont pas été considérées comme suffisantes. Cela illustre bien la nécessité de mettre en place des mécanismes spéciaux pour la restitution du droit à la propriété originale des terres (Procureur chargé des droits de l'homme, 2018).
- *Assurer le droit au consentement préalable, libre et éclairé et à la consultation préalable afin de protéger les droits des peuples autochtones sur leurs territoires, leurs terres et ressources naturelles¹⁸, tant dans les lois que dans la réglementation.* L'État plurinational de Bolivie, l'Équateur, le Mexique et la République bolivarienne du Venezuela consacrent par exemple dans leurs constitutions la consultation préalable, libre et éclairée des peuples autochtones, bien qu'en la dotant de contenus et portées distincts. L'État plurinational de Bolivie, l'Équateur, le Mexique et le Nicaragua l'incluent également à certaines lois sectorielles connexes, comme



POLITIQUES

Il est essentiel de renforcer les mesures visant la garantie du respect des normes protégeant les droits à la propriété des peuples autochtones.

¹⁶ Voir [en ligne] : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm.

¹⁷ Malheureusement, la complexité du processus, conjuguée aux pressions politiques, fait qu'en juin 2019, seuls 60 pour cent de la superficie totale couverte par les 737 propriétés communales autochtones avait achevé son processus de régularisation foncière.

¹⁸ La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) affirme que toute décision pouvant porter atteinte, modifier, réduire ou limiter les droits territoriaux des peuples autochtones doit faire l'objet d'une consultation préalable dans le but d'obtenir le consentement du peuple affecté (CEPALC/FILAC, 2020).

celles relatives aux hydrocarbures, à l'exploitation minière et aux ressources hydriques. Cependant, la tendance de la plupart des pays de la région (9 sur 17) consiste à publier des normes spécifiques, de rang légal ou réglementaire, mais dotées de standards peu exigeants en matière de régulation de la consultation et inopérants en ce qui concerne leurs processus d'implémentation. Ces mécanismes ne sont donc pas suffisamment efficaces pour éviter l'affectation des droits territoriaux des peuples autochtones.

- *Promouvoir la production d'informations statistiques relatives à la situation actuelle de la propriété de la terre autochtone, par exemple, en créant des plateformes interactives présentant des données foncières obtenues de sources officielles ainsi que provenant des organisations de la société civile.* C'est le cas au Paraguay de la plateforme interactive « *Tierras Indígenas* » soutenue par la *Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas* (FAPI), qui consolide des données provenant de différentes sources officielles (Direction générale des statistiques, enquêtes et recensements, Institut paraguayen des autochtones, Service national du Cadastre) ainsi que d'organisations autochtones¹⁹.

4. Le droit à la participation aux processus de prise de décisions

La garantie des droits politiques des groupes autochtones constitue un autre aspect essentiel en matière de réduction des inégalités. Cela peut être accompli par :

- *La promotion d'actions positives en faveur du droit à la participation aux processus de prise de décisions, puisqu'elle leur permet d'exercer une incidence sur les politiques publiques de tous types.* Parmi les actions positives liées à la prise de décisions, il convient de signaler, par exemple, qu'en 2017, le conseil général de l'Instituto Nacional Electoral (INE) du Mexique a approuvé des critères et des actions positives que les partis politiques nationaux ou les coalitions devront respecter en matière d'inscription de candidatures fédérales aux mandats de députés et sénateurs, de sorte à sauvegarder le principe de parité femmes-hommes et à assurer l'existence de tickets constitués de candidats et candidates autochtones²⁰. L'article 171 de la Constitution colombienne de 1991 en constitue un autre exemple, dès lors qu'il établit une circonscription spéciale pour l'élection de sénateurs représentant les communautés autochtones, ainsi que l'article 246 qui prévoit des juridictions spéciales pour les autorités des peuples autochtones.

Les propositions présentées plus haut pour réduire les inégalités en matière de bien-être et de développement des peuples autochtones, qui visent à garantir leurs droits à la non-discrimination, à la propriété et à la participation exigent le renforcement de deux éléments de gestion : les capacités statistiques dans le but de rendre plus visible la population autochtone, et la mise à disposition de ressources²¹ afin de mettre en œuvre et consolider les politiques citées dans cette section.

POLITIQUES



La participation des peuples autochtones doit être une constante tout au long du cycle de la politique publique : de la conception à la mise en œuvre en passant par le suivi et l'évaluation.

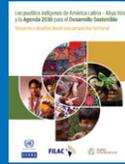
¹⁹ Voir [en ligne] : <https://www.tierrasindigenas.org/>.

²⁰ Voir [en ligne] : <https://centralectoralelectoral.ine.mx/2017/11/08/aprueba-ine-criterios-y-acciones-afirmativas-en-materia-de-paridad-y-representacion-de-los-pueblos-indigenas/>.

²¹ Il est indispensable que les lois concernant le budget de l'État des pays dotent les politiques et programmes ciblant les peuples autochtones du financement nécessaire.

D. Références bibliographiques suggérées

SUGGESTIONS



- CEPALC/FILAC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Fonds de développement pour les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes) (2020), « *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial* », Documents de projet (LC/TS.2020/47), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.



- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2014a), « *Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* » (LC/L.3893), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.



- F. Del Popolo (Ed.) (2017), « *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala) : Desafíos para la igualdad en la diversidad* » (LC/PUB.2017/26), 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/43187-pueblos-indigenas-america-abya-yala-desafios-la-igualdad-la-diversidad>.



- Site Web de la CEPALC sur les peuples autochtones. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/temas/pueblos-indigenas-afrodescendientes>.



- Sistema de información e indicadores sociodemográficos de poblaciones y pueblos indígenas. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPP>.

E. Questions

- Analysez le concept d'auto-identification dans le contexte de la définition statistique des peuples autochtones et vérifiez la façon dont s'effectue l'identification des peuples autochtones dans votre pays, région ou territoire. Comparez et commentez.
- Identifiez les principales inégalités en matière de développement et de bien-être entre les peuples autochtones et le reste de la population dans votre pays, région ou territoire.
- Proposez des exemples de discrimination structurelle contre les peuples autochtones dans votre pays, région ou territoire.
- Analysez le concept et les conséquences des mesures de réparation visant à contrer les problèmes de discrimination (structurelle). Appliquez ce concept à des exemples pratiques liés à la protection sociale dans votre pays, région ou territoire.
- Identifiez trois mesures, politiques ou lois centrées sur le renforcement de la garantie du droit des peuples autochtones à la propriété, à l'accès, l'utilisation et le contrôle des terres, territoires et ressources dans votre pays, région ou territoire.

Références bibliographiques

- Alegre, M. et R. Gargarella (2007), « *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario* », Edit. Lexis Nexis Argentina, S. A. y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://static-laleythomsonreuters.com/LALEYARC/product/files/41352374/41352374.pdf>.
- BM (Banque mondiale) (2015), « *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI* », Washington, D.C. : Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/54165146799959129/latinoampourcentc3pourcenta9rica-indpourcentc3pourcentadgenaa-en-el-siglo-xxi-primera-dpoucentc3pourcenta9cada>.
- Bielschowsky, R. et M. Torres (Comps.) (2018), 3e chapitre, dans « *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio, Textos seleccionados del período 2008-2018* », Collection 70 ans, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/id/254527/S1800087_es.pdf.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2014a), « *Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* » (LC/L.3893), Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.
- _____ (2014b), « *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas* » (LC/L.3842), 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/36779-mujeres-indigenas-nuevas-protagonistas-nuevas-politicas>.
- CEPALC/FILAC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Fonds de développement pour les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes) (2020), « *Los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial* », Documents de projet (LC/TS.2020/47), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.
- CIDH (Cour interaméricaine des droits de l'homme) (2018), « Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos, n° 11 : Pueblos indígenas y tribales ». Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11.pdf>.
- _____ (2015), « *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* », Washington, D.C.
- Corbetta, S. et al. (2018), « *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: Avances y desafíos* » (LC/TS.2018/98), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Disponible [en ligne] à l'adresse : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44269/1/S1800949_es.pdf.
- Del Popolo, F., (Éd.) (2017), « *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): Desafíos para la igualdad en la diversidad* » (LC/PUB.2017/26), 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/43187-pueblos-indigenas-america-abya-yala-desafios-la-igualdad-la-diversidad>.
- Commission des droits de l'homme pour la Nouvelle-Zélande (2012), « *A fair go for all? Addressing Structural Discrimination in Public Services* », Nouvelle-Zélande. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.hrc.co.nz/files/2914/2409/4608/HRC-Structural-Report_final_webv1.pdf.
- Martínez Cobo, J. (1986), « Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas », Document ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7, 1986, [en ligne] https://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH0151/8c042321.dir/EstudioCobo_conclus_est1.pdf.
- Montenegro, R. y C. Stephens (2006), « *Indigenous health in Latin America and the Caribbean* », *Lancet* 2006, 367 : 1859–69. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16753489/>.
- Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2020), « *Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General* » (A/HRC/43/3/Add.3) p. 20. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://undocs.org/es/A/HRC/43/3/Add.3>.
- _____ (2018), « *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en México* » (A/HRC/39/17/Add.2). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://undocs.org/es/A/HRC/39/17/ADD.2>.
- _____ (2016) « *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras* » (A/HRC/33/42/Add.2). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://undocs.org/A/HRC/33/42/Add.2>.
- _____ (2014) « *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas* », James Anaya (A/HRC/27/52/Add.1). Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://undocs.org/A/HRC/27/52/Add.1>.
- Pelletier, P. (2014), « *La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* », Institut interaméricain des droits de l'homme, San José. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>.
- Procureur chargé des droits de l'homme (2018), « *Informe Anual Circunstanciado de Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos* », Ciudad de Guatemala.
- Solis, P. (2017), « *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad* ». Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Colección Fundamentos, México, Mexique. Disponible [en ligne] à l'adresse : <http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/discriminacion-estructural-y-desigualdad-social-con-casos-ilustrativos-para-jovenes-indigenas-mujeres-y-personas-con-discapacidad/>.



Personnes d'ascendance africaine¹

A. Cadre réglementaire

Le cadre de développement des droits des personnes d'ascendance africaine se fonde sur les principes des droits de l'homme, aussi bien ceux qui concernent la population en général que ceux les mentionnant spécifiquement. Parmi les principaux instruments juridiques internationaux qui évoquent la question de la discrimination ethno-raciale ou les personnes d'ascendance africaine, il faut mentionner :

- La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)
- La Convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession) (1958)
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- La Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (1973)
- La Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples autochtones et tribaux (1989)

Au niveau régional, on trouve la Convention américaine relative aux droits de l'homme ou de San José de Costa Rica (1969), et la Charte andine pour la promotion et la protection des droits de l'homme (2002). Cette dernière contient une section consacrée exclusivement aux «peuples autochtones et aux communautés d'ascendance africaine» qui leur reconnaît divers droits collectifs² et individuels. Dans le cadre du Marché commun du Sud (MERCOSUR)³, la Réunion des autorités sur les droits des personnes d'ascendance africaine (RAFRO)⁴ a été créée en 2015 et coordonne les débats politiques et les initiatives liés à la population d'ascendance africaine, en promouvant son inclusion parmi les acteurs fondamentaux pour le développement de la région.

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

² Parmi ceux-ci, on trouve le droit à l'identité, à une éducation interculturelle, au développement de leurs pratiques traditionnelles et à la consultation concernant l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables sur leurs terres ou dans leurs territoires.

³ C'est un processus d'intégration régionale institué initialement par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay et auquel se sont incorporés la République bolivarienne du Venezuela (en suspension) et l'État plurinational de Bolivie (en processus d'adhésion). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>.

⁴ La RAFRO est coordonnée par des mécanismes responsables de la promotion de l'égalité raciale et de la lutte contre le racisme des pays signataires du MERCOSUR. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.mercosur.int/reunion-sobre-derechos-de-los-afrodescendientes-rafro-es-creada-en-el-ambito-del-mercotur/>.

STATISTIQUE

Environ un cinquième de la population latino-américaine est d'ascendance africaine et celle-ci, dans une large majorité, descend des personnes qui sont arrivées d'Afrique sur notre continent à travers la traite transatlantique des personnes réduites en esclavage.



20%

de la population latino-américaine est d'ascendance africaine

Il existe en outre des cadres réglementaires nationaux avec différents niveaux de spécificité concernant la protection des droits de la population d'ascendance africaine. Par exemple, plusieurs pays ont adopté des législations qui interdisent la discrimination raciale et la typifient en tant que délit pouvant être passible de privation de liberté⁵, tandis que d'autres condamnent les discriminations fondées sur la race, l'ethnie ou la couleur, outre le sexe et la religion⁶. De même, les constitutions du Brésil, de la Colombie, de l'Équateur et de l'État plurinational de Bolivie reconnaissent explicitement la population d'ascendance africaine.

La Constitution faisant le plus référence aux personnes d'ascendance africaine est celle de l'Équateur (2008), avec un chapitre exclusif qui reconnaît les «populations noires ou afro-équatoriennes» comme faisant partie de l'État et garantit le respect de leurs droits humains et leurs droits collectifs⁷. La Constitution de la Colombie (1991) se réfère aux «communautés noires» qui jouissent de droits collectifs comme les peuples autochtones ; ceci est lié, entre autres choses, à l'autodétermination et à la considération comme personnes porteuses de droits collectif (propriété de terres ancestrales) et devant être consultées en cas d'interférence avec leurs territoires. La Constitution du Brésil (1988) ne fait pas référence aux personnes d'ascendance africaine comme constituant un «peuple», mais elle reconnaît la propriété collective des terres ancestrales des personnes d'ascendance africaine originaires des *quilombos*⁸ et établit le racisme comme un crime imprescriptible n'ouvrant pas droit à caution, sujet à une peine de réclusion. La Constitution de l'État plurinational de Bolivie (2009), quant à elle, reconnaît la population d'ascendance africaine.

Des avancées juridiques importantes ont eu lieu ces dernières années : en 2015, le Costa Rica a réformé sa constitution, établissant le caractère multiethnique et pluriculturel du pays et la reconnaissance de l'ascendance africaine dans divers instruments de politique publique. En 2019, le Chili a reconnu juridiquement le peuple d'ascendance africaine, ce qui inclut l'identité culturelle, la langue, les traditions, la culture, les institutions et la cosmovision des Afro-Chiliens⁹ ; Cuba a adopté une nouvelle constitution rejetant toute manifestation de racisme ou de discrimination¹⁰ et le Mexique a reconnu dans sa constitution les peuples et les communautés afro-mexicaines comme partie de la composition pluriculturelle de la Nation (CEPALC, 2019).

B. Diagnostic des inégalités qui touchent la population d'ascendance africaine



- Près d'un cinquième de la population latino-américaine est constitué de descendants des personnes africaines réduites en esclavage.
- Les populations d'ascendance africaine sont éminemment urbaines et sont distribuées, pratiquement, dans tous les territoires.
- Les personnes d'ascendance africaine subissent une discrimination raciale qui les place dans des positions de pauvreté, vulnérabilité et désavantages accrus.
- Les personnes d'ascendance africaine tendent à se trouver dans des situations de vulnérabilité socioéconomique plus importante que les personnes d'ascendance non africaine et d'accès plus difficile à l'emploi, à l'éducation, à la santé et au logement, entre autres.

⁵ Parmi ces pays, on peut citer l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, Cuba, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, la République dominicaine et l'Uruguay (CEPALC, 2017a).

⁶ Par exemple, l'État plurinational de Bolivie, le Brésil, la Colombie, Cuba, l'Équateur, El Salvador, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, Porto Rico et la République bolivarienne du Venezuela (CEPALC, 2017a).

⁷ Droit au développement de l'identité, de conserver la propriété des terres communautaires (inaliénables, insaisissables et indivisibles), d'exercer l'usufruit des ressources naturelles renouvelables, d'être consultées sur l'exploitation des ressources non renouvelables, pouvant y compris participer aux bénéfices et recevoir des indemnités.

⁸ Communautés formées par des esclaves qui fuyaient l'esclavage (en français, on appelle «marrons» les esclaves fugitifs qui vivaient en liberté). D'après la Constitution, l'État doit émettre les titres de propriété et conserver les documents et les sites historiques des quilombos, ce qui implique la reconnaissance de droits collectifs.

⁹ Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7654/>.

¹⁰ Disponible [en ligne] à l'adresse <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>.

1. Principales caractéristiques de la population d'ascendance africaine

Le concept d'«ascendance africaine» se réfère aux personnes appartenant à diverses cultures «noires» issues d'Africains ayant survécu au système esclavagiste de l'époque moderne¹¹. Pendant les préparatifs de la Conférence de Durban (2001), des processus d'identité politique se sont articulés et ont conflué en réseaux d'organisations de personnes d'ascendance africaine dans la région, y compris celles anglophones et des États-Unis. Dans ce cadre, la notion d'«ascendance africaine»¹², qui va au-delà de la couleur de peau en permettant la reconnaissance de ce groupe en tant que communauté ethnique qui politise son identité et se considère comme un peuple, gagne en force (Antón et al., 2009).

Environ un cinquième de la population latino-américaine est constituée de descendants des personnes africaines réduites en esclavage durant la traite ou commerce esclavagiste qui a duré près de quatre siècles. Ces populations vivent jusqu'à aujourd'hui des situations d'inégalité, de discrimination et de racisme extrêmes de caractère structurel¹³ et institutionnel¹⁴, qui se combinent avec une histoire culturelle du privilège. Malgré cette situation, la population d'ascendance africaine fait preuve de résilience et est parvenue à positionner ses revendications historiques dans les agendas internationaux, régionaux et nationaux. Cependant, malgré les avancées de la mise en œuvre de politiques de lutte contre le racisme et de promotion de l'égalité raciale et la création de mécanismes institutionnels pour gérer les questions convenues, les inégalités et le racisme structurel subis par la population d'ascendance africaine se manifestent toujours dans divers domaines du développement et de l'exercice des droits.

Les chiffres censitaires disponibles permettent d'estimer que la population d'ascendance africaine en Amérique latine s'élève à 134 millions de personnes, ce qui représente 21 pour cent de la population totale de la région (CEPALC/FNUAP, 2020)¹⁵. Le Brésil est le pays avec le plus grand nombre de personnes d'ascendance africaine (plus de 100 millions). En termes de pondération relative des personnes d'ascendance africaine par pays, la quasi-totalité de la population haïtienne, plus de la moitié de la population brésilienne, et plus d'un tiers de la population cubaine sont d'ascendance africaine ; suivent en importance la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Panama et la République dominicaine (voir l'encadré X.1).



¹¹ Actuellement, du fait de l'augmentation des mouvements migratoires, le concept d'ascendance africaine pourrait inclure aussi les personnes africaines et leurs descendants qui ne sont pas nécessairement liés au système esclavagiste colonial (CEPALC, 2017a).

¹² Selon Romero Rodríguez, participant à la Conférence préparatoire des Amériques (Santiago du Chili, 2000) à la III Conférence mondiale contre le racisme de Durban, 2001, «nous sommes arrivés noirs et nous repartons d'ascendance africaine» de cette Conférence» (Rodríguez Romero, 2004).

¹³ Il s'agit d'un ensemble de pratiques fondées sur les préjugés et les stéréotypes qui sont légitimés et touchent un groupe social sur la base de caractéristiques comme la race, l'ethnie, la couleur, la nationalité, la culture ou d'autres. Il est structurel parce que ces pratiques sont perméables à toute la société et font du racisme un instrument de domination qui finit par justifier l'inégalité et l'exclusion de groupes déterminés et le privilège des autres.

¹⁴ Il s'agit de l'incorporation de valeurs et de pratiques discriminatoires dans les institutions sociales. Par exemple, l'utilisation d'un vocabulaire peu familier (ou d'une autre langue), le traitement de fonctionnaires peu sensibles aux cultures différentes de la leur (par exemple, un enseignant qui ne croit pas qu'un élève d'ascendance africaine puisse être intelligent et, de ce fait, ne l'écoute pas ou l'ignore). Il est important de remarquer que la discrimination institutionnelle n'est pas uniquement la conséquence d'actes individuels, mais le résultat de pratiques ancrées qui reproduisent et renforcent la discrimination.

¹⁵ Connaître la quantité exacte de personnes d'ascendance africaine est complexe du fait de difficultés comme, entre autres, l'inclusion de questions pertinentes et l'opérationnalisation du concept d'ascendance africaine dans les instrument statistiques, outre la formation insuffisante des enquêteurs, la communication dans des zones multilingues et le manque de participation des personnes d'ascendance africaine aux processus qui impliquent l'auto-identification (Del Popolo, 2008 ; CEPALC, 2009, 2017b ; Del Popolo et Schkolnik, 2013).

CUADRO X.1

Amérique Latine (20 países) : población afrodescendiente, según último censo y estimaciones a 2020^a
(En miles de personas y porcentajes)

PAYS ET ANNÉE DE RECENSEMENT	POPULATION D'ASCENDANCE AFRICAINE RECENSÉE	POURCENTAGE DE POPULATION D'ASCENDANCE AFRICAINE	POPULATION TOTALE ESTIMÉE EN 2020	POPULATION D'ASCENDANCE AFRICAINE ESTIMÉE EN 2020
Argentine, 2010	149,6	0,4	45 195,8	168,5
Bolivie (État plur. de), 2012	23,3	0,2	11 673,0	27,1
Brésil 2010	97 171,6	50,9	212 559,4	108 278,4
Chili, 2017	9,9	0,1	19 116,2	11,5
Colombie, 2018	2 982,2	6,8	50 882,9	3 482,9
Costa Rica, 2011	334,4	7,8	5 094,1	396,0
Cuba, 2012	4 006,9	35,9	11 326,6	4 064,1
Équateur, 2010	1 041,6	7,2	17 643,1	1 268,8
El Salvador, 2007	7,4	0,1	6 486,2	8,4
Guatemala, 2018	47,2	0,3	17 915,6	57,3
Honduras, 2013	115,8	1,4	9 904,6	138,1
Mexique, 2015	1 381,9	1,2	128 932,8	1 490,5
Nicaragua, 2005	23,9	0,5	6 624,6	30,8
Panama, 2010	300,6	8,8	4 314,8	380,8
Paraguay, 2012	3,9	0,1	7 132,5	4,3
Pérou, 2017	1 049,9	3,6	32 971,8	1 178,1
Uruguay, 2011	149,7	4,6	3 473,7	159,9
Venezuela (Rép. bol. du), 2011	936,8	3,4	28 435,9	978,3
Estimations à partir d'autres sources				
Haïti	---	95,5	11 402,5	10 889,4
République dominicaine	---	8,6	10 847,9	932,9
TOTAL		20,9	641 934,0	133 946,2

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Fonds des Nations Unies pour la population (CEPALC/FNUAP), «Les personnes d'ascendance africaine et la matrice de l'inégalité sociale en Amérique latine : les défis de l'inclusion», *Documents de projets* (LC/PUB.2020/14), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, 2020.

^a Les estimations à l'horizon 2020 ont été réalisées à partir des chiffres de population de l'*Observatoire démographique de l'Amérique latine et des Caraïbes 2019* (CEPALC, 2020) et sur la base des pourcentages de personnes d'ascendance africaine selon le dernier recensement ou la source disponible.



Les populations d'ascendance africaine sont éminemment urbaines et sont distribuées, pratiquement, dans tous les territoires. À l'exception de la Colombie, du Guatemala et du Honduras, dans les 15 pays pour lesquels on dispose de données, le degré d'urbanisation de la population d'ascendance africaine tend à se situer au-delà de 70 pour cent, variant de 59,2 pour cent au Honduras à 96,6 pour cent en Uruguay (CEPALC/FNUAP, 2020). Dans la majorité des pays, elle se situe dans les grandes métropoles ou les villes principales et sa distribution territoriale est le reflet de modèles historiques liés aux territoires des établissements humains durant la période esclavagiste. Dans plusieurs cas, les zones de concentration de ces populations coïncident avec les zones les plus déprimées ou les plus défavorisées ; dans d'autres cas, bien que n'étant pas les zones les plus défavorisées, comme c'est le cas dans les grandes villes, les personnes d'ascendance africaine sont concentrées dans les noyaux marginaux de ces espaces. L'analyse de la répartition territoriale de la population d'ascendance africaine est fondamentale pour comprendre la reproduction des inégalités ethno-raciales et son intersection avec d'autres axes d'inégalité sociale en Amérique latine, et concevoir des politiques efficaces pour la réduction des écarts (CEPALC, 2017b, 2017a).

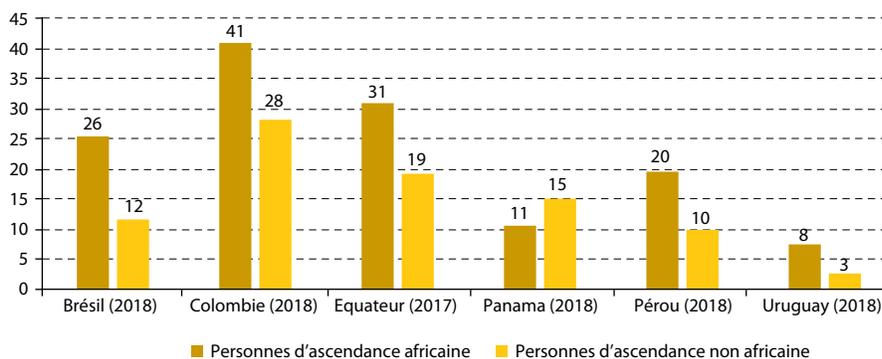
Enfin, il convient de remarquer que les populations d'ascendance africaine se trouvent à un stade complet ou avancé de leur transition démographique, principalement en raison de la baisse des taux de fécondité, mais aussi de la réduction de la mortalité et de l'allongement de la durée de vie. Ces phénomènes se reflètent dans les structures par sexe et par âge. Hormis au Honduras, au Nicaragua, au Panama et au Venezuela (République bolivarienne du) où la population d'ascendance africaine est plus âgée que celle d'ascendance non africaine, dans la majorité

des pays elle est relativement plus jeune (CEPALC/FNUAP, 2020). Néanmoins, la population d'ascendance africaine présente une relation de dépendance démographique favorable (dividende démographique) ; autrement dit, la proportion de personnes en âge de travailler est supérieure à celle des personnes potentiellement inactives. Tirer parti de ce dividende démographique implique, d'une part, de renforcer les politiques d'éducation de qualité et d'affronter les inégalités en matière de santé et, d'autre part, de promouvoir des politiques de transition école-travail et d'accès à l'emploi productif, outre renforcer les systèmes de protection sociale et de soins. En l'absence de mesures faisant face aux pressions démographiques liées au vieillissement, les risques cumulés conduiront inévitablement à une hausse importante des inégalités chez les personnes âgées (CEPALC, 2017a, 2017b).

2. Bref profil des inégalités raciales

Une manière d'examiner l'inégalité existante entre la population d'ascendance africaine et la population d'ascendance non africaine consiste à analyser les niveaux de pauvreté. Dans cinq des six pays d'Amérique latine (voir le graphique X.1), la population d'ascendance africaine présente des niveaux de pauvreté supérieurs (à l'exception du Panama). Au Brésil et au Pérou, la proportion de personnes d'ascendance africaine vivant en situation de pauvreté est proche du double de celle des personnes d'ascendance non africaine, et presque le triple en Uruguay.

GRAPHIQUE X.1
Amérique latine (6 pays) : incidence de la pauvreté selon le statut racial, vers 2018^a
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Fonds des Nations Unies pour la population (CEPALC/FNUAP), «Les personnes d'ascendance africaine et la matrice de l'inégalité sociale en Amérique latine : les défis de l'inclusion», *Documents de projets* (LC/PUB.2020/14), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies sur la base de tabulations spéciales des enquêtes auprès des ménages.

^a La population d'ascendance non africaine n'inclut pas la population qui s'identifie comme autochtone, ni les cas où le statut ethno-racial n'est pas connu.

Les niveaux de pauvreté se reflètent dans les droits, comme celui d'habiter un logement convenable¹⁶. Cependant, un très grand nombre de personnes vit en surpopulation, dans des établissements humains improvisés, ou dans des conditions dangereuses et insalubres. Les données censitaires pour 12 pays d'Amérique latine montrent que la proportion de personnes d'ascendance africaine qui vivent dans des logements surpeuplés est supérieure à celle des personnes d'ascendance non africaine. De même, les personnes d'ascendance africaine présentent un taux plus élevé en termes de manque d'eau potable et de services d'assainissement (CEPALC, 2017a).

¹⁶ Pour qu'un logement soit considéré comme convenable, outre des critères de sécurité juridique, d'habitabilité, d'accessibilité, de localisation et de pertinence culturelle, il doit disposer d'un accès durable et non discriminatoire aux services de base. Ceci inclut l'accès à l'eau potable, aux installations sanitaires et d'hygiène, aux moyens de stocker des aliments et d'éliminer les déchets et à l'énergie pour la cuisine des aliments, le chauffage et l'éclairage, entre autres (HCDH, non daté).

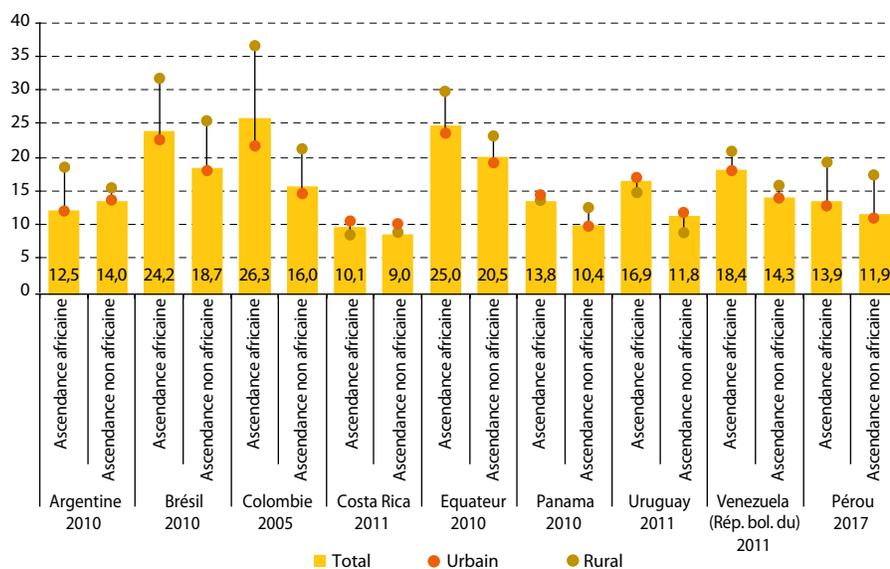
La population d'ascendance africaine présente des niveaux de pauvreté plus élevés que la population d'ascendance non africaine dans cinq des six pays d'Amérique latine avec des données disponibles.

Les personnes d'ascendance africaine sont également défavorisées dans le domaine de la santé. Les données censitaires montrent (voir le graphique X.2) que la probabilité qu'un enfant d'ascendance africaine meure avant d'atteindre l'âge d'un an est bien supérieure à celle pour les enfants d'ascendance non africaine dans tous les pays, aussi bien dans les villes qu'à la campagne (à l'exception de l'Argentine). Les écarts ethno-raciaux les plus importants sont enregistrés dans les zones rurales de Colombie et d'Uruguay, où les taux de mortalité infantile de la population d'ascendance africaine sont 40 pour cent plus élevés que pour les personnes d'ascendance non africaine (en zone urbaine, l'écart est proche de 30 pour cent). Dans les zones urbaines du Panama, la mortalité infantile de la population d'ascendance africaine est environ 30 pour cent supérieure à celle de la population d'ascendance non africaine.

GRAPHIQUE X.2

Amérique latine (9 pays) : estimations de la mortalité infantile selon le statut racial, 2010^a

(En nombre de décès pour 1000 naissances vivantes)



Source : CEPALC (2017a) sur la base d'estimations indirectes à partir de micro-données censitaires à travers REDATAM 7.

^a La population d'ascendance non africaine n'inclut pas la population qui s'identifie comme autochtone, ni les cas où le statut ethno-racial n'est pas connu. Est inclus le recensement de 2017 du Pérou qui considère seulement les personnes de 12 ans et plus.

Dans le cas de la mortalité maternelle¹⁷, il convient de remarquer que la grande majorité des décès liés à la grossesse peut être évitée par l'accès aux soins prénataux durant la gestation et aux soins spécialisés durant l'accouchement. Néanmoins, pour ces indicateurs, les femmes d'ascendance africaine sont défavorisées. Dans le cas du Brésil, par exemple, le Ministère de la santé a rapporté que les femmes d'ascendance africaine ayant déclaré avoir assisté à au moins sept consultations prénatales en 2012 étaient 55,7 pour cent chez les *pretas* et 54,2 pour cent chez les *pardas*¹⁸, tandis que ce chiffre atteignait 74,5 pour cent chez les femmes blanches. Les grossesses chez les adolescentes sont une autre question sanitaire qui reflète les inégalités. Elle synthétise en outre l'entrecroisement des divers axes d'inégalité qui forment la matrice de l'inégalité sociale en Amérique latine (CEPALC, 2016a),

¹⁷ Au Brésil, par exemple, bien que la cible ODD de mortalité maternelle (70 pour 100 mille naissances vivantes) ait été atteinte, le rapport de mortalité maternelle de la population d'ascendance africaine en 2011 était 1,4 fois supérieur à celui de la population d'ascendance non africaine. En Colombie (2010-2013) et en Équateur (2010-2013), l'objectif a été atteint pour les femmes d'ascendance non africaine ; néanmoins, le rapport de mortalité des femmes d'ascendance africaine en Équateur était presque le quadruple de celui des femmes d'ascendance non africaine, et le double en Colombie (CEPALC, 2017b, 2017a).

¹⁸ Au Brésil, l'auto-identification des personnes d'ascendance africaine dans les recensements et les enquêtes auprès des ménages se fait à travers deux des cinq catégories liées à la couleur de la peau établies dans ces instruments, celles-ci étant *preto* (noir) et *pardo* (métisse). La somme de ces deux catégories forme la catégorie «noire» ou d'ascendance africaine.

comme le cycle de vie, la strate sociale et le territoire¹⁹. Au Brésil et en Uruguay, par exemple, les jeunes filles d'ascendance africaine présentaient entre 35 pour cent et 40 pour cent plus de grossesses que celles d'ascendance non africaine. On remarque dans ces pays que les politiques de santé intégrales et universelles mises en œuvre, y compris la réduction des grossesses précoces non désirées, ne sont pas parvenues à éliminer l'inégalité raciale pour cet indicateur (CEPALC, 2017a).

Enfin, la mort violente est l'un des principaux facteurs qui contribuent à la charge de morbidité des jeunes, en particulier chez les hommes (Trucco et Ullmann, 2015)²⁰. Sur le total des victimes d'homicide au Brésil en 2017, 75,5 pour cent étaient d'ascendance africaine et les femmes d'ascendance africaine représentaient 66 pour cent du total des femmes victimes d'homicide sur la même période (IPEA et Forum brésilien de sécurité publique, 2019)²¹. Le statut racial introduit un facteur supplémentaire, car les personnes d'ascendance africaine courent plus de risques d'être contrôlées dans la rue, détenues, incarcérées et condamnées à des peines plus sévères. Cette pratique, appelée «profilage racial», caractérise des comportements policiers de détention et de contrôle utilisant des biais racistes de manière inconsciente ou délibérée. Des groupes déterminés de la population, en particulier les jeunes hommes d'ascendance africaine, sont soumis à diverses formes de traitement violent, sans objectif légitime de respect de la loi (HCDH, 2019)²².

Dans le domaine de l'éducation, les inégalités raciales se renforcent aux niveaux post-secondaire et supérieur. Les chiffres des jeunes de 20 à 29 ans accédant à ces niveaux montrent que les jeunes d'ascendance africaine sont défavorisés dans la plupart des pays. En Uruguay, par exemple, le triple de personnes d'ascendance non africaine a eu accès à l'éducation post-secondaire et supérieure par rapport aux personnes d'ascendance africaine. Dans l'État plurinational de Bolivie, au Brésil et en Équateur, cet écart est d'environ le double, et en Colombie, au Costa Rica et en République bolivarienne du Venezuela il est autour de 50 pour cent. En revanche, dans des pays comme l'Argentine, le Honduras, le Nicaragua et le Panama, la situation semble plus favorable aux personnes d'ascendance africaine (CEPALC, 2017b, 2017a).

Enfin, on remarque que la situation des personnes d'ascendance africaine sur le marché du travail est très inégale, du fait non seulement de l'éducation et la formation reçues, mais aussi de la discrimination, clairement interdite dans le cadre international des droits de l'homme. Ainsi, le marché du travail présente toujours d'importants niveaux d'inégalité concernant l'accès et la qualité de l'emploi, les droits des travailleurs et la protection sociale, ce qui freine le dépassement de la pauvreté, de l'exclusion et de l'inégalité (CEPALC, 2010, 2012a, 2012b, 2012c, 2016b, 2016a). Dans ce sens, les revenus obtenus par le travail, considérés comme l'un des principaux facteurs de la qualité de l'emploi, illustrent les situations inacceptables de discrimination fondée sur le sexe et la race, entre autres.

Plusieurs études montrent ainsi que les revenus du travail des femmes restent significativement inférieurs à ceux des hommes malgré des niveaux de scolarité supérieurs atteints par celles-ci (CEPALC, 2012c, 2011, 2016c, 2016a). De la même manière, les salaires perçus et les niveaux atteints aussi bien en termes d'éducation que sur le marché du travail par les personnes d'ascendance africaine restaient inférieurs à ceux des personnes «blanches» (Telles et Steele, 2012 ; Taschdjian et Vásquez, 2011). En



¹⁹ La fécondité à l'adolescence a augmenté dans certains pays et est considérée comme l'un des facteurs qui réduisent les probabilités de dépasser la pauvreté, étant en outre liée aux inégalités de genre puisque les soins incombent surtout aux jeunes filles, à leurs mères et à leurs grands-mères, indépendamment de la situation conjugale ou de cohabitation avec le père de l'enfant (Rodríguez, 2014).

²⁰ Au Brésil, par exemple, en 2017, le taux d'homicide de la population en générale était d'environ 31,6 décès pour cent mille habitants, tandis que celui de l'ensemble des jeunes (de 15 à 24 ans) était de 69,9, et celui des jeunes d'ascendance africaine de sexe masculin atteignait 130,4 pour cent mille habitants, soit plus de quatre fois supérieur au taux pour la population totale (IPEA et Forum brésilien de sécurité publique, 2019)

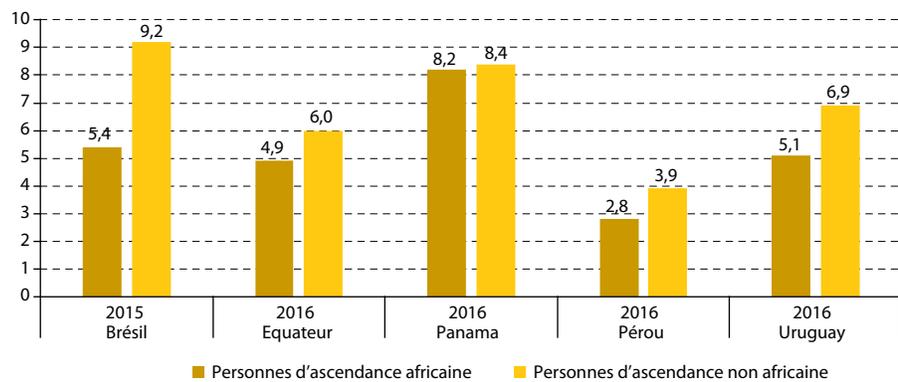
²¹ Les données mettent aussi en évidence que l'écart entre les taux d'homicide des populations d'ascendance africaine et d'ascendance non africaine connaît une tendance croissante. Entre 2007 et 2017, le taux d'homicide a augmenté de 33,1 pour cent pour la population d'ascendance africaine et de 3,3 pour cent (10 fois moins) pour la population d'ascendance non africaine. Ainsi, en 2017, ce taux était de 43,1 pour cent mille personnes chez la population d'ascendance africaine et de 16,0 pour la population d'ascendance non africaine. À la même période, le taux d'homicide des femmes d'ascendance africaine s'est accru de 29,9 pour cent, tandis que celui des femmes d'ascendance non africaine a augmenté de 4,5 pour cent (Abramo et Rangel, 2019 sur la base de IPEA et Forum brésilien de sécurité publique, 2019).

²² De tels comportements peuvent être le résultat du racisme ancré dans la société et dans les institutions policières. Le programme d'activités de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine de l'ONU demande aux États de prendre des mesures pour éliminer ce phénomène (HCDH, 2019).

2016, les personnes d'ascendance non africaine recevaient un revenu par heure travaillée supérieur à celui des personnes d'ascendance africaine dans tous les pays, à l'exception du Panama où l'écart n'était pas significatif. Les différences oscillent entre 1 et 4 dollars par heure. Au Brésil, les personnes d'ascendance non africaine recevaient un revenu à peine supérieur à la moitié de celui des personnes d'ascendance non africaine, et au Pérou et en Uruguay l'écart atteignait près de 25 pour cent, et près de 15 pour cent en Équateur (voir le graphique X.3). L'analyse par race, sexe et niveau d'éducation (voir le graphique X.4) permet d'observer que les hommes d'ascendance non africaine recevaient les revenus les plus élevés pour un même niveau d'éducation, tandis que les femmes d'ascendance africaine présentaient la rémunération la plus faible. Cette situation se présentait à pratiquement tous les niveaux d'éducation et l'écart s'accroissait dans les niveaux d'éducation plus élevés.

GRAPHIQUE X.3

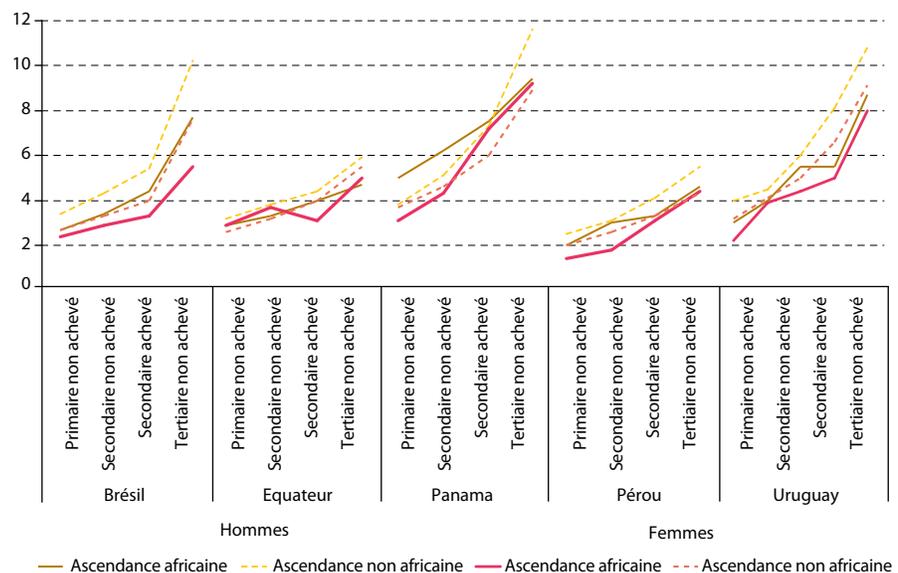
Amérique latine (5 pays) : revenu horaire moyen de la population âgée de 25 à 59 ans selon le statut racial, vers 2016^a
(En pourcentages)(En porcentajes)



Source : L. Abramo, M. Milosavljevic et M. Rangel (2019) sur la base de tabulations spéciales des enquêtes auprès des ménages.
^a La population d'ascendance non africaine n'inclut pas la population qui s'identifie comme autochtone, ni les cas où le statut ethno-racial n'est pas connu.

GRAPHIQUE X.4

Amérique latine (5 pays) : revenu horaire du travail selon le sexe et le niveau d'éducation, 2017^a
(Exprimé en USD PPA 2011)



Source : CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) sur la base de Banque de données relatives aux enquêtes auprès des ménages.

^a La population d'ascendance non africaine n'inclut pas la population qui s'identifie comme autochtone, ni les cas où le statut ethno-racial n'est pas connu.



STATISTIQUE

L'intersection entre le genre et le statut ethno-racial se traduit par différents niveaux de revenus pour les femmes et les hommes, d'ascendance africaine et d'ascendance non africaine.

La pandémie de COVID-19 est arrivée en Amérique latine, marquée par des inégalités dans divers domaines et avec des hausses prévisibles des niveaux de pauvreté et d'extrême pauvreté. Les inégalités auxquelles fait face la population d'ascendance africaine non seulement augmenteront sa vulnérabilité à contracter le virus et limiteront sa capacité à récupérer de cette maladie, mais elles constituent en outre un obstacle au processus de reconstruction économique de la société après la pandémie (voir l'encadré X.1).

ENCADRÉ X.1

La pandémie de COVID-19 et la population d'ascendance africaine

Les conditions socioéconomiques préexistantes de la population d'ascendance africaine, qui se trouve souvent en situation de pauvreté, de surpopulation, de chômage et de travail informel et précaire, amoindrissent fortement ses possibilités de suivre les mesures recommandées d'isolement et de distanciation sociale. Ajoutant à cela la prévalence élevée de certains états défavorables de santé, comme l'hypertension et le diabète, il résulte que cette population se voit très touchée par la crise de la COVID-19, aussi bien par ses impacts sanitaires qu'économiques. Par exemple, le 5 septembre 2020, les personnes d'ascendance africaine représentaient 42,2 pour cent des décès dus à la COVID-19 au Brésil, bien que ne comptant que pour 38,2 pour cent des hospitalisations (Ministère de la santé du Brésil, 2020). Outre l'accès inégal aux systèmes de santé, la discrimination institutionnelle et le manque de perspective interculturelle dans les services de santé représentent une barrière considérable à l'accès au système de santé des personnes d'ascendance africaine en conditions d'égalité. S'ajoutent à cela les défis de l'absence d'information sanitaire désagrégée pour comprendre la magnitude de l'impact de la COVID-19 sur les personnes d'ascendance africaine, et le sous-enregistrement des cas de la maladie dans certaines populations du fait du manque de tests pour détecter le virus. Face à cette situation, il est important de mettre en pratique des stratégies de communication avec une approche interculturelle pour informer sur le virus et appliquer des mesures de prévention, de test et de traitement. À ce propos, il convient d'augmenter les espaces de participation à la prise de décisions pour que les mesures qui soient adoptées, dans le domaine sanitaire comme dans d'autres, répondent aux besoins de la population d'ascendance africaine. De même, les mesures sanitaires mises en œuvre pour contenir la propagation du virus doivent être accompagnées de stratégies qui permettent à la population de maintenir la distanciation sociale et un niveau de vie convenable. Dans ce sens, il est fondamental de garantir un revenu de base pour la population en général, et en particulier pour la population d'ascendance africaine, qui se trouve surreprésentée dans les situations de pauvreté, d'emploi informel et de chômage, comme on l'a constaté dans ce document.

Certains pays ont mis en pratique des politiques spécifiques pour la population d'ascendance africaine dans le cadre de la COVID-19. Par exemple, en Colombie, au Costa Rica et au Mexique, des recommandations ont été adressées spécialement aux groupes ethniques, parmi lesquels se trouvaient les personnes d'ascendance africaine. Des mesures préventives ont été proposées pour faire face au coronavirus soulignant en général le principe universel de l'auto-détermination et tiennent compte des caractéristiques socioculturelles de chaque communauté. Au Brésil, la Loi n° 14.02123 qui institue des mesures de surveillance sanitaire et épidémiologique pour prévenir la contagion du coronavirus chez les populations d'ascendance africaine et autochtones a été adoptée en juillet 2020 (CEPALC, 2021).

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Fonds des Nations Unies pour la population (CEPALC/FNUAP), «Les personnes d'ascendance africaine et la matrice de l'inégalité sociale en Amérique latine : les défis de l'inclusion», Documents de projets (LC/PUB.2020/14), Santiago, 2020. Encadré VII.1. CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021), Informes COVID-19: Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina, janvier 2021. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729_es.pdf.

C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités subies par la population d'ascendance africaine

PROPOSITIONS



Certaines politiques pour réduire les inégalités auxquelles font face les personnes d'ascendance africaine incluent :

- Discrimination positive pour corriger la situation défavorable et renverser la discrimination structurelle des personnes d'ascendance africaine en matière d'emploi, d'éducation, de santé, de logement et, en général, d'accès au bien-être.
- Politiques publiques de santé sensibles à la population d'ascendance africaine avec une reconnaissance particulière des savoirs et des pratiques des communautés d'ascendance africaine, protégeant spécialement le droit des femmes et des filles.
- Politiques d'éducation, notamment des universités communautaires, et celles qui réforment les programmes scolaires pour encourager la tolérance et la non-discrimination raciale et introduisent l'interculturalité, le bilinguisme et la culture d'ascendance africaine.

Les politiques appliquées dans les domaines les plus divers pour réduire les inégalités existantes entre les personnes d'ascendance africaine et celles d'ascendance non africaine sont variées. Entre autres, on peut mentionner des instruments juridiques qui interdisent la discrimination raciale, des plans de promotion de l'égalité raciale et de développement et des politiques de renforcement des communautés traditionnelles d'ascendance africaine, ainsi que des politiques appliquées aux secteurs de la santé, de l'éducation et du marché du travail.

Dans le domaine de la santé, il existe des politiques d'incorporation de savoirs et de pratiques des communautés d'ascendance africaine dans les politiques publiques²³ ainsi que des politiques de réduction des inégalités dans le système public de santé. Dans le secteur de l'éducation et de la culture, des programmes scolaires ont été réformés pour encourager la tolérance et la non-discrimination raciale et introduire l'interculturalité, le bilinguisme et la culture d'ascendance africaine, y compris avec la création de chaires²⁴. Il existe également des plans, des plateformes et des observatoires éducatifs qui cherchent à éliminer les pratiques racistes et discriminatoires, ainsi que des politiques visant la valorisation de l'héritage d'ascendance africaine à travers, par exemple, la création de journées nationales de commémoration de sa culture²⁵ (CEPALC, 2017a, 2017b).

Du fait de leur portée, leurs buts et leurs résultats, sont mises en avant ci-après les politiques de discrimination positive au niveau régional, la création d'universités communautaires au Nicaragua et la Politique nationale de santé intégrale de la population noire (PNSIPN) du Brésil. Les deux premiers types de politiques illustrent les efforts déployés, par la société civile comme par les gouvernements, pour que les jeunes d'ascendance africaine puissent accéder aux études supérieures et les achever, et le dernier montre l'importance du traitement particulier de la population d'ascendance africaine dans le cadre d'une politique de santé universelle axée sur le droit.

²³ On remarque par exemple la Politique nationale de santé du Costa Rica (2015), la Loi générale relative à la santé du Nicaragua (2002), le Code de santé du Guatemala (1997), la Politique de santé interculturelle du Pérou (2016), entre autres (voir CEPALC, 2017a, 2017b).

²⁴ Par exemple, la Loi relative aux langues nationales du Guatemala (2003), la Politique d'éducation bilingue interculturelle du Honduras (1994), la Loi générale relative à l'éducation du Nicaragua (2006) et la Politique sectorielle d'éducation interculturelle bilingue du Pérou (2016), entre autres (voir CEPALC, 2017a, 2017b).

²⁵ Par exemple, l'Observatoire de la discrimination à la radio et la télévision de l'Argentine, l'Observatoire contra la discrimination et le racisme de la Colombie, et la Plateforme «Alerte contre le racisme» du Pérou, entre autres (voir CEPALC, 2017a, 2017b).

1. Discrimination positive : éducation

Ces dernières années, divers pays latino-américains ont adopté des initiatives ou des politiques de discrimination positive garantissant un traitement différencié des personnes d'ascendance africaine dans le but de réparer les inégalités historiques et structurelles et d'avancer vers la pleine égalité. Ce type de politique a été utilisé plus fréquemment dans l'éducation secondaire et supérieure, espace qui reflète plus nettement les inégalités accumulées tout au long du cycle scolaire, car les écarts défavorables aux jeunes d'ascendance africaine se creusent. En outre, l'accès à l'éducation supérieure et son achèvement constituent un aspect que les organisations et le mouvement des communautés d'ascendance africaine considèrent comme essentiel pour avancer vers l'inclusion sociale et l'égalité (CEPALC, 2017a, 2017b).

Parmi les pays latino-américains qui appliquent la discrimination positive pour les personnes d'ascendance africaine, on trouve l'État plurinational de Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Honduras, le Pérou, l'Uruguay et la République bolivarienne du Venezuela (Rangel, 2020)²⁶. Au Brésil, la discrimination positive pour les personnes d'ascendance africaine commence au début des années 2000 avec la mise en œuvre de divers types d'initiatives (réserve de postes dans les organismes publics pour les personnes d'ascendance africaine, établissement d'une réserve de postes pour les personnes d'ascendance africaine chez leurs fournisseurs, et fourniture de bourses dans le but de promouvoir l'inclusion dans les corps diplomatique²⁷). Les deux principaux instruments juridiques pour promouvoir la discrimination positive au Brésil sont le programme Université pour tous (*ProUni*, créé par la Loi n° 11.096 de 2005) et la Loi n° 12.711 de 2012²⁸.

La hausse des inscriptions et de l'accès des jeunes d'ascendance africaine à l'éducation post-secondaire, particulièrement universitaire, compte parmi les principaux résultats de l'application de politiques de discrimination positive dans la région. Dans au moins quatre pays (État plurinational de Bolivie, Brésil, Colombie et Pérou), l'inscription des jeunes autochtones et d'ascendance africaine a considérablement augmenté ces dernières années. Au Brésil, la proportion de jeunes d'ascendance africaine âgés de 18 à 24 ans dans l'éducation post-secondaire a été multipliée par deux entre 2004 et 2014. Cependant, leur participation en 2014 restait inférieure au niveau d'inscription des personnes d'ascendance non africaine en 2004. Dans ce pays, certaines universités sont parvenues à multiplier par trois le pourcentage de personnes d'ascendance africaine ; dans d'autres, une augmentation importante s'est produite dans des cursus considérés très prestigieux (par exemple, médecine et droit), la différence de notes d'entrée à l'université n'étant pas significative car la concurrence s'applique aux étudiants ayant les performances les plus élevées (Rangel, 2000).

Il est important de remarquer que, dans le cas brésilien, les écoles publiques prédominent dans le réseau d'établissement d'enseignement secondaire, correspondant à 87,2 pour cent du total. Ainsi, garantir aux étudiants de ces établissements la moitié des places des universités publiques, en tenant compte de la diversité ethnique de chaque état, à travers un processus de sélection spécifique, a donné d'excellents résultats, car les meilleurs étudiants des écoles publiques ont obtenu une plus grande égalité de chances, bien qu'ils n'étudient pas dans les meilleures écoles (Mercadante, 2019).

Dans divers pays d'Amérique latine, les politiques de lutte contre le racisme et de promotion de l'égalité raciale ont été étendues comme l'illustrent les politiques de discrimination positive qui garantissent un traitement différencié aux personnes d'ascendance africaine.

²⁶ Le cas du Brésil sera présenté ici plus en détail dans le secteur de l'éducation du fait de sa portée, de son ancienneté, et également de l'existence d'études plus systématiques sur les résultats de l'application de ces politiques.

²⁷ Voir CEPALC (2017a et 2017b) pour des exemples du Brésil, de l'Uruguay et de la Colombie.

²⁸ ProUni détermine la distribution de bourses intégrales et partiales pour des formations de premier cycle dans des institutions privées d'éducation supérieure à des étudiants de famille avec un revenu per capita inférieur à 1,5 salaire minimum. Pour ceux venant de familles avec un revenu per capita inférieur à 3 salaires minima, les bourses couvrent 25 pour cent à 50 pour cent du coût total de l'université privée. Voir [en ligne] à l'adresse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. La Loi n° 12.711 de 2012 garantit pour sa part une réserve de 50 pour cent des inscriptions dans les universités fédérales et les institutions fédérales d'enseignement technique de niveau moyen aux étudiants des écoles publiques qui s'auto-identifient comme autochtones ou d'ascendance africaine. Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2014/2012/Lei/L11096.htm.

La hausse des inscriptions et de l'accès des jeunes d'ascendance africaine à l'éducation post-secondaire, particulièrement universitaire, est l'un des principaux résultats de l'application de politiques de discrimination positive dans la région.

Par conséquent, la mise en œuvre de discrimination positive dans le secteur éducatif pour les personnes aux revenus faibles, autochtones et d'ascendance africaine, outre le fait de faciliter l'accès aux niveaux supérieurs d'éducation en leur donnant plus de visibilité, contribue à la lutte contre les préjugés fondés sur la classe et le racisme. Il y a ainsi une hausse de l'influence des modèles positifs pour des groupes sociaux déterminés, une plus grande représentation dans des espaces de pouvoir, une influence accrue dans la société et une contribution en hausse des degrés d'inclusion sociale (Rangel, 2020).

Les universités communautaires sont un autre exemple : le cas du Nicaragua

Le pays possède deux universités communautaires²⁹, Université indienne et caribéenne de Bluefields (BICU) et l'Université des régions autonomes de la côte caraïbe nicaraguayenne (URACCAN), qui ont beaucoup apporté à l'éducation et au développement des communautés autochtones et d'ascendance africaine (Sánchez, 2005). Leurs origines font de ces deux universités des références incontournables pour toute analyse de l'éducation supérieure interculturelle axée sur les droits des peuples en Amérique centrale et en Amérique latine.

La BICU et l'URACCAN sont des universités ouvertes à la population en général. Cependant, elles se situent dans des zones avec une présence importante de la population d'ascendance africaine et apportent une contribution précieuse non seulement à l'incorporation de ces populations à l'éducation supérieure, mais aussi au renforcement éducatif avec une pertinence culturelle et au développement des régions autonomes de la côte atlantique du Nicaragua. Ces deux universités apparaissent dans un contexte de transformations politiques dont les principaux leviers sont les réformes constitutionnelles de 1987, qui reconnaissent la nature multiculturelle et plurilingue de la société nicaraguayenne, et la Loi n° 28 ou Statut d'autonomie des régions de la côte atlantique du Nicaragua (1987) (Saballos, 2010).

La mobilisation sociale des peuples autochtones, des personnes d'ascendance africaine et des métisses de la côte s'est aussi traduite par la création d'institutions d'éducation supérieure présentant une alternative au déplacement des jeunes vers les universités de la zone pacifique. C'est ainsi que la BICU et l'URACCAN ont reçu l'approbation du Conseil national des universités en 1992 et la personnalité juridique de l'Assemblée nationale en 1993 (Williams, 2019). Postérieurement, la Loi générale relative à l'éducation vient consacrer formellement le lien des universités avec le territoire et le processus d'autonomie régionale, signalant que les universités de la côte caraïbe sont des institutions «d'intérêt public régional» qui pourront accompagner les conseils et les gouvernements régionaux autonomes dans la conception et l'application des politiques publiques d'éducation, de renforcement institutionnel et de développement de l'autonomie communautaire et régionale (Loi n° 582, 2006³⁰).

La BICU, d'après l'information disponible sur le portail de l'université, dispose en 2020 de 8 antennes, distribuées sur la côte caraïbe Sud et Nord, propose 22 cursus et compte 1 327 diplômés. Pour en faciliter l'accès, la BICU dispose d'un programme de bourses. Durant la période 2007-2016, 5 765 bourses ont été attribuées, dont environ la moitié à des étudiants métisses, un tiers à des étudiants d'ascendance africaine (environ 31 pour cent de Créoles et 1,75 pour cent de Garifunas), et le reste à des étudiants autochtones³¹. Ainsi, l'écart d'accès à l'éducation supérieure a été réduit sur la côte caraïbe du Nicaragua, grâce à des options locales de professionnalisation dans une atmosphère familiale de respect de la culture et de la cosmovision, ce qui renforce l'identité (Cassells, 2017).

²⁹ Il n'existe pas d'idée commune quant au caractère communautaire des universités de la côte caraïbe. Par exemple, pour Saballos (2010), le caractère communautaire de l'URACCAN «est déterminé par le rôle central d'accompagnement des processus d'autogestion communautaire pour l'approfondissement de l'autonomie». En revanche, Cassells (2017), professeur de la BICU, explique que la naissance de la BICU coïncide avec les caractéristiques d'une université au profil communautaire et identifie l'émergence des universités communautaires au Brésil comme issue de l'association de dirigeants régionaux et dans des municipalités reculées que n'atteignaient pas d'autres universités publiques ou privées.

³⁰ Voir [en ligne] à l'adresse http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=76695.

³¹ La BICU attribue des bourses internes avec les bénéfices suivants : alimentation, logement et exonération de droits d'inscription. Elle distribue aussi des bourses externes avec les avantages suivants : alimentation et exonération de droits d'inscription. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.bicu.edu.ni/>. L'URACCAN octroie des bourses internes, complémentaires, couvrant les droits d'inscription et le transport. Voir [en ligne] à l'adresse <https://www.uraccan.edu.ni/>. D'après Saballos (2010), les bourses internes incluent logement, alimentation, matériels didactiques et effets personnels.

Pour sa part, l'URACCAN possède quatre antennes et quatre sites d'extension universitaire, situées dans les deux régions autonomes, qui lui permettent de proposer une offre éducative aux différents peuples autochtones et d'ascendance africaine qui habitent sur la côte caraïbe. L'offre de formation en 2008-2015 comprenait un total de 19 programmes de troisième cycle, 23 cursus au niveau licence et/ou ingénierie, 11 pour le niveau technique supérieur, deux écoles d'encadrement et 70 diplômes communautaires (URACCAN, non daté). Elle propose ainsi des cursus de médecine interculturelle, infirmerie interculturelle, psychologie dans des contextes multiculturels, éducation interculturelle bilingue, et communication interculturelle (Zúñiga, 2017). En outre, l'URACCAN dispose d'instituts de promotion et de recherche en linguistique, revitalisation culturelle, autonomie, médecine traditionnelle, développement communautaire et communication interculturelle, et du Centre d'études des femmes multiethniques. On remarque aussi ses diplômés en langue, art et culture garifuna, en gestion entrepreneuriale interculturelle et en gestion communautaire de l'adaptation au changement climatique, entre autres (Saballos, 2010).

2. Politique de santé intégrale : le cas de la Politique nationale de santé intégrale de la population noire (PNSIPN) du Brésil

La PNSIPN du Brésil est un exemple de l'importance des politiques sociales «universelles sensibles aux différences» (CEPALC, 2020). Elle illustre la manière dont, au sein du système public de santé, est mise en œuvre une politique sensible à la population d'ascendance africaine en cherchant à traiter ses particularités. Ceci signifie respecter l'universalité, tout en s'assurant que personne ne soit laissé pour compte, en mettant en œuvre des politiques ayant la sensibilité d'atteindre des groupes déterminés plus vulnérables auxquels les politiques universelles n'arrivent pas toujours. Atteindre ce but implique, y compris, l'utilisation de politiques de discrimination positive comme nous l'avons vu précédemment dans le cas du Brésil.

La santé publique brésilienne fonctionne à travers le Système unique de santé (SUS) et est réglementée par la Loi n° 8.080/1990. Il s'agit d'un système complexe qui garantit l'accès intégral, universel et gratuit à toute la population³². Dans ce cadre, et cherchant à avancer dans la promotion de l'équité sanitaire, le Ministère de la santé a institué, en 2009, la Politique nationale de santé intégrale de la population noire - PNSIPN (Décret GM/MS N°992). L'iniquité résulte de la combinaison des racismes structurel et institutionnel qui affectent de manière négative les indicateurs de santé de la population noire³³, comme, par exemple, l'espérance de vie moindre, la mortalité maternelle et infantile supérieure, la prévalence accrue de maladies chroniques et infectieuses, et des indices élevés de violence, entre autres indicateurs (Ministère de la santé, 2017).

La PNSIPN est aussi le résultat de la reconnaissance, au niveau des politiques, du fait que la population d'ascendance africaine présente une plus grande incidence de certains types de maladies génétiques ou héréditaires et que, par conséquent, elle nécessite un traitement spécial. Parmi ces maladies, on peut citer l'anémie falciforme³⁴, le diabète mellitus (type II)³⁵, l'hypertension artérielle³⁶ et la déficience en glucose-6-phosphate déshydrogénase³⁷.

³² Voir [en ligne] à l'adresse <https://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>.

³³ «Nous avons créé nous-mêmes ce concept de "santé de la population noire", pour regrouper et souligner trois aspects de notre processus de santé et de maladie. Ce sont : le racisme, qui influence directement et indirectement les conditions de vie et de santé, en déterminant et conditionnant la santé ; la vulnérabilité différenciée à des maladies déterminées ; l'apprentissage et l'expérience des cultures et des traditions afro-brésiliennes qui apportent des visions du monde spécifiques et des façons d'agir qui influencent des visions et des pratiques de santé» (Werneck, 2010, p. 5).

³⁴ Maladie héréditaire causée par un gène récessif, qui peut être trouvée à des fréquences qui varient de 2 pour cent à 6 pour cent de la population brésilienne en général, mais touche entre 6 pour cent et 10 pour cent de la population d'ascendance africaine (Ministère de la santé, 2017).

³⁵ Il touche plus fréquemment les hommes noirs (9 pour cent de plus que les hommes blancs) et les femmes noires (environ 50 pour cent de plus que les femmes blanches) (Ministère de la santé, 2017).

³⁶ 10 pour cent à 20 pour cent des personnes adultes souffrent de cette maladie qui est la cause directe ou indirecte de 12 pour cent à 14 pour cent de tous les décès au Brésil. En général, l'hypertension est plus élevée chez les hommes et tend à présenter plus de complications chez les personnes d'ascendance africaine des deux sexes (Ministère de la santé, 2017).

³⁷ Elle présente une fréquence relativement plus élevée chez les Afro-Américains (13 pour cent) et les populations méditerranéennes, comme celles de l'Italie et du Moyen Orient (5 pour cent à 40 pour cent). La carence de cette enzyme entraîne l'anémie hémolytique et est plus fréquente chez les garçons que chez les filles (Ministère de la santé, 2017).

Les inégalités raciales sont aussi présentes dans d'autres situations comme, par exemple, la possibilité de survivre à certaines maladies³⁸.

Cependant, la mise en œuvre de la PNSIPN a été lente. D'après une étude du Secrétariat à la santé de São Paulo et de l'Université de São Paulo (Batista et Barros, 2017), jusqu'en 2016, seules 57 municipalités l'avaient mise en pratique, bien que sa mise en œuvre n'implique pas nécessairement une augmentation des dépenses. Cette faible adhésion est provoquée par la croyance des administrateurs selon laquelle les disparités raciales sont expliquées plus par les différences sociales et de revenus que par le statut racial et que, pour promouvoir l'égalité, l'offre ne devrait pas être différenciée. Le fait que les études médicales privilégient l'analyse des différences sociales au préjudice des différences raciales et que les services sanitaires ne recueillent pas toujours d'informations sur la race ou la couleur des patients présente une autre difficulté. Il reste à comprendre qu'en offrant la même chose pour tous, soit des politiques universelles non sensibles aux différences, on finit par approfondir les inégalités (Batista et Barros, 2017).

D. Références bibliographiques suggérées

SUGGESTIONS



- BM (Banque mondiale) (2018), *Afrodescendientes en Latinoamérica: hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30201>.



- CEPALC/FNUAP (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Fonds des Nations Unies pour la population) (2020), *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión* (LC/PUB.2020/14), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46191/4/S2000226_es.pdf.



- N. Lustig, J. Morrison et A. Ratzlaff (2019), «¿Cómo dividimos la cuenta? Impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina», Banque interaméricaine de développement. Disponible [en ligne] à l'adresse https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cpour_centC3pour_centB3mo_dividimos_la_cuenta_Impuestos_y_gasto_ppour_centC3pour_centBAblico_para_cerrar_brechas_pour_centC3pour_centA9tnicas_y_raciales_en_Ampour_centC3pour_centA9rica_Latina.pdf.

E. Questions

- En considérant la réalité de votre pays/état/territoire, proposez une politique de discrimination positive pour les personnes d'ascendance africaine dans le domaine éducatif. Selon vous, quels seraient les principaux problèmes pour sa mise en œuvre? Comment les résoudriez-vous?
- En considérant la problématique de l'invisibilité statistique, estimez-vous que la population d'ascendance africaine est sous-estimée dans votre pays/état/territoire?

³⁸ Une étude sur les femmes ayant eu un cancer du sein et ayant été traitées dans une même clinique du système public a montré que, dix ans après le début du traitement, les femmes blanches avaient plus de chances d'être vivantes que les femmes d'ascendance africaine (Nogueira et al., 2018).

Si votre réponse est affirmative, quelles en sont les raisons principales ? Comment pourrait-on rendre compte de manière adéquate de l'importance de la population d'ascendance africaine dans votre pays/état/territoire ?

- Quelles politiques proposez-vous pour éviter de possibles pratiques discriminatoires sur le marché du travail à l'encontre de la population d'ascendance africaine ? À quels problèmes cette politique se heurterait-elle pour être approuvée et mise en œuvre ?
- Existe-t-il dans votre pays/état/territoire des politiques pour lutter contre l'incitation à la haine ou à la violence raciale, en particulier celle exprimée à travers les nouvelles technologies de l'information et de la communication, y compris l'Internet ? En cas de réponse négative, proposez une politique adaptée. Si elle existe, estimez-vous qu'elle fonctionne ? Comment pourrait-elle être améliorée ?
- Cherchez des indicateurs qui montrent l'existence d'inégalités raciales entre la population d'ascendance africaine et la population d'ascendance non africaine. Par exemple : mortalité infantile, taux de chômage et proportion de personnes d'ascendance africaine qui achèvent leur éducation supérieure, entre autres.

Bibliographie

Abramo, L., V. Milosavljevic et M. Rangel (2019), «La matriz de la desigualdad social en América Latina y la exclusión de las personas afrodescendientes» (inédit), Santiago du Chili, CEPALC.

HCDH (2019), La prevención y el combate del perfilado racial de los afrodescendientes. Buenas prácticas y dificultades.

_____ (non daté), El derecho a una vivienda adecuada. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf.

Antón, J. *et al.* (éd.) (2009), Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos, *Serie población y desarrollo*, n° 87 (LC/L.3045-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/11362/7227/1/S0900315_es.pdf.

Batista, L. E. et S. Barros (2017), «Enfrentando o racismo nos serviços de saúde», *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 33, n° suppl. 1. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.scielo.br/pdf/csp/v33s1/1678-4464-csp-33-s1-e00090516.pdf>.

BICU (Université indienne et caribéenne de Bluefields) (2017), «Apuntes sobre la historia de la Universidad Comunitaria e Intercultural Bluefields Indian & Caribbean University 1991-2017».

Cassells, R. A. (2017), «El modelo educativo de la BICU vinculado a los estudiantes afrodescendientes e indígenas», *Revista Científica de FAREM - Estelí-UNAN*, Managua. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.unan.edu.ni/8702/1/3Textopourcent2odelpourcent2oartpourcentC3pourcentADculo-502-1-10-20180912.pdf>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021), Informes COVID-19: Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina, janvier 2021 [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729_es.pdf.

_____ (2020a), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45324/1/S2000095_es.pdf.

_____ (2020b), «Proyecciones de población», Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2019 (LC/PUB.2019/24-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies.

_____ (2019), Panorama Social de América Latina 2018 (LC/PUB.2019/3-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

_____ (2017a), *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos* (LC/TS.2017/121), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf.

_____ (2019), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

- _____ (2016a), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>.
- _____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- _____ (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf.
- _____ (2016d), «Interrelación de las autonomías», in *Observatorio de Igualdad de Género*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://oig.cepal.org/es/autonomias/interrelacion-autonomias>.
- _____ (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf.
- _____ (2012b), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf.
- _____ (2012c), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf.
- _____ (2011), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/node/52306>.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf.
- _____ (2009), *Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina* (LC/L.3095-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6940/1/S0900568_es.pdf.
- CEPALC/FNUAP (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Fonds des Nations Unies pour la population) (2020), «Les personnes d'ascendance africaine et la matrice de l'inégalité sociale en Amérique latine : les défis de l'inclusion» (LC/PUB.2020/14), *Documents de projets*, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46191/4/S2000226_es.pdf.
- Del Popolo, F. (2008), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina* (LC/W.197) Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3616/1/S2008122_es.pdf.
- Del Popolo, F. et S. Schkolnik (2013), «Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información», *Notas de Población*, Año XL, n° 97 (LC/G.2598-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35946/np97205247_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- IPEA et Forum brésilien de sécurité publique (2019), *Atlas da violência 2019*, DF/RJ/SP. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf.
- Mercadante, A. (2019), «Educação e capacitação técnica e profissional no Brasil», *Documento de proyecto* (LC/TS.2019/44), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/node/49752>.
- Ministère de la santé du Brésil (2017), *Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS*, Brasília. Disponible [en ligne] à l'adresse https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra_3d.pdf.
- Nogueira, M. C. *et al.* (2018), «Disparidade racial na sobrevivência em 10 anos para o câncer de mama: uma análise de mediação usando abordagem de respostas potenciais», *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 34, n° 9. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-311X2018000905007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.

Rangel, M. (2020), «Políticas de acción afirmativa para personas afrodescendientes en América Latina como instrumento de inclusión y cohesión social en el marco de la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo», C. Maldonado, M.L. Marinho et C. Robles (éd.) *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina* (LC/TS.2020/59), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46137/S2000057_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

_____. (2017), «Afrodescendientes latinoamericanos: institucionalidad y políticas públicas», R. Martínez (éd.) *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/420617/S1900424_es.pdf.

Rodríguez, J. (2014), «Fecundidad adolescente en América Latina: una actualización», S. Cavenaghi y W. Cabella (coord.), *Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa*, Rio de Janeiro, Association latino-américaine de la population (ALAP). Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.alapop.org/alap/Serie-E-Investigaciones/N3/SerieE-Investigaciones_N3_ALAP.pdf.

Rodríguez Romero, J. (2004), «Entramos negros y salimos afrodescendientes», *Revista Futuros* Vol. 2, n° 5. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/reconocimiento/pueblosnegros/docs/133.pdf>.

Saballos, J. (2010), «Estudiantes indígenas y afrodescendientes en instituciones convencionales y universidades comunitarias», *Ciencia e Interculturalidad* Vol. 7, année 3 n° 2. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.camjol.info/index.php/RCI/article/view/430/280>.

Sánchez, T. (2005), *Condiciones sociales, culturales y económicas que afectan el acceso y permanencia de las mujeres afrodescendientes de URACCAN, Recinto Bluefields, 2001-2005*.

Simms, T. M. et al. (2010), «The genetic structure of populations from Haiti and Jamaica reflect divergent demographic histories», *American Journal of Physical Anthropology*, vol. 142, n° 1.

Taschdjian S.A. et L.D. Vásquez (2011), «Un estudio de segregación de los hombres afrodescendientes en el mercado laboral uruguayo», Montevideo. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/553/1/M-CD4325.pdf>.

Telles, E. et L. Steele (2012), «Pigmentocracia en las Américas: ¿cómo se relaciona el logro educativo con el color de piel? Perspectivas desde el Barómetro de las Américas», *Princeton University*, vol. n° 73.

Trucco, D. et H. Ullmann (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Livre de la CEPALC n° 137 (LC/G.2647-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf.

URACCAN (Université des régions autonomes de la côte caraïbe nicaraguayenne) (non daté), *Universidad Comunitaria Intercultural. Perfil Institucional*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.uraccan.edu.ni/uraccan/la-institucion/identidad-institucional>.

Viáfara, C. et A. Banguera (2017), «Detectando discriminación étnico-racial en el acceso a los servicios sociales y en el mercado laboral en Colombia», Cali, (résumé). Inédit.

Werneck, J. (2010), «Saúde da população negra. Passo a passo: defesa, monitoramento e avaliação de políticas públicas», Rio de Janeiro. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/884/79.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Williams, E. (2019), «Universidad de las Regiones Autónoma de la Costa Caribe Nicaragüense y su acompañamiento Comunitario», *Revista Universitaria del Caribe*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.camjol.info/index.php/RCI/article/view/8939/10095>.

Zúñiga, X. (2017), «Diversidades (inter)culturales y desafíos para la educación superior en Centroamérica», D. Mato (coord.) *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes*, Institut international de l'UNESCO pour l'éducation supérieure en Amérique latine. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/21/21>.



Personnes handicapées¹

A. Cadre réglementaire

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) est le traité concernant les droits humains qui a été négocié le plus rapidement, et le premier du XXI^e siècle. La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006, et la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées est entrée en vigueur en mai 2008 et a été ratifiée par tous les pays de la région². Cette Convention vient compléter les traités internationaux déjà en vigueur relatifs aux droits de l'homme et précise les obligations et les devoirs juridiques des États relatifs au respect à la garantie de l'exercice de tous les droits humains des personnes handicapées. Autrement dit, elle ne reconnaît aucun nouveau droit humain aux personnes handicapées. Bien que la Convention ne soit pas le premier instrument de droits de l'homme qui s'occupe des questions de handicap, elle offre aux personnes handicapées un niveau sans précédent de protection (HCDH, 2007).

Ajouter un instrument universel de droits de l'homme spécifique pour les personnes handicapées souligne le fait que les personnes handicapées sont toujours considérées avant tout comme des «objets» de bienfaisance ou de prise en charge médicale plutôt que comme des «titulaires» de droits, et que, dans la pratique, on continue à leur nier les droits et les libertés fondamentaux que la plupart des personnes considèrent acquis. La Convention garantit aux personnes handicapées les mêmes droits et opportunités que toutes les autres (HCDH, 2007).

La Convention aborde de nombreux aspects sur lesquels les personnes handicapées sont discriminées, parmi lesquels : l'accès à la justice, la participation à la vie politique et publique, l'éducation, l'emploi, la protection contre la torture, l'exploitation et la violence, et la liberté de mobilité³.

L'Organisation ibéro-américaine de sécurité sociale (OISS, 2012) indique que tous les pays d'Amérique latine disposent de lois spécifiques de protection des personnes handicapées qui promeuvent l'inclusion sociale et sur le marché du travail. Cette double inclusion est codifiée dans divers instruments aux niveaux international, régional et national. La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) est le plus pertinent pour avancer en matière de droits à l'éducation et au travail décent de cette population au niveau international. Mais il

¹ Ce chapitre a été préparé par Raúl Holz, consultant de la Division du développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

² Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH). Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=13&pid=497>.

³ Pour plus de détail sur la Convention, voir Bureau du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (2007), «Chapitre deux : Les dispositions de la Convention», in *De l'exclusion à l'égalité : Réalisation des droits des personnes handicapées*. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-f.pdf>.

existe aussi d'autres instruments, comme la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958 (n° 111) et la Convention sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées de 1983 (n° 159) de l'Organisation internationale du travail (OIT).

B. Diagnostic des inégalités qui touchent la population handicapée



- On estime qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes, le nombre de personnes vivant avec un handicap serait proche de 70 millions, soit l'équivalent de 12,5 pour cent de la population régionale.
- Le concept de handicap a évolué dans le temps, passant d'une approche centrée sur les déficiences de l'individu vers une emphase mise sur l'interaction et la relation entre l'individu et son environnement physique et social.
- La visibilité statistique du handicap s'est améliorée, mais il reste de nombreux défis à relever liés à une saisie adéquate du handicap, et son application efficace dans les enquêtes, les recensements et les registres administratifs pour permettre plus de comparaisons entre les pays.
- Un diagnostic juste doit différencier le type et le degré de handicap, ce qui influe sur la qualité de vie, les possibilités d'autonomie, l'éducation, l'emploi, le plein exercice des droits et l'inclusion pleine et effective dans la société.
- Une analyse des inégalités que connaissent les personnes handicapées oblige à aborder le besoin d'appuyer aussi les soignants.

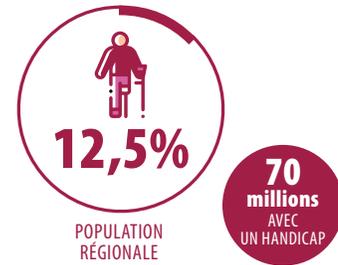
Le concept de handicap a évolué de manière significative dans le temps. Ceci est important car cela a des implications directes sur les diagnostics, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs, et sur les politiques publiques. Pour résumer, on peut affirmer que la conceptualisation du handicap est passée d'une approche qui aborde le handicap comme un problème de santé individuel, à sa conception en tant que question sociale et liées aux droits ; autrement dit, on est passé d'une perspective qui conçoit le handicap comme une question personnelle de santé, causée par une maladie, un trouble ou un accident qui nécessite une prise en charge médicale et une réadaptation individuelle, à une vision qui comprend le handicap à partir de l'interaction entre des personnes avec un problème de santé et leur environnement social et physique. Dans cette seconde lecture, c'est la société qui érige des barrières ou facilite la participation, l'inclusion, le développement et la réalisation de l'individu. On insiste de cette manière sur une vision inclusive qui promeut la formulation de politiques et de programmes qui améliorent les vies des personnes handicapées à travers l'extension des opportunités et de l'accessibilité en consonance avec la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

Comme cela se retrouve dans l'application d'enquêtes spécifiques et de recensements, la région de l'Amérique latine et ses Caraïbes n'est pas étrangère à l'évolution conceptuelle du handicap et à l'impact connexe sur le relevé de données concernant la population handicapée. Sans méconnaître les avancées régionales dans le sens d'une plus grande visibilité statistique, des retards notoires persistent néanmoins dans les questions suggérées⁴ qui s'appuient sur les difficultés pour réaliser des activités, en consonance avec la Classification internationale

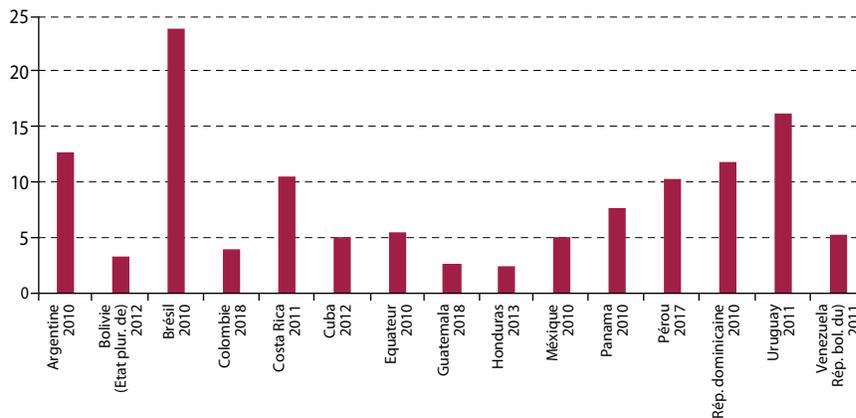
⁴ Le Groupe de Washington, établi en 2002 par les pays membres de la Commission de statistique des Nations Unies, a élaboré une brève liste de questions suggérées pour leur utilisation dans les recensements et les enquêtes.

du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et son application effective dans la région. Ainsi, même si la saisie statistique du handicap augmente d'un recensement à l'autre, la possibilité d'établir des comparaisons entre les pays reste compliquée du fait de différences méthodologiques qui subsistent dans le relevé et l'analyse des données. Ceci se reflète surtout dans le type de questions posées dans les enquêtes, où l'on différencie celles qui nuancent les degrés de sévérité du handicap (CEPALC, 2014). Selon le rapport *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (CEPALC, 2014), on estime que le nombre de personnes vivant avec un handicap dans la région serait proche de 70 millions, soit l'équivalent de 12,5 pour cent de la population régionale. On s'attend à ce que les chiffres tendent à augmenter avec le vieillissement de la population. La grande variation de la prévalence du handicap entre les pays révèle la persistance de différences méthodologiques et de problèmes de comparabilité entre les pays au niveau régional.

Bien que tous les pays de la région n'aient pas réalisé de recensement dans les années 2010, sur les 16 qui les ont mis en place, 15 considèrent des questions pour saisir des aspects du handicap. Les pourcentages les plus élevés sont observés en Argentine, au Brésil, au Costa Rica, au Pérou, en République dominicaine et en Uruguay, où la population handicapée dépasse les 10 pour cent. Au Guatemala et au Honduras, on constate en revanche les pourcentages les plus faibles (voir le graphique XI.1) (CEPALC, 2021a).



GRAPHIQUE XI.1
Amérique latine et Caraïbes (15 pays) : proportion de personnes handicapées, recensements de la décennie de 2010
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2021), «Informe COVID-19 : Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46600-personas-discapacidad-sus-derechos-frente-la-pandemia-covid-19-que-nadie-se>.

Il s'agit d'une population hétérogène qui connaît des discriminations multiples et simultanées du fait de sa situation socioéconomique, son genre, son âge, son lieu de résidence, son statut ethno-racial et son statut migratoire, entre autres (CEPALC, 2021b). La CEPALC (2013, 2017) et Ullmann *et al.* (2018) fournissent de l'information qui permet de comprendre comment les chiffres du handicap augmentent en suivant les axes structurants de la matrice de l'inégalité ; c'est-à-dire pour les femmes, la population des zones rurales, les peuples autochtones et d'ascendance africaine, les personnes aux revenus les plus faibles et les personnes âgées. À ce propos, deux exemples sont présentés ci-après qui illustrent la manière dont le handicap s'entrecroise avec d'autres axes qui structurent l'inégalité comme le statut ethnique, l'âge et le sexe. Comme on l'observe dans l'encadré XI.1, la prévalence du handicap est supérieure pour les peuples autochtones, même lorsqu'elle est contrôlée par âge.

ENCADRÉ XI.1

Amérique latine (7 pays) : personnes handicapées, selon le statut ethnique, autour de 2010
(En pourcentages)

PAYS ET DATE DE RECENSEMENT	60 ANS ET PLUS	
	AUTOCHTONE	NON AUTOCHTONE
Brésil, 2010	66,0	63,4
Colombie, 2005	25,8	23,9
Costa Rica, 2011	45,4	36,4
Équateur, 2010	24,2	22,4
Mexique, 2010	30,3	25,7
Panama, 2010	32,7	32,0
Uruguay, 2011	52,8	44,2

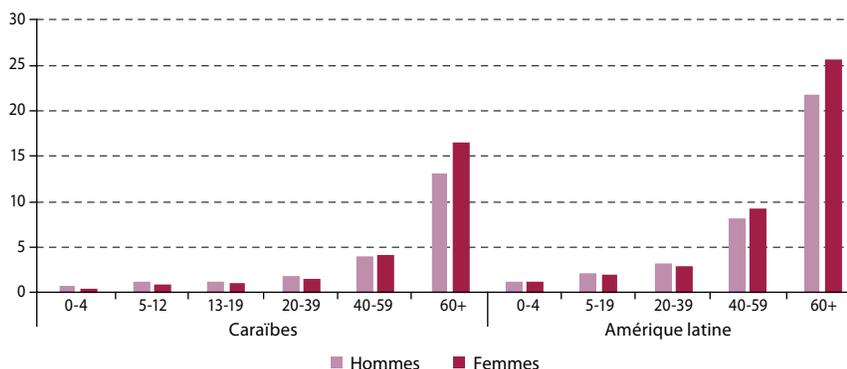
Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE)-Division de la population de la CEPALC, traitements spéciaux des micro-données recensées utilisant le système de récupération de données pour les petites zones par micro-ordinateur (REDATAM) (CEPALC, 2017).

Le taux de prévalence du handicap varie aussi avec l'âge et entre les hommes et les femmes.

Le taux de prévalence du handicap varie aussi avec l'âge et entre les hommes et les femmes. Même si l'incidence augmente pour les deux sexes au fil des ans, le pourcentage tend à être supérieur pour les femmes à partir de 60 ans (voir le graphique XI.2).

GRAPHIQUE XI.2

Amérique latine et Caraïbes (26 pays) : prévalence du handicap, par âge et par sexe, autour de 2010
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base de : Recensement de la population et du logement de l'Argentine, 2010 ; Recensement de la population et du logement de l'État plurinational de Bolivie, 2012 ; Recensement de la population et du logement du Brésil, 2010 ; Enquête de caractérisation socioéconomique nationale du Chili, 2011 ; Recensement de la population et du logement du Costa Rica, 2011 ; Recensement de la population et du logement de Cuba, 2012 ; Enquête nationale auprès des ménages à objectifs multiples de la République dominicaine, 2013 ; Recensement de la population et du logement de l'Équateur, 2010 ; Recensement de la population et du logement du Honduras, 2013 ; Mexique, Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages, 2012 ; Recensement de la population et du logement du Panama, 2010 ; Pérou, Première enquête nationale spécialisée sur le handicap, 2012 ; Recensement de la population et du logement de l'Uruguay, 2011 ; Recensement de la population et du logement de la République bolivarienne du Venezuela, 2011. Pour les Caraïbes, les données ont été obtenues à partir des Recensements de la population et du logement de 2010 de : Antigua-et-Barbuda, Aruba, Bahamas, la Barbade, Belize, Bermudes, Îles Caïmanes, Grenade, Guyana, Jamaïque, Montserrat, Trinité-et-Tobago.

^a Amérique latine et Caraïbes : moyenne simple.

La discrimination et l'inégalité qui touchent les personnes handicapées se traduisent, entre autres, par une moindre réussite éducative et une participation à l'emploi plus faible. Ces résultats sont en outre fortement différenciés selon le type de handicap. Selon l'information censitaire de 21 pays de la région, en Amérique latine, les déficiences visuelles et motrices sont les plus fréquentes, suivies par les déficiences auditives et de la communication, tandis qu'aux Caraïbes les déficiences mentales et motrices prévalent. Pour l'accès à l'éducation et à l'emploi, les handicaps visuels et moteurs ont des impacts négatifs moindres, tandis que les personnes avec des déficiences cognitives et mentales ou une faible capacité à prendre soin d'elles-mêmes font face à des barrières plus importantes pour s'intégrer aux activités économiques et sociales. Selon les preuves disponibles pour 17 pays, le pourcentage de personnes âgées de 15 ans et plus économiquement actives est significativement plus bas que pour les personnes sans handicap. Les différences de pourcentage entre ces deux populations vont de 15 points au Brésil jusqu'à 47 points à la Barbade (CEPALC, 2013).

On constate aussi une corrélation positive du handicap avec la pauvreté. Autrement dit, la population handicapée est surreprésentée parmi les personnes pauvres. Le handicap est tout autant une cause qu'une conséquence de la pauvreté, il s'agit d'un «cercle vicieux» entre ces statuts (OIT, 2002 ; Yeo et Moore, 2003). Bien que cette relation se caractérise par sa bidirectionnalité, les preuves concrètes pour en établir les liens précis restent peu nombreuses mais leur nombre est en hausse. Les preuves disponibles suggèrent que la bidirectionnalité se manifeste, d'une part, chez les personnes pauvres avec une probabilité supérieure de vivre avec un handicap par manque d'accès aux services de santé et de réadaptation et à la nutrition adéquate, et la tendance à réaliser des travaux plus dangereux, entre autres. Et, d'autre part, on la retrouve chez les personnes handicapées pour qui il est plus probable de vivre dans la pauvreté du fait de leur manque de réussite éducative, leur faible insertion sur le marché du travail et les coûts élevés associés au handicap, comme les dispositifs d'assistance, les coûts liés au transport spécial, à la réadaptation et aux soins, entre autres.

Les soins que reçoivent les personnes handicapées sont un autre aspect pertinent pour examiner l'inégalité liée au handicap. Selon le *Rapport mondial sur le handicap* (OMS, 2011), les soins sont un outil critique pour que de nombreuses personnes handicapées puissent intégrer et participer avec succès aux activités sociales et économiques. Les soins des personnes handicapées révèlent la manière dont se superposent les différents axes structurants de l'inégalité, car la majorité des personnes qui dispensent les soins sont des femmes de la même famille. Les travaux de soins impliquent fréquemment qu'un membre du foyer, typiquement une femme, doive cesser d'occuper un emploi rémunéré, affectant négativement les revenus du foyer (Groce et al., 2011 ; Pinilla-Roncancio, 2015). À ce propos, il convient de mentionner des données de l'Enquête nationale sur le handicap du Chili de 2015, qui révèle que 74 pour cent des soignants sont des femmes (Gouvernement du Chili, 2016). Cependant, il est important de souligner que toutes les personnes ayant une déficience n'ont pas besoin d'appui ou de prise en charge spécifique. En outre, le besoin d'aide varie selon le niveau de déplacement, en dehors ou au sein du foyer. Une analyse adéquate de l'inégalité liée au handicap des personnes, considérant la promotion de politiques réductrices des inégalités, devrait par conséquent prendre en compte la question des soins (CEPALC, 2013).

La crise mondiale causée par la COVID-19 approfondit les inégalités préexistantes. Face au risque que la pandémie de COVID-19 approfondisse l'exclusion des personnes handicapées, il est de plus en plus indispensable et urgent d'inclure les personnes handicapées dans les processus de développement (voir l'encadré XI.1).



ENCADRÉ XI.1**Les personnes handicapées
durant la pandémie de COVID-19**

Le manque d'information disponible sur le contexte de la pandémie rend encore plus difficile l'estimation de l'impact de la pandémie sur la population handicapée. Néanmoins, on sait que les personnes handicapées présentent un risque supérieur de contracter la COVID-19 car elles font face à des barrières plus importantes à l'application des mesures de protection de base, comme le lavage des mains et la distanciation physique. Diverses raisons, comme l'inaccessibilité des installations d'eau, d'assainissement et d'hygiène ; la dépendance au contact physique pour recevoir de l'appui ; l'inaccessibilité de l'information relative à la santé publique ; ou l'internement dans des environnements institutionnels souvent insalubres ou aux effectifs nombreux, contribuent à cette exposition plus grande. Ces barrières se voient aggravées lorsque l'on considère les désavantages socioéconomiques des personnes qui vivent en outre dans des établissements humains informels, ou sont touchées par d'autres catastrophes, comme les ouragans et les séismes, entre autres.

Les personnes handicapées ayant des besoins sanitaires plus importants, elles courent un risque plus élevé de développer des pathologies plus graves et de mourir à cause de la COVID-19. Les personnes handicapées sont, par exemple, plus vulnérables aux pathologies secondaires comme les problèmes pulmonaires, le diabète, les maladies cardiaques et l'obésité, qui peuvent aggraver les conséquences des infections dues à la COVID-19. S'ajoute à cela le risque supérieur de discrimination dans l'accès aux soins sanitaires et aux procédures de prise en charge médicale durant la pandémie de COVID-19.

Les conséquences socioéconomiques de la COVID-19 et les mesures pour contrôler la pandémie peuvent défavoriser particulièrement les personnes handicapées. Les personnes handicapées, qui connaissent déjà l'exclusion sur le marché du travail, ont de plus fortes probabilités de perdre leur emploi et de rencontrer des difficultés supérieures pour reprendre le travail durant la récupération. De même, il existe une plus grande probabilité que la crise actuelle ait aggravé leur exclusion de l'éducation car leurs possibilités de recourir aux modalités d'apprentissage à distance sont moindres.

Les mesures pour contenir la propagation de la COVID-19 ont donné lieu à d'importantes perturbations des services et des systèmes d'appui. S'ajoute à cela une hausse substantielle de la violence domestique durant le confinement, qui touche particulièrement les femmes et les filles handicapées.

Afin d'avancer vers des communautés égalitaires et inclusives, il est important de considérer les personnes handicapées à toutes les étapes de réponse à la COVID-19 pour établir des mécanismes de consultation et de participation, donner la priorité aux réponses socioéconomiques, améliorer leurs soins de santé et étendre les programmes de protection sociale généraux et ceux destinés spécifiquement aux personnes handicapées.

Le manque d'information disponible affecte également l'évaluation de l'accès des personnes handicapées aux mesures d'atténuation et de contrôle qui sont mises en œuvre dans les domaines de la santé, l'éducation, la protection sociale et l'emploi. Selon l'information initiale des organisations de personnes handicapées, on perçoit dans le contexte de la pandémie une aggravation de la situation des personnes de ce groupe dans les domaines de la santé, l'éducation, l'accès à la protection sociale, et en particulier en lien avec l'emploi. Cette appréciation est renforcée par une évaluation majoritairement négative des mesures prises et une perception pessimiste des scénarios à venir pour cette population.

Une enquête réalisée en ligne auprès des membres d'organisations sociales et de réseaux de personnes handicapées durant la pandémie réaffirme la perception qu'il n'existe que peu de mesures qui tiennent compte de la population handicapée de manière spécifique. Bien que l'on place souvent les personnes handicapées sur la liste des groupes dont on prévoit qu'ils sont vulnérables, des adaptations et des ajustements particuliers permettant de garantir leur accès effectif aux services, aux programmes ou aux avantages ne sont pas prévus. Certains pays commencent à mettre à l'épreuve des politiques qui considèrent les personnes handicapées. Par exemple, en Argentine, le gouvernement a incorporé des travailleurs handicapés dans un programme de promotion de l'emploi salarié en apportant des aides économiques mensuelles pour subventionner leur salaire. Au Mexique, des directives ont été émises pour que les personnes handicapées puissent continuer à travailler à distance, et en Colombie on a cherché à les inclure dans les mesures prises pour tous les travailleurs en cas de chômage (Meresman et Ullmann, 2020).

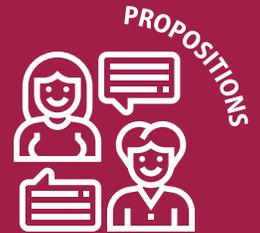
Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base de *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, 2021. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf; Nations Unies «Informe de políticas: Respuesta inclusiva de la discapacidad ante la COVID-19», mai 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://unsdg.un.org/es/recursos/informe-de-politicas-respuesta-inclusiva-de-la-discapacidad-ante-la-covid-19>; S. Meresman et H. Ullmann, «COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana», série Politiques sociales, n° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46278/1/S2000645_es.pdf; CEPALC (2021), «Informe COVID-19: Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46600-personas-discapacidad-sus-derechos-frente-a-la-pandemia-covid-19-que-nadie-se>.



C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités subies par les personnes handicapées

Les politiques prioritaires pour réduire les inégalités entre personnes handicapées et personnes sans handicap incluent :

- Éducation inclusive et formation des personnes handicapées.
- Promotion de l'inclusion sur le marché du travail.
- Protection sociale pour faciliter une participation pleine et effective des personnes handicapées.
- Politiques transversales portant notamment sur l'accessibilité et le potentiel des TIC, ainsi que des mesures anti-discrimination et de discrimination positive.



1. Éducation inclusive et formation des personnes handicapées

L'inégalité entre les personnes handicapées et les personnes sans handicap s'exprime de manière critique dans le domaine éducatif, affectant fortement les enfants, les adolescents et les adolescentes et les jeunes, et leurs possibilités dans les étapes postérieures de leur cycle de vie (CEPALC, 2017). En général, les personnes handicapées ont moins de probabilités d'accéder à l'éducation et ont des taux de permanence moindres lorsqu'elles le font (OMS, 2011). Sur ce point, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 en appelle à assurer «une éducation inclusive et équitable de qualité et à promouvoir des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous». Plus concrètement, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) réaffirme «le droit des personnes handicapées à l'éducation» où les États «font en sorte que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et offre, tout au long de la vie, des possibilités d'éducation». L'étude *Personas con discapacidad y acceso a servicios educativos en Latinoamérica: análisis de situación* (Samaniego, 2009) évalue en profondeur l'expérience régionale et permet d'identifier des politiques qui pourraient favoriser la réduction des inégalités entre les personnes handicapées et les personnes sans handicap. Celles-ci incluent, sans s'y limiter :

- Expliciter la reconnaissance du droit à l'éducation des personnes handicapées dans la Constitution. À partir d'une approche axée sur les droits, la reconnaissance constitutionnelle est un instrument fondamental pour promouvoir l'inclusion éducative, surtout lorsque prévaut encore une tendance à concevoir et mettre en œuvre les systèmes éducatifs depuis une logique d'assistantat au lieu de reconnaître la titularité du droit à l'éducation des personnes handicapées. L'Équateur, le Paraguay et la République bolivarienne du Venezuela se démarquent parmi les pays qui disposent d'une rédaction constitutionnelle plus explicite concernant le droit à l'éducation des personnes handicapées. Même si elle est importante, la stipulation dans la loi n'est pas suffisante, car un écart tend à exister entre la proclamation d'un droit et sa défense traduite par la dotation effective du service par l'État.
- Promouvoir des politiques qui contribuent à articuler une institutionnalité relativement fragmentée à partir de laquelle s'organise l'accès éducatif des étudiants handicapés. Les preuves indiquent qu'une réponse structurelle est nécessaire, complétant l'éducation pour les personnes handicapées avec des services de santé et d'alimentation. Par exemple, au Chili, le Service national du handicap (SENADIS) qui appartient au Ministère du développement social et de la famille, établit des mesures intersectorielles avec le Ministère de l'éducation sur diverses questions qui comprennent : conseil relatif à la politique d'éducation inclusive ; conseil technique concernant les bourses ; conseil au système d'accréditation des institutions de

INSTITUTIONS



La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) réaffirme «le droit des personnes handicapées à l'éducation» où les États «font en sorte que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et offre, tout au long de la vie, des possibilités d'éducation».

Les preuves de cas de réussite démontrent que les politiques éducatives inclusives ont plus de probabilité de succès lorsqu'elles sont élaborées et mises en œuvre conjointement avec les étudiants handicapés et leurs familles.

l'éducation supérieure axé sur la variable du handicap. Le SENADIS participe en outre à un groupe de travail avec divers acteurs publics et privés pour établir le Réseau de la petite enfance et la prise en charge précoce⁵.

- L'expérience indique l'importance de la promotion d'une formation des enseignants qui incorpore dès l'université une préparation pour travailler avec des étudiants handicapés. L'enseignement devrait incorporer du matériel didactique adapté et la possibilité de travailler dans des équipes multidisciplinaires, ainsi qu'un accompagnement et un conseil expert pour les enseignants. Ceci devrait en outre être complété par une flexibilisation des programmes. En Équateur, le Ministère de l'éducation encourage les enseignants à suivre un cours de sensibilisation aux handicaps dans le cadre de sa stratégie de mise à niveau enseignante. Ce cours est proposé par le Conseil national pour l'égalité des personnes handicapées (CONADIS) avec l'aval du Ministère du travail et de l'Université technologique indo-américaine (UTI) et a pour objectif de promouvoir un changement positif d'attitude à travers la sensibilisation aux handicaps des fonctionnaires et travailleurs publics et privés du pays, pour atteindre la prise en charge et l'inclusion effective des personnes handicapées dans la société⁶.
- Les preuves de cas de réussite démontrent que les politiques éducatives inclusives ont plus de probabilité de succès lorsqu'elles sont élaborées et mises en œuvre conjointement avec les étudiants handicapés et leurs familles. L'établissement de mécanismes d'information et de participation qui facilitent le travail conjoint s'avère ainsi primordial. La stratégie colombienne Réadaptation fondée sur la communauté (RBC) établissant des orientations conceptuelles et méthodologiques que les organisations locales, les dirigeants communautaires, les organismes non gouvernementaux et du secteur public qui formulent, conçoivent, mettent en œuvre et évaluent des programmes et des projets liés à la stratégie RBC doivent suivre en est un exemple. L'un des objectifs de cette stratégie est d'augmenter les possibilités d'accès aux services éducatifs des personnes handicapées⁷.
- Enfin, pour parvenir à une éducation inclusive, il est indispensable de garantir l'accessibilité, en assurant le transport, l'information et la communication. Ceci devrait par exemple inclure des services électroniques et la signalisation en braille, et faciliter l'apprentissage de la langue des signes pour garantir l'accès à la communication et à l'information.

Concernant la formation des personnes handicapées, depuis la politique publique, il faut signaler que l'expérience internationale est en général assez récente (Zúñiga, 2015) et très liée à la promotion de l'inclusion sur le marché du travail. L'expérience sur la formation des personnes handicapées indique qu'il convient de favoriser des apprentissages de compétences liées au marché du travail et fondées si possible sur l'interlocution avec les entreprises. Ceci faciliterait l'insertion sur le marché du travail en concevant conjointement avec les entreprises les termes et les conditions de l'emploi. En outre, l'importance de l'accompagnement du processus d'insertion est signalée.

2. Promotion de l'inclusion sur le marché du travail

Les pays de la région doivent encore déployer d'importants efforts pour solder l'écart de la population handicapée concernant son insertion sur le marché du travail dans des conditions de travail décentes. Zúñiga (2015) identifie trois facteurs qui influent sur la faible insertion sur le marché du travail des personnes handicapées : (i) les facteurs individuels, établis comme de

⁵ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse https://www.senadis.gob.cl/pag/141/1207/trabajo_intersectorial.

⁶ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://educacion.gob.ec/curso-de-sensibilizacion-en-discapacidades/>.

⁷ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Discapacidad/Paginas/rehabilitacion-RBC.aspx>.

faibles connaissances techniques et compétences non techniques, et l'incompatibilité entre certaines fonctions dans le travail et le type de handicap ; (ii) les facteurs liés à l'accessibilité connectés aux espaces de travail et à la distance entre le foyer et le lieu de travail ; et (iii) le contexte social, comme la surprotection et les attentes faibles des familles et des employeurs potentiels, et l'information et les connaissances insuffisantes relatives au handicap des employeurs.

L'OCDE (2010) signale que l'incorporation des incitations économiques correctes pour tous les acteurs impliqués dans le processus promouvraient la hausse des opportunités d'emploi pour les personnes handicapées. Plus spécifiquement, elle indique que les bénéficiaires d'assurances sociales liées au handicap devraient continuer à recevoir les paiements pour conserver leur emploi ou continuer à chercher du travail. En outre, la considération de subventions pour le secteur privé liées à l'emploi de personnes handicapées est défendue. Dans le secteur public, des ressources pour l'évaluation adéquate de la capacité à travailler devraient être prises en compte. On considère en outre un paiement pour les intermédiaires qui parviennent à réintégrer les personnes handicapées sur le marché du travail à un niveau durable.

Face aux difficultés que rencontrent les personnes handicapées pour s'insérer sur le marché du travail, une étude pour la région ibéro-américaine de l'Organisation ibéro-américaine de sécurité sociale (OISS) (2012) propose 12 mesures pour la promotion de l'emploi des personnes handicapées⁸ :

- Quotas obligatoires de réserve de postes de travail pour les personnes handicapées dans l'administration publique et les entreprises privées et le contrôle efficace de ces mesures. Il existe par exemple au Chili l'obligation légale pour les entreprises de 100 salariés ou plus d'employer ou de renouveler l'emploi d'au moins 1 pour cent de personnes handicapées ou bénéficiaires d'une pension d'invalidité⁹.
- Préférence aux entreprises qui emploient des personnes handicapées dans l'acquisition de biens ou de services par l'administration publique. En Argentine, il est établi que les trois pouvoirs qui constituent l'État national, leurs organismes décentralisés, les entités publiques non étatiques, les entreprises d'État et les entreprises privées concessionnaires de services publics doivent donner la priorité, à coût égal et conformément aux dispositions de la réglementation, aux achats d'intrants et aux provisions fournies par les entreprises qui emploient des personnes handicapées¹⁰.
- Services publics d'emploi et orientation professionnelle pour les personnes handicapées.
- Incitations aux entreprises privées pour qu'elles emploient des personnes handicapées.
- Pensions de handicap dans le système public de pensions. Par exemple, en Uruguay, une prestation non imposable est versée mensuellement aux personnes handicapées, selon une décision médicale du secteur Évaluation de l'incapacité, qui manquent de ressources pour subvenir à leurs besoins vitaux¹¹.
- Mesures supplémentaires pour faciliter le travail des personnes handicapées (par exemple, travail à distance et programme de continuité de l'emploi).
- Mesures de sensibilisation des entreprises à l'emploi des personnes handicapées.
- Formation professionnelle pour les personnes handicapées.

⁸ Pour plus d'information sur ces mesures de promotion de l'emploi des personnes handicapées avec des exemples de divers pays de la région, voir OISS (Organisation ibéro-américaine de sécurité sociale) (2012), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*, Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Oiss_Estudio_sobre_medidas_promocion_de_empleo-2.pdf.

⁹ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-112681.html>.

¹⁰ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25689-2002-81041>.

¹¹ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.bps.gub.uy/3487/pension-por-invalidez.html>.



INSTITUTIONS

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) souligne le rôle clé de la protection sociale pour faciliter une participation pleine et effective des personnes handicapées.

- Emploi indépendant et création d'entreprises par les personnes handicapées.
- Emploi avec un appui, grâce à un médiateur qui aide à l'adaptation au poste de travail.
- Emploi protégé, caractérisé par un pourcentage de l'effectif constitué de personnes handicapées et le déploiement de services d'appui personnel et social. Les entreprises tendent à recevoir en outre un traitement fiscal favorable. L'Argentine, l'État plurinational de Bolivie, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, l'Espagne, le Honduras, le Panama, le Paraguay, le Pérou, le Portugal, l'Uruguay et la République bolivarienne du Venezuela disposent de quotas de réserve¹².
- Prise en compte de perspectives et de variables transversales (genre, âge, populations autochtones et populations rurales) dans les politiques publiques pour l'insertion sur le marché du travail des personnes handicapées.

3. Protection sociale

Adoptant une notion large de la protection sociale, la CDPH souligne le rôle clé de la protection sociale pour faciliter une participation pleine et effective des personnes handicapées (OIT 2018). La protection sociale fournit un éventail d'instruments qui peuvent être combinés sous différentes formes pour réduire l'inégalité entre les personnes handicapées et les personnes sans handicap. Dans cette section, les politiques de transferts monétaires et de soins se démarquent en tant qu'options pour dépasser les barrières qui affectent les personnes handicapées. Comme cela est mentionné plus haut, toutes les personnes ayant une déficience n'ont pas besoin d'appui ou de prise en charge spécifique. En outre, le besoin d'aide varie selon le niveau de déplacement, en dehors ou au sein du foyer. L'objectif de ces politiques est que les personnes handicapées puissent vivre de manière indépendante, avec les mêmes possibilités de choix, de contrôle et de liberté, et en fonction de leur âge et leurs circonstances spécifiques, étudier, travailler ou participer sous une autre forme à la société. Ce dernier objectif tient en outre à la garantie et la promotion du plein exercice de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux des personnes handicapées consacrés dans la Convention.

Les programmes de transferts monétaires conditionnels (PTC) ont pour principal objectif la réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté à travers l'augmentation des ressources monétaires des familles, et, simultanément, le renforcement des capacités humaines de leurs membres. Plusieurs des PTC dans la région incluent parmi leurs destinataires les personnes handicapées¹³. Parmi les programmes en opération, on remarque en Argentine le programme de Citoyenneté de Buenos Aires qui appuie les familles vulnérables à travers des subventions destinées à garantir l'accès à des produits de première nécessité, aux soins de santé et à la continuité éducative¹⁴. En Équateur, le *Bono de Desarrollo Humano* consiste en un transfert de 50 USD mensuels aux personnes pauvres présentant un handicap de 40 pour cent ou plus¹⁵. En Jamaïque, on remarque le Programme d'avancée par la santé et l'éducation (*PATH*), qui considère une prestation de santé bimensuelle qui inclut les personnes handicapées¹⁶. Au Paraguay, on trouve *TEKOPORÃ*, un programme de transferts monétaires conditionnels (PTC) qui cherche à apporter une protection sociale aux foyers en situation de pauvreté et à améliorer la qualité de vie des bénéficiaires. Le programme inclut une composante d'appui aux familles autochtones en situation de pauvreté qui comptent parmi leurs membres, entre autres, des personnes handicapées¹⁷. En Uruguay, le programme de transferts monétaires d'allocations familiales

¹² Pour plus d'information, voir l'étude de l'OISS citée plus haut aux pages 26-29.

¹³ Pour plus d'information, consulter la base de données des programmes de protection sociale non contributifs en Amérique latine et aux Caraïbes. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

¹⁴ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitad/ciudadania-portena>.

¹⁵ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>.

¹⁶ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.mlss.gov.jm/departments/path/>.

¹⁷ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>.

destiné aux enfants et aux adolescents issus de foyers dans une situation socioéconomique vulnérable couvre les personnes handicapées tout au long de leur vie ou jusqu'à ce qu'elles perçoivent une autre prestation de sécurité sociale. En outre, un contrôle de leur éligibilité est obligatoire tous les trois ans¹⁸.

À partir de l'expérience régionale de prestations de soins récurrentes, certaines possibilités de politiques incluent : (i) la formation et l'appui pour la prestation de soins fondée sur les relations personnelles des services de prise en charge à domicile et qui tendent à fournir un appui dans les tâches domestiques comme le ménage et les courses¹⁹; (ii) l'offre de services d'infirmier à domicile pour satisfaire les besoins médicaux de base et de soins personnels; (iii) la remise de dispositifs auxiliaires pour les personnes handicapées, l'adaptation du logement ou l'apprentissage pour une plus grande autonomie²⁰; et (iv) les services de relève et d'assistance pour l'appui et l'accompagnement de la famille et des autres soignants pour «prendre soin des soignants»²¹ (CEPALC, 2013). Bien que ces prestations mettent l'accent sur l'organisation des soins dans le foyer, dans de nombreux pays, les ressources destinées à la prise en charge des personnes handicapées vont aux institutions résidentielles. À ce propos, la Convention souligne que l'option institutionnelle porte atteinte aux droits des personnes handicapées. En conséquence, les politiques devraient promouvoir une prise en charge qui permette aux enfants handicapés de vivre avec leurs familles, et aux adultes handicapés de vivre de manière indépendante dans leurs communautés (OIT, 2018).

4. Politiques transversales : barrières d'accès et comportementales

Les politiques prioritaires décrites précédemment ont peu de possibilités de succès si l'on ne considère pas les barrières physiques et sociales que rencontrent les personnes handicapées et qui nuisent à leur accès aux services et à l'emploi. L'éducation inclusive, les programmes d'emploi et la protection sociale doivent tenir compte dans leur conception de solutions pour dépasser les barrières d'accès et de mesures non discriminatoires. Au vu de la diversité des situations et des besoins des personnes handicapées, l'OIT (2018) recommande que les politiques combinent l'accès effectif aux programmes avec des mécanismes de facilitation spécifiques au handicap.

- **Accessibilité (physique et communicationnelle)²²**

L'accessibilité est la condition qui doit caractériser les environnements, les constructions, les produits, les services et la communication pour être utilisés et compris par toutes les personnes en conditions de sécurité, d'égalité et d'autonomie. Parvenir à l'accessibilité universelle est une condition critique pour que les politiques connaissent le succès. Les politiques d'accès physique et communicationnel nécessitent une conception universelle pour permettre une chaîne d'accessibilité ininterrompue, qui rende possible le déplacement physique d'une personne depuis son lieu d'origine jusqu'à sa destination. À ces fins, l'accessibilité doit être analysée et

¹⁸ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>.

¹⁹ La Prestation Joaquín Gallegos Lara en Équateur en est un exemple. Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.gob.ec/mies/tramites/calificacion-nuevo-beneficiario-bono-joaquin-gallegos-lara-personas-discapacidad-grave-grave-completa>.

²⁰ Le Programme de financement des aides techniques au Chili couvre le coût des équipes d'appui et des prothèses des personnes handicapées ayant des revenus faibles. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.senadis.gob.cl/pag/569/1649/proceso_de_financiamiento_ayudas_tecnicas_2020.

²¹ Le Programme de résidences d'enfants pour l'appui des mères qui travaillent (PEI) au Mexique en est un exemple. Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf.

²² La section sur l'accès communicationnel se fonde sur Ullmann et al. (2018), «Information and communications technologies for the inclusion and empowerment of persons with disabilities in Latin America and the Caribbean», Santiago : CEPALC. Dans le même texte, on trouvera plus d'information sur l'utilisation des TIC différenciée par type de handicap, leur lien avec les droits humains et d'autres cadres réglementaires et les politiques régionales, ainsi que sur la promotion des TIC pour les personnes handicapées et leur lien avec les législations, les politiques et les programmes nationaux.



L'Amérique latine se caractérise par une filière d'accessibilité fragmentée et déficiente.

conçue depuis une logique de continuité, connectant l'intérieur du logement, l'espace urbain et le transport. Accéder à un parc, à un hôpital, à une école et trouver un emploi suppose des installations adéquates dans chacune de ces sphères.

Avec des variations, l'Amérique latine se caractérise par une filière d'accessibilité fragmentée et déficiente. Les zones extérieures qui doivent être améliorées incluent : les facteurs qui favorisent la mobilité, la signalisation, la largeur et la superficie des trottoirs, les passages piétons, le revêtement tactile, les mobiliers comme les poubelles, les téléphones publics, les fontaines à eau et autres, les stationnements et les passerelles piétonnes. Les limitations sont également visibles dans l'accessibilité des constructions avec le manque de rampes, les difficultés pour la circulation intérieure et verticale, les portes et les fenêtres, mais aussi au niveau des services sanitaires. L'accessibilité des espaces culturels, récréatifs et touristiques reste déficiente, de même que l'accès aux environnements naturels comme les places et les parcs urbains, les aires de jeux pour enfants, les piscines et les zones forestières (*Corporación Ciudad Accesible/Mutual de Seguridad*, 2010).

Le développement vertigineux des technologies de l'information et de la communication (TIC) présente aussi des possibilités importantes pour l'accessibilité communicationnelle. Cependant, il convient de considérer en premier lieu que les TIC en elles-mêmes, comme tout outil, ont le potentiel d'augmenter ou de réduire les inégalités entre les personnes handicapées et celles sans handicap, selon la manière dont est promu leur développement. L'encadré XI.2 identifie de manière synthétique les TIC qui peuvent promouvoir l'inclusion des personnes handicapées. L'impact potentiel de chacune de ces technologies dépend néanmoins du type de handicap et du domaine d'action (santé, éducation, travail, autonomie quotidienne, services gouvernementaux et participation à la vie publique)²³.

ENCADRÉ XI.2 Technologies ayant un impact potentiel sur l'inclusion des personnes handicapées

TYPES DE TECHNOLOGIES	UTILISATIONS POTENTIELLES POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES
Internet	Sites web : cours d'éducation et de formation, création de réseaux sociaux, achats et autres services Travail à distance Médecine à distance et santé électronique
Dispositifs et services mobiles	SMS Services d'urgence vocaux, textuels et en langue des signes Applications pour la santé Applications et services multimédias interactifs
Télévision et services	Services d'accès : sous-titres textuels, sous-titres audio, vidéos descriptives Interprétation en langue des signes Systèmes de discussion interactive
Logiciels et applications	Logiciel d'amélioration de l'accessibilité : lecture d'écran, synthèse vocale, écriture sur écran tactile Livres et documents électroniques Applications pour l'éducation et la récréation spéciale Maisons intelligentes Technologies vestimentaires
TIC émergentes	Intelligence artificielle Transcription audio-texte, texte-audio, texte-langue des signes

Source : UIT, 2013.

Ces technologies sont, pour la plupart, promues par les entreprises technologiques elles-mêmes sans participation directe des États (UNESCO, 2019). Mais certaines initiatives naissent d'instances gouvernementales parfois associées à des entreprises privées. Par exemple, en Colombie, le Ministère des technologies de l'information et des communications met en

²³ Pour plus d'information, voir la page 6 [en ligne] à l'adresse <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369088/PDF/369088eng.pdf.multi>.

œuvre, à travers son Plan *Vive Digital*, le projet *ConVertic*, qui propose un logiciel lecteur d'écran et un logiciel de grossissement, avec téléchargement gratuit au niveau national, qui cherche à bénéficier à plus de 1,2 millions de Colombiens qui présentent un handicap visuel dans le pays²⁴. Pour les élections générales d'avril 2021 au Pérou, le Conseil national pour l'intégration des personnes handicapées (CONADIS) et le Bureau national des processus électoraux (ONPE) ont disposé une plateforme virtuelle pour que les électeurs puissent choisir le bureau de vote le plus proche de leur domicile. En outre, les personnes handicapées peuvent indiquer le type de handicap dont elles souffrent pour que, le jour du vote, le personnel assigné aux différents bureaux de vote puisse adopter les mesures correspondantes selon le type de prise en charge qui sera nécessaire pour garantir l'exercice de leur droit de vote²⁵. En Argentine, pendant la pandémie de coronavirus COVID-19, l'Agence nationale du handicap a lancé le service d'appels vidéo pour les personnes sourdes et malentendantes pour répondre à leurs doutes sur les facteurs de risque, les méthodes de prévention et toute l'information liée à la pandémie²⁶.

En Amérique latine et au Caraïbes, la transition vers une société de l'information est inégale entre les pays et au sein des pays. Malgré le potentiel des TIC pour augmenter les espaces de participation de la population handicapée, il existe un écart important dans l'accès et l'utilisation de ces outils chez cette population. Pour que les TIC soient un véhicule d'inclusion accrue pour les personnes handicapées, il convient de suivre certaines recommandations : (i) garantir que les personnes handicapées aient les moyens financiers d'accéder à la technologie ; (ii) accélérer les plans nationaux liés aux TIC et aux personnes handicapées ; (iii) renforcer la coordination et l'articulation entre les différents acteurs de la société civile et le gouvernement pour promouvoir l'utilisation des TIC chez les personnes handicapées ; (iv) promouvoir la mise au point d'applications et d'autres outils technologiques qui relèvent les défis de la vie avec des handicaps spécifiques ; (v) améliorer la participation des personnes handicapées dans la mise au point des TIC ; (vi) améliorer la visibilité statistique ; (vii) encourager les études qualitatives pour l'Amérique latine et les Caraïbes afin d'améliorer la compréhension des barrières et des facteurs qui limitent l'utilisation des TIC pour les personnes handicapées ; (viii) promouvoir le renforcement des capacités pour l'utilisation des TIC ; et ix) reconnaître les TIC comme un outil fondamental à la réalisation des droits et des besoins des personnes handicapées (Ullmann *et al.*, 2018).

- **Mesures anti-discrimination et de discrimination positive**

Les mesures anti-discrimination et de discrimination positive constituent des éléments transversaux de toute politique ayant pour objectif la réduction des inégalités entre les personnes handicapées et les personnes sans handicap. Pour que les politiques éducatives, d'inclusion sur le marché du travail et de protection sociale décrites plus haut aient un impact positif, elles devraient inclure des mesures qui interdisent la discrimination au motif du handicap. Ceci est expressément stipulé dans les normes se référant au travail et à l'emploi dans la CPDH²⁷.

Comme on l'a vu surtout dans les politiques d'inclusion sur le marché du travail, les mesures de discrimination positive peuvent être constitutives des politiques d'inclusion en garantissant des mécanismes inclusifs de sélection et d'emploi. Par exemple, il existe des lois qui obligent les entreprises à attribuer un pourcentage déterminé de leurs postes de travail à des personnes handicapées, comme par exemple, au Brésil, la loi dite «loi des quotas» (art. 93 de la Loi n° 8.213/91²⁸), ou en Équateur, la Loi organique relative aux handicaps²⁹. Il existe en Uruguay une loi semblable mais qui s'applique exclusivement au secteur public (Loi n° 18.651 *Protección Integral*

²⁴ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://convertic.gov.co/641/w3-channel.html>.

²⁵ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.gob.pe/institucion/conadis/noticias/320822-personas-con-discapacidad-tendran-atencion-preferente-en-elecciones-generales-del-11-de-abril>.

²⁶ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.argentina.gob.ar/noticias/servicio-de-video-llamada-para-personas-sordas-e-hipoacusicas>.

²⁷ La Convention relative aux droits des personnes handicapées, aux paragraphes 3 et 4 de l'article 5, établit que «3. Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés ; 4. Les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité *de facto* des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la présente Convention».

²⁸ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse http://www.oit.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=64521.

²⁹ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf.

DONNÉES WEB



Information relative aux lois et aux politiques liées à l'inclusion dans l'éducation de chaque pays du monde de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture). <https://education-profiles.org/es>

de *Personas con Discapacidad*³⁰). Il est fondamental pour que ces mesures atteignent leur objectif de disposer d'un contrôle efficace. La création de labels qui reconnaissent les organisations déployant des efforts d'inclusion constitue une autre forme de discrimination positive. On peut citer par exemple le *Sello Chile Inclusivo*, qui est une reconnaissance remise par l'État du Chili à travers le Service national du handicap (SENADIS) depuis 2012 aux institutions publiques et privées qui, quelle que soit leur taille, prennent des mesures de discrimination positive pour l'inclusion sociale des personnes handicapées. Il existe deux catégories pour postuler : (i) le *Sello Chile Inclusivo* de gestion institutionnelle inclusive reconnaît les institutions, publiques ou privées, qui respectent la base juridique en vigueur en matière d'inclusion sur le marché du travail et d'accessibilité universelle, et qui présentent en outre un projet de bonnes pratiques inclusives innovantes, stratégiques, et continuellement suivies ; et (ii) le Label Chili inclusif pour les espaces publics inclusifs reconnaît les institutions publiques et privées qui respectent la base juridique en vigueur en matière d'inclusion sur le marché du travail, et qui présentent en outre un projet d'espace d'utilisation publique et gratuite pour la communauté comme des parcs, des réserves naturelles, des places, des musées, entre autres, disposant de conditions exemplaires d'accessibilité universelle³¹.

D. Références bibliographiques suggérées

SUGGESTIONS



HCDH (Bureau du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme) (2007), «Capítulo Primero: Panorama general», in *De la exclusión a la igualdad: Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-s.pdf>.



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2019), «Capítulo IV Desafíos estructurales de la inclusión y mercado de trabajo», pp. 186-187, in *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.



CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe*, Groupe de travail. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/1/S1420251_es.pdf.



UNDESA (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies) (2019), *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities 2018*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://social.un.org/publications/UN-Flagship-Report-Disability-Final.pdf>.



UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), *Información sobre leyes y políticas relacionadas con la inclusión en la educación en cada país del mundo de la UNESCO*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://education-profiles.org/es>.

³⁰ Pour en savoir plus, veuillez consulter [en ligne] <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18651-2010>.

³¹ Pour plus d'information, voir [en ligne] à l'adresse <https://www.sellochileinclusivo.cl/sello/sello.html>.

E. Questions

- Commentez la citation suivante en fonction de la manière dont ont évolué la conceptualisation et la compréhension du handicap dans le domaine des politiques publiques dans votre pays et des implications que cela a pour la formulation des politiques publiques :

«... l'être humain, du point de vue biologique, ne présente pas d'erreur, il n'y a pas d'invalidité, il n'y a pas de dysfonctions... En biologie les invalidités n'existent pas... C'est dans l'espace des relations humaines que la personne définie comme limitée devient limitée...» (H. Maturana, 1994, cité par Samaniego, 2009, p. 28).

- Établissez trois politiques prioritaires qui vous paraissent pertinentes pour l'insertion sur le marché du travail des personnes handicapées dans votre pays. Justifiez votre choix. Débattez du choix, de la conception et de la mise en œuvre des politiques choisies pour trois types de handicap différents.
- Dans un monde d'évolutions technologiques rapides, signalez à partir de votre expérience des possibilités de TIC innovantes qui pourraient contribuer à l'inclusion des personnes handicapées dans l'éducation primaire et postsecondaire.
- Choisissez un programme de protection sociale que vous connaissez et identifiez s'il existe des barrières physiques qui limitent l'accès des personnes handicapées.
- Proposer une politique d'accessibilité universelle et d'inclusion (sur le marché du travail, relative à l'éducation, à la santé, à l'autonomie quotidienne ou aux services gouvernementaux et à la participation à la vie publique). Quels outils de gestion considérez-vous indispensables pour concevoir et mettre en œuvre cette politique ? Quels sont d'après vous les principaux obstacles à sa mise en œuvre ? Comment pourrait-on y remédier ?

Références bibliographiques

HCDH (Bureau du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme) (2007), *De la exclusión a la igualdad: Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-s.pdf>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2021a), «Informes COVID-19: Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás». Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46600/1/S2000791_es.pdf.

_____ (2021b), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P). Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

_____ (2017), Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, Deuxième réunion de la Conférence régionale sur le développement social de l'Amérique latine et des Caraïbes, Montevideo, 25-27 octobre 2017 (LC/CDS.2/3) Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

_____ (2014), Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe (LC/L.3860(CE.13/3). Groupe de travail sur la mesure du handicap, Conférence statistique des Amériques (CEA), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/1/S1420251_es.pdf.

_____ (2013), Panorama Social de América Latina 2012 (LC/G.2557-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf.

Corporación Ciudad Accesible/Mutual de Seguridad (2010), «Manual de Accesibilidad Universal: Ciudades y Espacios para todos», Corporación Ciudad Accesible, Boudeguer y Squella ARQ, Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse : https://www.mutual.cl/Portals/0/PDF/dividendo_social/manual_accesibilidad_OK_sello_baja.pdf.

Gouvernement du Chili (2016), *II Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile*. Service national du handicap. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.senadis.gob.cl/pag/355/1197/ii_estudio_nacional_de_discapacidad.

Groce, N. et al. (2011), «Disability and poverty: the need for a more nuanced understanding of implications for development policy and practice», *Brown School Faculty Publications*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2011.604520>.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*. Éditions OCDE, Paris.

OISS (Organisation ibéro-américaine de sécurité sociale) (2012), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*. Disponible [en ligne] à l'adresse: http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Oiss_Estudio_sobre_medidas_promocion_de_empleo-2.pdf.

OIT (Organisation internationale du travail) (2018), «Draft Joint Statement: Towards inclusive social protection systems supporting the full and effective participation of persons with disabilities». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54258>.

_____ (2002), *Disability and Poverty Reduction Strategies: how to ensure that access of persons with disabilities to decent and productive work is part of the PRSP process*, Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_107921.pdf.

OMS (Organisation mondiale de la santé) (2011), *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.

Pinilla-Roncancio, M. (2015), «Disability and poverty: two related conditions. A review of the literature», *Rev. Fac. Med.* 2015 Vol. 63. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-0012015000500014.

Samaniego, P. (2009), *Personas con discapacidad y acceso a servicios educativos en Latinoamérica: análisis desituación*, Collection CERMI n°39. Groupe éditorial CINCA: Madrid. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3628/Personas%20con%20discapacidad%20y%20acceso%20a%20servicios%20educativos%20en%20Latinoam%C3%A9rica.pdf?sequence=1>.

UIT (Union internationale des télécommunications) (2013), *The ICT opportunity for a disability-inclusive development framework*. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.itu.int/en/action/accessibility/Documents/The%20ICT%20Opportunity%20for%20a%20Disability_Inclusive%20Development%20Framework.pdf.

Ullmann, H. et al. (2018), «Information and communications technologies for the inclusion and empowerment of persons with disabilities in Latin America and the Caribbean», Document de projets (LC/TS.2018/48/-*), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43744/4/S1800975_en.pdf.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2019), *Delivering together for inclusive development: digital access to information and knowledge for persons with disabilities*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369088/PDF/369088eng.pdf.multi>.

_____ (2013), *Global report: opening new avenues for empowerment – ICT to access information and knowledge for persons with disabilities*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://g3ict.org/index.php/actions/assetCount/download?id=ngHFAg5jcpDolwWx9zaBM7ZLBSl5E79VUbIMZ7v2OMM%20pour%20D>.

Yeo, R. et K. Moore (2003), «Including Disabled People in Poverty Reduction Work: 'Nothing about Us, without Us'», *World Development* 31 (3): 571-590. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X02002188>.

Zúñiga, I. (2015), «Capacitación para personas con discapacidad», Documents de projets (LC/W.674), 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/11362/39364/1/S1500608_es.pdf



Chapitre **XII**

Migrants¹

A. Cadre réglementaire

Le cadre réglementaire des migrations est constitué par un large éventail de conventions internationales, de traités bilatéraux et régionaux et de législations nationales². Il existe sur le plan international plusieurs instruments comprenant des dispositions générales et spécifiques pour protéger les droits des migrants, et notamment les réfugiés, les apatrides, les travailleurs migrants et leurs familles, ainsi que des mesures de lutte contre la xénophobie et d'autres formes de discrimination. Ainsi, par exemple, selon une approche fondée sur les droits, l'accès à un ensemble de services sociaux, tels que la santé et l'éducation, doit être garanti à tous les migrants et aux membres de leur famille, quel que soit leur statut juridique.

À l'occasion du Sommet des Nations Unies, qui s'est tenu le 19 septembre 2016, les États membres ont adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, dans laquelle ils se sont engagés à élaborer un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Ce pacte, adopté à Marrakech en décembre 2018³, vise à établir des principes, des engagements et des accords entre les États membres en matière de migrations internationales, en tenant compte non seulement de l'ensemble de leurs dimensions, causes, effets et conditions, mais aussi des aspects humanitaires et des aspects liés au développement et aux droits. Le pacte reconnaît que les droits des migrants doivent être protégés, car dans le contexte de la mondialisation, la migration est une source de prospérité, d'innovation et de développement durable (CEPALC, 2019a).

Le programme de développement durable à l'horizon 2030 comprend des objectifs et des cibles relatifs à la population migrante⁴. De même, le Consensus de Montevideo stipule que les processus liés à la migration internationale doivent être abordés selon une perspective de long terme, ce qui suppose d'adopter des réglementations, des politiques et des accords durables en faveur de la gouvernance migratoire (CEPALC 2020 et 2015). À l'échelle régionale, bien que les communautés d'intégration économique, telles que le MERCOSUR et la CARICOM,

¹ Ce chapitre a été préparé par Beatriz Morales, Assistante de recherche de la Division du Développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

² Pour de plus amples informations, voir CEPALC (2015, 2018a y 2019a), Maldonado, Martínez et Martínez (2018), Mejía (2018), UIP (2015).

³ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>.

⁴ Plus particulièrement, les Objectifs de développement durable (et les cibles) qui ont trait à la migration internationale, et qui concernent donc directement la population migrante, sont : ODD 1 (1.1, 1.3), ODD 3 (3.8, 3.c.), ODD 4 (4.1, 4.3, 4.b.), ODD 5 (5.2, 5.4, 5.6), ODD 8 (8.3, 8.5, 8.7, 8.8, 8.10), ODD 10 (10.2, 10.3, 10.4, 10.7, 10.c.), ODD 11 (11.1), ODD 13 (13.b.), ODD 16 (16.1, 16.2, 16.9) et ODD 17 (17.3, 17.18). Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://rosanjose.iom.int/site/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible> ou <https://migrationdataportal.org/sdgs>.

DONNÉES WEB

Sur les 17 Objectifs de développement durable, au moins dix objectifs comprennent des cibles et des indicateurs directement liés à la migration ou à la mobilité.

Pour en savoir plus sur la migration et sur les Objectifs de développement durable (ODD), voir [en ligne]

<https://migrationdataportal.org/es/sdgs?node=0>

disposent d'accords régionaux sur la circulation et la résidence des personnes et leur protection dans d'autres États membres, les avancées dans ce domaine sont moins importantes que dans d'autres régions du monde.

À l'échelle nationale, les cadres réglementaires ont été élargis dans une perspective d'inclusion sociale et de protection des migrants en cas d'abus et de violations de droits. On observe dans les pays de la région, outre l'adhésion aux conventions internationales et leur ratification, la promulgation de lois en matière de migration, notamment sur la traite des personnes⁵ ou sur l'émigration et les services consulaires, ou l'allusion (généralement implicite) à la population migrante dans les textes constitutionnels⁶.

B. Diagnostic des inégalités que subissent les migrants



- En Amérique latine et dans les Caraïbes, le paysage de la migration internationale s'est complexifié et pose des défis en termes de gestion des risques et des vulnérabilités aux différentes étapes du cycle migratoire.
- En 2019, 40,5 millions de Latino-américains et de Caribéens vivaient en dehors de leur pays (soit 6 pour cent de la population totale de la région et environ 15 pour cent des migrants dans le monde).
- La population migrante n'est pas considérée comme un groupe prioritaire dans les politiques sociales ou les systèmes de protection sociale.
- Dans les pays de destination, les migrants sont confrontés à des problématiques liées à l'insertion professionnelle (travail décent) et à l'inclusion sociale (accès au logement, aux services de santé et d'éducation, entre autres).
- Les situations migratoires irrégulières et les manifestations xénophobes, nationalistes et racistes nuisent au bien-être des migrants.

Le terme « migrant » s'applique aux personnes qui ont changé de lieu de résidence habituel et qui se rendent dans un autre pays (migration internationale) ou dans une autre région (migration interne) dans l'espoir d'améliorer leurs conditions sociales et économiques⁷. La migration est également définie comme tout mouvement de personnes, incluant les mouvements des réfugiés, des personnes déplacées ou déracinées et des migrants économiques (OIM, 2006). La décision de migrer est motivée par une multitude de facteurs, d'où l'importance d'aborder la migration selon une perspective large et multi-causale (voir l'encadré XII.1)⁸.

⁵ Compte tenu de la gravité des violations des droits en lien avec la traite et le trafic de filles, d'adolescentes et de femmes en général, 14 pays ont adopté des réglementations visant à protéger les femmes migrantes (CEPALC, 2019a). Pour de plus amples informations sur les lois en faveur des femmes migrantes, voir L. Fries Monleón, "Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina : análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", serie Asuntos de Género N° 157 (LC/TS.2019/40), Santiago, CEPALC. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44655/1/S1900271_es.pdf.

⁶ Pour de plus amples informations, veuillez consulter la publication suivante : Base de Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://dds.cepal.org/bdips/seg81.php> ou CEPALC (2019a) (tableaux V.9, V.10, V.A1.2 et V.A1.3).

⁷ Ce chapitre traite essentiellement de la migration internationale.

⁸ Selon la CEPALC (2019a), on observe actuellement des « migrations mixtes » : demandeurs d'asile, migrants économiques, enfants et adolescents non accompagnés, migrants environnementaux, migrants en situation irrégulière, personnes victimes de trafic ou de traite et migrants en détresse, entre autres.

ENCADRÉ XII.1

Facteurs déterminants des migrations internationales

La décision des individus de rester ou de partir est déterminée, ainsi que facilitée ou bloquée, par plusieurs facteurs indépendants de leur volonté (OCDE, 2008). En ce qui concerne la migration internationale, les raisons de migrer peuvent être classées selon la théorie des facteurs de répulsion (*push factors*) et des facteurs d'attraction (*pull factors*). Les facteurs de répulsion proviennent des pays d'origine et se doivent essentiellement à une série de conditions défavorables, tandis que les facteurs d'attraction apparaissent dans les pays de destination, où le migrant espère trouver de meilleures opportunités de vie (OCDE, 2008 ; OIM, 2016). Ces deux types de facteurs, qui sont en évolution permanente (OCDE, 2008), incluent par exemple :

Facteurs de répulsion dans les pays d'origine :

- Pauvreté et inégalités
- Crises économiques (par exemple, chômage) et sociales (par exemple, famine)
- Crises, instabilité et persécution politique (par exemple, dictatures militaires)
- Guerres civiles
- Violence (dont la violence de genre) et insécurité
- Catastrophes naturelles (par exemple, inondations et glissements de terrain)
- Changement climatique/instabilité climatique (par exemple, sécheresses)
- Discrimination (par exemple, fondée sur le genre, l'origine raciale ou ethnique ou la religion)

Facteurs d'attraction dans les zones de destination :

- Meilleures opportunités économiques et sociales (en termes d'emploi – notamment salaires plus élevés –, d'éducation, de santé et de sécurité)
- Stabilité économique, politique et sociale
- Regroupement familial

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après Maldonado, Martínez et Martínez (2018) ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2008), "Migration Then and Now", dans *OECD Insights: International Migration*, Paris, pp. 19-39. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.oecd.org/insights/43648365.pdf> ; Organisation internationale pour les migrations (OIM) (2016), "The push and pull factors of asylum-related migration. A literature review", EASO-OIM/GMDAC-Université de Maastricht. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://gmdac.iom.int/push-and-pull-factors-asylum-related-migration-literature-review>.

Note : Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.unicef-irc.org/article/1382-push-and-pull-factors-affecting-children-in-migration.html>.

Le territoire est donc l'un des éléments qui définissent les opportunités, les contraintes et les inégalités sociales que connaissent les migrants. Les écarts existant aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays de destination sont des facteurs clés de la trajectoire migratoire et expliquent la volonté de rester (de manière temporaire, saisonnière ou permanente) ou de partir vers un autre lieu pour atteindre de meilleurs niveaux de bien-être (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018).

Selon les pays, différents critères sont utilisés pour définir les migrants, et les méthodes de collecte de données employées varient. De ce fait, il est difficile de comparer les statistiques nationales. Dans les recommandations des Nations Unies en matière de statistiques des migrations internationales, une distinction est faite entre les migrants de courte durée (entre trois et douze mois) et les migrants de longue durée (au moins un an) (OIM, 2018)⁹. En définitive, le terme « migrant » regroupe une multitude de réalités, de besoins, de motivations et de risques qui demandent des politiques différenciées.

⁹ Dans certaines études, la CEPALC qualifie de récents les migrants qui sont arrivés au cours des cinq dernières années (dont les ressortissants de retour et les personnes nées dans d'autres pays), les autres migrants étant considérés comme anciens. Au-delà de ces définitions, établir une temporalité de la migration permet de différencier les besoins des différents groupes de migrants. En effet, les personnes qui migrent dans le but de s'installer quelque part pour une longue période ou même de manière permanente, celles qui le font pour une période temporaire ou déterminée (étudiants ou travailleurs, entre autres) et celles qui migrent de manière récurrente (par exemple, les personnes qui traversent la frontière quotidiennement) n'ont pas les mêmes besoins (Carrasco et Suárez, 2018 ; Stefoni, 2018).

La région Amérique latine et Caraïbes a la particularité d'être à la fois une région d'origine et de destination (voir le graphique XII.1), les modèles dominants étant la migration extrarégionale, l'immigration historique en provenance d'autres continents, les échanges intrarégionaux (voir le graphique XII.2) et la migration de retour (volontaire ou forcée) (ces concepts, ainsi que d'autres termes, sont définis dans l'encadré XII.2). Selon les estimations de la Division de la population des Nations Unies, en 2019, 40,5 millions de Latino-Américains et de Caraïbéens vivaient en dehors de leur pays (soit 6 pour cent de la population totale de la région et environ 15 pour cent de la population migrante mondiale)¹⁰ : 1 Caraïbéen sur 5¹¹, 1 Centraméricain sur 10¹² et 1 Sud-américain sur 30¹³ (CEPALC, 2019a)¹⁴.

GRAPHIQUE XII.1

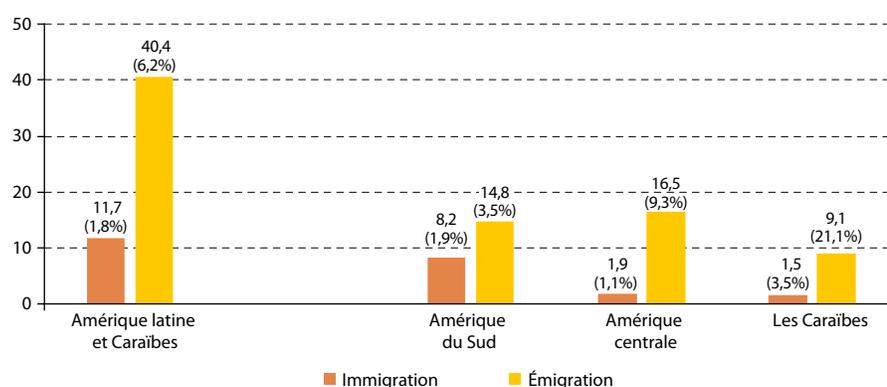
Amérique latine et Caraïbes (47 pays) : immigration et émigration selon les régions d'origine et de naissance, 2019^a
(En millions de personnes et en pourcentage de la population totale)

2019
40,5 millions
DE LATINO-AMÉRICAINS ET DE CARAÏBÉENS
VIVENT EN DEHORS DE LEUR PAYS



6%
DU TOTAL
DE LA RÉGION

(ENVIRON)
15%
DE LA POPULATION
MONDIALE DE
MIGRANTS



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après CEPALC (2019a), *Panorama Social de América Latina*, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, Publication des Nations Unies.

^a Ces régions comprennent les pays suivants : Amérique du Sud : Argentine, Bolivie (État plur. de), Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Îles Falkland (Malvinas), Guyane française, Guyana, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay et Venezuela (Répub. bol. du). Amérique centrale : Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua et Panama. Les Caraïbes : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbade, Cuba, Curaçao, Dominique, Grenade, Guadeloupe, Haïti, Îles Caïmanes, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges britanniques, Îles Vierges Américaines, Jamaïque, Martinique, Montserrat, Porto Rico, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Martin, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, et Trinité-et-Tobago.

¹⁰ Ce chiffre ne tient pas compte des mouvements récents, de la mobilité temporelle, de la circulation ni des retours, entre autres dimensions.

¹¹ Pour des informations détaillées sur la migration dans les Caraïbes, voir : Mejía (2018) ; Consultas Migratorias del Caribe. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://caribbeanmigration.org/>.

¹² Pour en savoir plus sur la migration en Amérique centrale et au Mexique, voir : Canales et Rojas (2018) ; CEPALC (2018b) ; Cazzuffi, C. (2019), Mesoamérica en tránsito - Principales polos de origen de la migración en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, Santiago du Chili, FAO. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.fao.org/3/CA1363ES/ca1363es.pdf> ; Conférence régionale sur les migrations. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.crmsv.org/>.

¹³ Pour en savoir plus sur la migration en Amérique du Sud, voir : Stefoni (2018), Conferencia Suramericana sobre Migraciones [en ligne] <http://csm-osumi.org/>.

¹⁴ Pour de plus amples informations sur les tendances d'émigration et d'immigration extrarégionale et intrarégionale, et pour des analyses par pays, voir : CEPALSTAT [en ligne] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html> ; CELADE - Projet IMILA [en ligne] <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/> ; Migration internationale, DAES/ONU, disponible à l'adresse [en ligne] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml> ; Centre d'analyse des données migratoires, OIM. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://migrationdataportal.org/themes>, Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale disponible [en ligne] à l'adresse <http://wdi.worldbank.org/table/6.13> ; Base de données sur les migrations internationales, OCDE. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> ; EUROSTAT, disponible [en ligne] à l'adresse <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

ENCADRÉ XII.2

Sélection de termes utilisés en matière de migrations internationales

Apatride : Individu qui n'est pas considéré par un État comme son ressortissant en vertu de sa législation. Un apatride ne jouit ni des droits attribuables à la nationalité, ni des droits inhérents au statut de résident légal et habituel dans l'État de résidence temporaire, ni du droit de retour, en cas de voyage.

Mesure d'éloignement : Décision par laquelle un État, dans l'exercice de sa souveraineté, ordonne à une personne étrangère de quitter son territoire après avoir refusé son admission ou après avoir mis fin à son autorisation de rester dans cet État.

Droit de quitter tout pays : Droit de chacun de quitter tout pays, y compris le sien.

Déplacement : Transfert forcé d'une personne de son domicile ou de son pays, notamment en raison d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle.

Diasporas : Personnes et groupes ethniques qui ont quitté leur lieu d'origine, individuellement ou en tant que membres de réseaux organisés et d'associations, et qui conservent des liens avec leur lieu d'origine.

Émigration : Action de quitter un territoire dans le but de s'installer dans un autre territoire.

Expulsion : Acte d'une autorité étatique ayant pour intention et pour effet de faire quitter le territoire de cet État à une ou plusieurs personnes (étrangers), contre leur gré.

Exode : Mouvements en groupes, isolés et sporadiques, hors du pays d'origine.

Étranger : Individu n'ayant pas la nationalité de l'État considéré. Ce terme comprend les apatrides, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les travailleurs migrants.

Féminisation de la migration : Participation accrue des femmes aux mouvements migratoires.

Flux diversifiés (ou mixtes) : Mouvements migratoires complexes composés de demandeurs d'asile, de réfugiés, de migrants économiques et d'autres migrants.

Immigration : Action par laquelle un individu se rend dans un État dont il ne possède pas la nationalité dans le but de s'y installer.

Migration extrarégionale : Mouvement de personnes en provenance et à destination d'autres régions.

Migration intrarégionale : Mouvement de personnes d'un pays à un autre au sein d'une même région. Les mouvements migratoires se multiplient en raison de l'intégration économique croissante à travers différents accords d'intégration régionale.

Migration de retour : Migration ramenant une personne vers son pays d'origine ou son lieu de résidence habituel, généralement après un séjour d'au moins une année dans un autre pays. Ce retour peut être volontaire ou forcé. La migration de retour comprend le rapatriement librement consenti.

Migrant en détresse (« stranded migrant ») : Individu faisant l'objet d'une détention prolongée, dont la demande d'asile a été rejetée ou qui est en situation irrégulière.

Pays d'origine : Pays d'où provient un migrant ou un flux migratoire (légal ou illégal).

Pays de transit : Pays que traversent les migrants à l'occasion d'un trajet vers un pays de destination.

Pays d'accueil : Pays de destination ou pays tiers qui accueille une personne. Dans l'hypothèse d'un retour ou d'un rapatriement, le pays d'origine est également considéré comme le pays d'accueil. Un pays d'accueil est aussi un pays qui par décision exécutive, ministérielle ou parlementaire, a accepté d'accueillir un quota annuel de réfugiés ou de migrants.

Permis : Document délivré par une autorité compétente, qui permet à quelque chose d'exister ou à une personne d'accomplir certains actes ou services, par exemple, un titre de séjour ou un permis de travail.

Rapatriement : Droit individuel d'un réfugié ou d'un prisonnier de guerre de retourner dans le pays dont il est ressortissant sous certaines conditions.

Réfugié (reconnu) : Personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Retour forcé : Retour d'une personne vers son pays d'origine, un pays de transit ou un pays tiers, imposé par une décision administrative ou judiciaire.

Trafic illicite de migrants : Terme désignant le fait d'assurer l'entrée illégale dans un État d'un migrant (migration irrégulière) afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel pour le trafiquant. Les victimes du trafic illicite de migrants peuvent être exposées à des contraintes par fraude, enlèvement et extorsion.



ENCADRÉ XII.2 (conclusion)

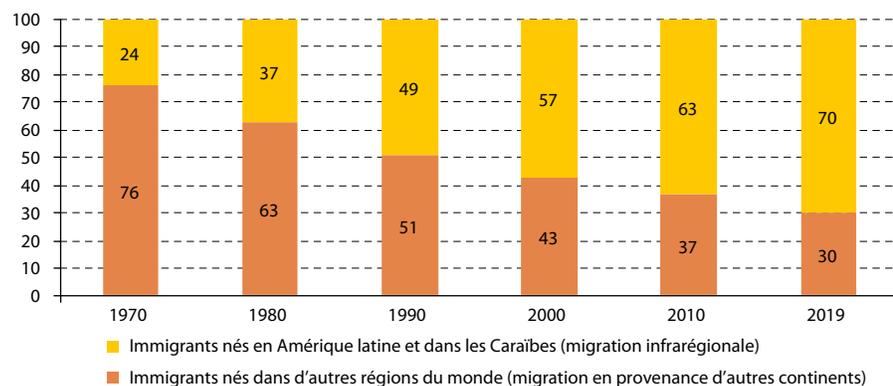
Traite des personnes : Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. Il peut s'agir d'exploitation sexuelle, de travail ou de services forcés, d'esclavage ou de pratiques analogues à l'esclavage, de servitude ou de prélèvement d'organes. La traite des personnes peut se dérouler à l'intérieur des frontières d'un seul État ou présenter un caractère transnational.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après CEPALC (2019a) ; Organisation internationale pour les migrations (OIM) (2006 et 2018) ; Organisation des États Américains (OEA) (2015) ; Organisation des Nations Unies (ONU) (2000), Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Palerme. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf.

Au cours des dernières décennies, la migration intrarégionale a considérablement augmenté, passant de 24 pour cent en 1970 à plus de 70 pour cent en 2019 (voir le graphique XII.2), d'où l'apparition de nouveaux couloirs migratoires (Carrasco et Suárez, 2018 ; CEPALC, 2015 ; Maldonado, Martínez et Martínez, 2018) et l'intérêt croissant porté à cette problématique dans l'agenda social et politique de la région¹⁵. Bien qu'à différents degrés, tous les pays de la région accueillent ou expulsent des migrants ou sont des territoires de transit. Ils sont donc confrontés aux problématiques associées à la violation des droits des migrants, à la discrimination qu'ils subissent au cours de leurs voyages et à leurs processus d'intégration sociale, aussi bien dans le pays de destination que dans le pays d'origine à leur retour (CEPALC, 2015 ; Maldonado, Martínez et Martínez, 2018). Le diagramme XII.1 présente les étapes possibles du cycle migratoire, signalant les liens entre l'origine, le transit, la destination et le retour éventuel, ainsi que l'espace transnational constitué par les différents flux et liens tissés par la migration (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018).

GRAPHIQUE XII.2

Population immigrée en fonction de la région d'origine, 1970 - 2019^a
(En pourcentages)

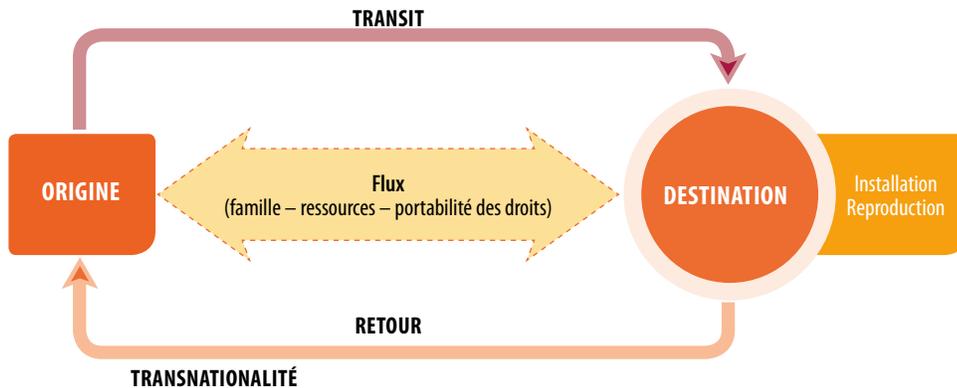


Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago. Publication des Nations Unies.

^a Ces régions comprennent les pays suivants : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie (État Plur. de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Dominique, Équateur, El Salvador, Grenade, Guadeloupe, Guatemala, Guyane Française, Guyana, Haïti, Honduras, Îles Caïmanes, Îles Falkland (Malvinas), Îles Turques et Caïques, Îles Vierges Britanniques, Îles Vierges Américaines, Jamaïque, Martinique, Mexique, Montserrat, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Porto Rico, République Dominicaine, Suriname, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Martin, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela (Rép. bol. du).

¹⁵ On observe actuellement une forte émigration de Vénézuéliens et leur présence dans plusieurs pays, notamment la Colombie, le Chili, l'Équateur et le Pérou, ainsi que dans certains pays des Caraïbes. De même, ces dernières années, les mouvements en provenance d'Amérique centrale en particulier vers les États-Unis et le transit des migrants par le Mexique ont également augmenté en importance et en visibilité. Des initiatives axées sur ces deux populations migrantes ont vu le jour dans le cadre de la coopération entre les pays. Par exemple, dans le cas de la mobilité vénézuélienne, divers mécanismes ont été créés, comme la Plateforme régionale de coordination interagences pour les réfugiés et les migrants du Venezuela (R4V), des processus politiques comme le Processus de Quito, et des groupes de travail interaméricains comme ceux de l'Organisation des États américains (OEA). En ce qui concerne le cas de l'Amérique centrale, on peut citer le plan de développement intégral El Salvador-Guatemala-Honduras-Mexique, élaboré en 2018 par 21 agences des Nations Unies, dont la CEPALC, et qui repose sur quatre piliers : le développement économique, le bien-être social, la durabilité environnementale et le cycle migratoire (CEPALC, 2019a).

DIAGRAMME XII.1
Étapes possibles du cycle de la migration



Source : C. Maldonado, J. Martínez et R. Martínez (2018), "Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documents de projets*(LC/TS.2018/62), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Santiago.

En 1970, on comptait parmi les migrants en Amérique latine et dans les Caraïbes 104 hommes pour 100 femmes. En 2010, ce taux a chuté à 95 hommes pour 100 femmes (Stefoni, 2018). La féminisation croissante de la migration intrarégionale est donc l'une des tendances de certains corridors migratoires de la région, bien qu'elle ne soit pas homogène dans tous les pays (CEPALC/OIT, 2017 ; Stefoni, 2018)¹⁶. Les vulnérabilités liées au genre s'accroissent au cours du voyage migratoire dans le cas des femmes, des filles et des adolescentes. L'une des manifestations les plus extrêmes de la vulnérabilité des femmes et des filles migrantes est la traite des personnes¹⁷ et le trafic illicite de migrants¹⁸.

L'approche fondée sur le cycle de vie est très pertinente pour l'analyse de la migration, dans la mesure où elle se rapporte aux besoins de protection sociale et aux niveaux de risque différenciés qui peuvent être renforcés aux différentes étapes du cycle migratoire. L'accès aux services de santé, d'éducation et de sécurité sociale, entre autres, dépendra en grande mesure du degré d'universalité du système de protection sociale des pays (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018). Par exemple, les enfants sont doublement exposés à la vulnérabilité, en tant qu'enfants et en tant que migrants. Ces dernières années, on a observé une forte augmentation de la participation des enfants et des adolescents à la migration, accompagnés ou non, ce dernier groupe étant le plus préoccupant¹⁹. Outre leur vulnérabilité face à des risques tels que la violence, l'exploitation, les abus et la traite des personnes, les enfants et les adolescents sont exposés à l'abandon scolaire, au travail des enfants et à divers traumatismes et troubles

L'approche du cycle de vie est très pertinente pour l'analyse de la migration, car elle se rapporte aux besoins de protection sociale et aux niveaux de risque différenciés qui peuvent être renforcés aux différentes étapes du cycle migratoire.

¹⁶ Canales et Rojas (2018) constatent qu'au Mexique et en Amérique centrale, les migrations sont essentiellement masculines, contrairement à la population migrante des autres pays, qui est majoritairement féminine. Dans le cas du Mexique, le rapport de masculinité de la migration cumulée est de 1,09 homme par femme, rapport qui passe à 1,14 dans le cas des pays du Triangle Nord de l'Amérique centrale. Dans d'autres pays, le rapport est inversé et le volume des femmes dépasse celui des hommes de 13,5 pour cent. Carrasco et Suárez (2018) constatent eux aussi que l'immigration récente au Brésil, en République dominicaine et au Mexique est majoritairement masculine, le volume d'hommes dépassant de 36 pour cent celui des femmes dans ce dernier pays.

¹⁷ Des données de 2016 montrent que les femmes et les filles sont les principales victimes de la traite des personnes en Amérique latine et dans les Caraïbes, notamment à des fins d'exploitation sexuelle. Citons également parmi les formes d'exploitation la mendicité forcée et l'adoption illégale, comme par exemple en Bolivie (État plur. de), où 170 victimes de traite à des fins d'adoption illégale ont été identifiées entre 2014 et 2017 (UNODC, 2018).

¹⁸ Pour de plus amples informations sur ces questions, voir UNODC, disponible [en ligne] sur <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?ref=menuaside> ; OIM, disponible [en ligne] sur <https://www.iom.int/es/lucha-contra-la-trata-de-personas>.

¹⁹ Au total, entre 2013 et 2017, 180 000 détentions d'enfants et d'adolescents non accompagnés originaires des pays du nord de l'Amérique centrale ont été enregistrées, un chiffre qui passe à 244 000 si l'on ajoute les enfants et adolescents mexicains (Canales et Rojas, 2018). Pour de plus amples informations, voir UNICEF (2017), « Au-delà des frontières. Comment utiliser les pactes mondiaux sur la migration et les réfugiés en faveur des enfants déracinés », disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unicef.org/media/48636/file/UNICEF_Beyond_Borders_FR.pdf ; CBP (2016), United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016, disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>.

psychosociaux. Par ailleurs, l'âge adulte est l'étape du cycle de vie qui correspond le mieux à la migration à des fins de main d'œuvre. En ce sens, il est essentiel que la population migrante en âge de travailler puisse s'insérer dans le marché du travail formel, afin d'accéder aux systèmes de protection sociale et à des politiques de reconnaissance de formations ou de diplômes étrangers, qui favorisent l'intégration professionnelle. Les liens préalables avec le système de protection sociale contributif et les difficultés en termes de portabilité effective des droits sont une source supplémentaire de vulnérabilité pour ce groupe de population. En effet, que ce soit en cas d'émigration ou de retour, les lacunes dans les cotisations de retraite sont plus susceptibles de se produire à cette étape. Pour ce qui est des personnes âgées, les principaux défis auxquels elles sont confrontées ont trait aux politiques de portabilité des droits et des avantages, comme les contributions aux systèmes de retraite et l'accès au système de santé. En cas de retour dans le pays d'origine, la non-portabilité entraînerait la perte des avantages et des droits acquis dans le pays de destination, ceux-ci n'étant pas reconnus en raison de l'absence de mécanismes d'exécution transnationaux (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018).

La condition de migrant est souvent accompagnée de discrimination ethno- raciale au détriment du bien-être et de la jouissance des droits (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018). Selon des données des pays disposant de données de recensement, en 2010, le nombre d'immigrés internationaux autochtones de la région se montait à plus de 83 000 personnes et représentait une très faible proportion de la population autochtone de chaque pays de destination (moins de 3,3 pour cent), exception faite du Costa Rica, où 12,4 pour cent des autochtones sont nés en dehors du pays. De même, d'autres populations subissent une discrimination croisée fondée à la fois sur l'origine et sur la race, ce qui est le cas pour la population migrante haïtienne (CEPALC, 2019a).

Les vulnérabilités et la précarité auxquelles est exposée la population migrante, et notamment les groupes qui subissent une discrimination à de multiples niveaux, sont aggravées dans les situations d'urgence (voir l'encadré XII.3).

ENCADRÉ XII.3

Les migrants dans le contexte de la COVID-19

Trois domaines interdépendants reflètent l'impact de la pandémie sur les migrants et approfondissent les vulnérabilités et la précarité préexistantes en amont de la crise sanitaire, à savoir :

- **Santé**

Les migrants en situation de vulnérabilité ne disposent pas de conditions de vie adéquates et sont de ce fait davantage exposés aux conséquences négatives de la pandémie sur la santé. En outre, ils sont moins à même de se protéger. Ces migrants vivent et/ou travaillent dans des conditions de précarité et de surpeuplement, ils n'ont pas accès à d'autres services de base tels que l'eau, l'assainissement et l'alimentation. Par ailleurs, plusieurs obstacles entravent leur accès aux services de santé (dont les services de santé mentale, psychosociale, sexuelle et reproductive), notamment : facteurs juridiques liés à leur statut migratoire (régulier ou irrégulier), coûts, méconnaissance des services gratuits auxquels ils ont droit, langue, culture, crainte de l'expulsion ou d'autres sanctions et pratiques discriminatoires, entre autres obstacles. Parmi les actions possibles dans ce domaine, on peut citer l'approbation par le gouvernement du Pérou d'une couverture de santé temporaire pour les réfugiés et les migrants en cas de suspicion de contamination ou de contamination à la COVID-19.

- **Domaine socio-économique**

Les conséquences socio-économiques de la pandémie touchent particulièrement les migrants qui subsistent avec des moyens instables, comme les travailleurs migrants de l'économie informelle et ceux qui n'ont pas accès à un emploi décent et à des mesures de protection sociale. Ce groupe est plus exposé aux chocs socio-économiques du fait de la baisse des revenus, de l'augmentation du chômage et de la hausse des prix des matières premières, entre autres. En ce qui concerne les actions possibles en ce sens, notons qu'en novembre 2020, 32 pays de la région avaient mis en place ou adapté des mesures de protection sociale pour réagir à la pandémie et prendre en charge la population pauvre et vulnérable. Trois mesures citent explicitement la population migrante parmi les personnes visées : le plan *Panamá Solidario*^a, la campagne *Colombia está contigo-Vulnerable migrante*^b et le programme de soutien économique aux migrants vénézuéliens mis en place au Pérou^c.

D'autre part, la chute des envois de fonds des suites de la perte d'emplois et de salaires, ainsi que la fermeture des prestataires de services de transfert d'argent, qui n'étaient pas considérés comme des entreprises essentielles, ont affecté les destinataires dans les pays d'origine, dont la situation de pauvreté s'est accentuée car ils utilisent ces flux pour couvrir leurs besoins essentiels^d. En ce sens, le Guatemala^e et le Salvador^f ont mis en place des mesures permettant aux migrants à l'étranger d'envoyer des fonds gratuitement dans leur pays.

• Droits de l'homme et protection

Les fermetures de frontières et autres restrictions de mouvement visant à enrayer la propagation de la COVID-19 ont de lourdes conséquences sur de nombreux migrants qui peuvent être exposés à des situations dangereuses, comme les enfants et adolescents non accompagnés. Par exemple, les restrictions à la mobilité suite à la fermeture des frontières et la crise socio-économique peuvent pousser les migrants à faire appel à des passeurs, au risque d'être victimes de la traite et de l'exploitation.

En outre, en raison de la fermeture des frontières, bon nombre de travailleurs migrants sont restés bloqués dans les pays de destination ou de transit. Ceux qui perdent leur emploi risquent quant à eux de perdre leur titre de séjour, car leurs visas sont révoqués ou suspendus, et ils risquent d'être conduits temporairement dans des établissements surpeuplés.

Parmi les mesures prises à cet égard, on peut citer les exemples suivants : (i) En Équateur, la date limite à laquelle les migrants vénézuéliens se trouvant sur le territoire peuvent demander un visa humanitaire a été repoussée jusqu'à la fin de l'état d'urgence ; (ii) le Chili a mis en place un système en ligne permettant la prolongation automatique des visas et des permis de séjour pour six mois sur demande ; et (iii) le Panama offre un refuge aux migrants en détresse pendant que les restrictions internationales sur les voyages restent en vigueur.

Il peut arriver que des migrants soient renvoyés de force dans leurs pays d'origine, qui ne sont pas préparés à les accueillir en toute sécurité ou à les réintégrer de manière adéquate. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, des flux migratoires de retour ont commencé à se produire et pourraient se poursuivre en raison de la perte d'emplois et de l'absence de réseaux de protection dans les pays de destination^g.

La peur de la COVID-19 a accentué les niveaux de xénophobie, de racisme et de stigmatisation déjà élevés avant la pandémie. Dans ce contexte de crise, il est urgent d'adopter des approches inclusives pour les migrants, telles que la santé universelle, pour répondre à la pandémie de COVID-19, satisfaire leurs besoins et parer à leurs vulnérabilités indépendamment de leur statut migratoire.

En dépit de ce paysage complexe, la crise est une occasion d'évaluer les contributions positives des migrants au développement durable, ainsi que leur contribution potentielle au redressement de la société après la pandémie. La contribution des migrants aux sociétés et aux économies a été mise en évidence par la pandémie. En effet, les migrants sont des travailleurs essentiels dans les systèmes de santé nationaux, dans l'économie des soins et dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire. C'est notamment le cas au Pérou, au Chili et en Argentine, où des médecins, des infirmières et d'autres personnes ayant reçu une formation médicale à l'étranger ont été autorisés à travailler dans le contexte de l'épidémie de COVID-19.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après DAES ONU (2020), Policy Brief: COVID-19 and People on the Move, Nations Unies, juin 2020. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf.

^a Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Plan-Panama-Solidario-arrancara-la-proxima-semana>.

^b Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>.

^c Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://peru21.pe/peru/venezolanos-en-peru-recibiran-apoyo-economico-durante-cuarentena-adelanto-el-ministro-de-relaciones-exteriores-coronavirus-covid-19-comunidad-internacional-noticia/>.

^d Des données des pays d'Amérique centrale font état d'une réduction des transferts d'argent depuis le mois de mars, et les estimations pour l'Amérique latine et les Caraïbes prévoient une chute de 19,3 pour cent. Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/blog/como-se-ven-afectadas-las-remesas-por-la-covid-19>.

^e Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.guatemala.gob.gt/guatemaltecos-varados-en-ee-uu-retornaron-al-pais/>.

^f Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-lanza-iniciativa-de-envio-de-remesas-con-costo-cero-y-descuentos-en-mayo/>.

^g Par exemple, voir [en ligne] <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/regreso-de-migrantes-venezolanos-a-su-pais-por-la-crisis-del-coronavirus-484642>.

ENCADRÉ XII.3 (conclusion)



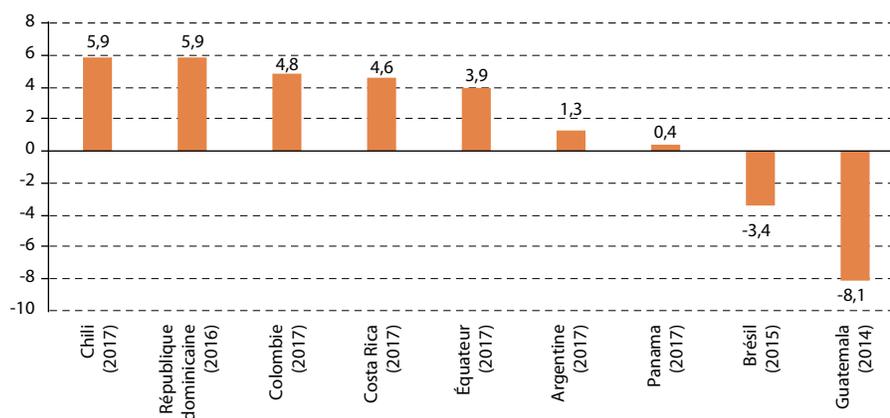
Le fait d'être migrant est un facteur qui interagit avec d'autres éléments structurels de la matrice de l'inégalité sociale. Les difficultés auxquelles sont déjà confrontés les migrants, surtout lorsqu'ils sont en situation irrégulière²⁰ ou qu'ils sont apatrides²¹, sont exacerbées par la discrimination, les abus et le manque d'opportunités en raison du statut socio-économique, du sexe, de l'âge, de l'origine ethnique et raciale, d'un handicap ou de conditions liées au territoire, tant d'origine que de transit et de destination, ce qui produit différents types de vulnérabilités et de risques à différents degrés (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018).

1. Pauvreté

Une estimation de la probabilité d'une personne d'être en situation de pauvreté selon si elle est migrante ou non-migrante, pour des caractéristiques socio-économiques équivalentes (âge, sexe, éducation, zone de résidence et caractéristiques du ménage, entre autres) a permis d'identifier trois situations différentes dans l'incidence de la pauvreté : (i) Des pays où la pauvreté est plus élevée parmi les migrants (effet positif) : Chili (où le taux de pauvreté est 5,9 points de pourcentage plus important chez les migrants), Colombie, Costa Rica et République dominicaine ; (ii) Des pays où la pauvreté ne diffère pas de manière significative entre les migrants et les non-migrants (effet neutre) : Argentine (taux de pauvreté 1,3 point de pourcentage plus élevé chez les migrants) et Panama ; (iii) Des pays où la pauvreté est plus faible chez les migrants (effet négatif) : Brésil (l'incidence de la pauvreté chez les migrants est inférieure de 3,4 points de pourcentage à celle des non-migrants) et Guatemala (voir le Graphique XII.3) (CEPALC, 2019a).

GRAPHIQUE XII.3

Amérique latine (9 pays) : Pauvreté en fonction du statut migratoire^a
(En points de pourcentage)



Source : Commission pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après CEPALC (2019a), Panorama Social de América Latina 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago. Publication des Nations Unies.

^a Estimation de l'effet marginal de la condition de migrant sur la pauvreté. La valeur de l'effet montre la différence entre les deux probabilités.

²⁰ D'après l'OIM (2018), l'irrégularité peut s'exprimer de différentes façons, telles que : le franchissement d'une frontière sans autorisation, la prolongation de la durée de séjour autorisée par le visa, l'exercice d'activités non autorisées dans les conditions du visa (par exemple, travailler), la naissance dans une situation irrégulière ou la permanence sur un territoire après le refus de visa ou d'asile. Les migrants en situation irrégulière peuvent être arrêtés, détenus et expulsés sans se voir accorder le droit de se défendre dans le cadre d'une procédure équitable (UIP, 2015).

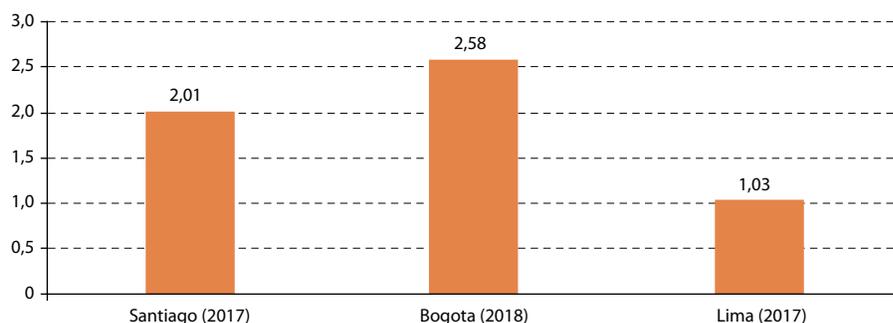
²¹ Selon le HCR (2014), les personnes peuvent devenir apatrides en raison de directives politiques, juridiques ou administratives, ou suite à l'établissement de nouvelles frontières entre les pays. C'est l'inexistence de liens entre un État et un individu qui rend une personne apatride. Souvent, les apatrides sont traités comme des migrants en situation irrégulière. Pour de plus amples informations sur les apatrides, voir [en ligne] <https://www.unhcr.org/ibelong/es/que-es-la-apatridia/>, <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

Dans la plupart des pays de la région pour lesquels des données sont disponibles, une personne est plus susceptible d'être pauvre si elle est migrante que si elle ne l'est pas.

2. Logement

L'un des principaux problèmes liés aux conditions de vie est le taux élevé de surpeuplement que connaissent les migrants (dans les pays de transit, le pays de retour et le pays de destination). Les données tirées des recensements témoignent de cette situation dans les lieux de destination : le recensement réalisé au Chili (2017) montre qu'à Santiago, 33 pour cent des migrants en moyenne vivent dans des conditions de surpeuplement ; le recensement réalisé en Colombie (2018) montre que ce taux est de 37 pour cent à Bogota ; et le recensement au Pérou (2017) indique qu'en moyenne, 23 pour cent des migrants qui résident à Lima sont dans de telles conditions. De même, la tendance au surpeuplement est plus importante dans la population migrante que dans la population locale (voir le graphique XII.4). En outre, dans certaines zones urbaines, le pourcentage de ménages migrants est trois fois plus élevé que celui des ménages de non-migrants (CEPALC, 2020).

GRAPHIQUE XII.4
Santiago, Bogota et Lima : coefficient de surpeuplement
parmi les migrants par rapport à la population
locale, vers 2018^a



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2020), "Los efectos del COVID-19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible", Informes COVID-19, Santiago, novembre.

^a Coefficient entre le taux de surpeuplement des migrants par rapport à celui des non-migrants.

3. Marché du travail

Les niveaux de chômage et les secteurs d'activité auxquels participent les migrants récents et anciens (moins de cinq années et plus de cinq années dans le pays de destination, respectivement) diffèrent aussi de ceux de la population locale, et l'on observe également des écarts importants selon le sexe²². Trois scénarios distincts apparaissent en ce qui concerne les taux de chômage : (i) ils sont souvent plus faibles parmi les anciens migrants que parmi les non-migrants ; (ii) ils sont plus faibles parmi les non-migrants que parmi les migrants récents, à l'exception du cas du Chili ; et (iii) les femmes affichent des taux de chômage plus élevés que les hommes dans tous les sous-groupes, sauf en Argentine (anciens migrants) et au Mexique (voir le graphique XII.5) (CEPALC, 2019a).

Dans l'ensemble des pays de la région, les femmes migrantes sont surreprésentées dans le travail domestique rémunéré par rapport aux femmes non-migrantes (voir le graphique XII.6). Le travail domestique est le secteur où les migrantes sont le plus actives en Argentine, au Chili, au Costa Rica et au Venezuela (Rép. bol. du) (CEPALC/OIT, 2017). Les travailleuses domestiques migrantes rémunérées proviennent de différents secteurs sociaux

²² D'après Sabates-Wheeler et Koettl (2010), du fait de la discrimination à l'égard des migrants en termes de droits sociaux et de droits du travail, les employeurs préfèrent employer des migrants au détriment des travailleurs locaux (CEPALC, 2019a).

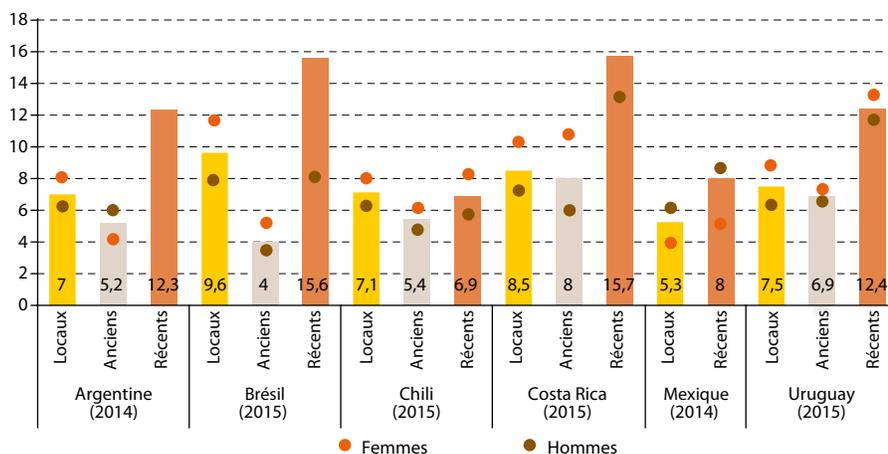
STATISTIQUES

Dans tous les pays, les migrantes sont surreprésentées dans le travail domestique rémunéré par rapport aux femmes non-migrantes.

et de situations qui ont marqué leur projet de migration. Très souvent, leurs trajectoires professionnelles précédentes sont sans rapport avec le travail domestique rémunéré (CEPALC, 2019a).

GRAPHIQUE XII.5

Amérique latine (6 pays) : taux de chômage de la population locale, des migrants récents et des anciens migrants^a, par sexe, vers 2015
(En pourcentages)

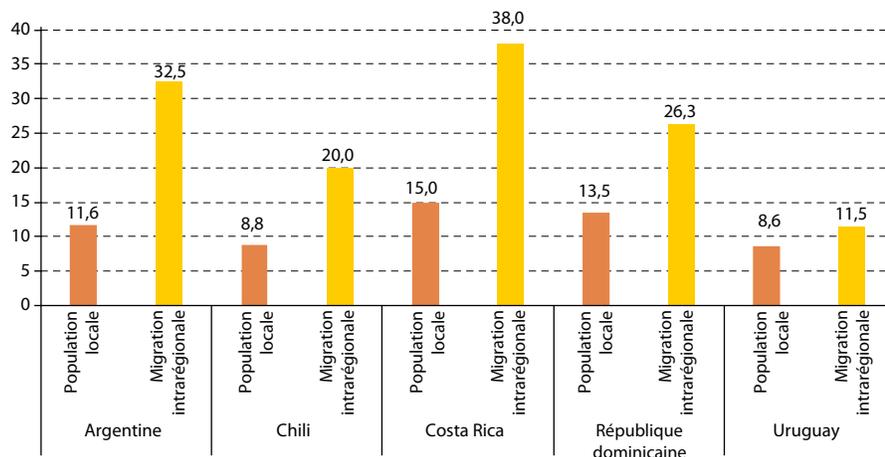


Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après CEPALC (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, Publication des Nations Unies.

^a Migrants récents : migrants qui se trouvent dans le pays de destination depuis moins de cinq ans. Anciens migrants : migrants qui vivent dans le pays de destination depuis cinq ans ou plus.

GRAPHIQUE XII.6

Amérique latine (5 pays) : part des personnes employées dans le travail domestique rémunéré, femmes de 15 ans et plus, vers 2015^a
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, Publication des Nations Unies.

^a République dominicaine n < 40 cas.

Dans le cas des hommes migrants, les principaux secteurs d'activité sont l'agriculture (Paraguay, République dominicaine et Venezuela (Rép. bol. du)), la construction (Argentine, Costa Rica et République dominicaine) et les services financiers (Bolivie (État

plur. de), Chili, Mexique et Uruguay) (CEPALC/OIT, 2017). Cependant, pour ce qui est du niveau d'éducation des migrants, on observe différents niveaux de compétences chez les immigrants (CEPALC et OIT, 2017), il faut donc s'attendre à ce que les immigrants ayant un faible niveau d'éducation formelle soient plus nombreux dans les professions moins qualifiées, et vice versa.

De même, plusieurs études font état de niveaux élevés d'informalité parmi les travailleurs migrants. Par exemple, en 2011, en Argentine, 67,4 pour cent des immigrants d'origine sud-américaine occupaient un emploi informel, contre 41,7 pour cent des travailleurs non-migrants et 41,8 pour cent des migrants internes. Au Costa Rica, 29 pour cent de tous les travailleurs migrants et 32 pour cent des travailleuses migrantes travaillaient dans l'économie informelle. En 2012, en République dominicaine, 83,6 pour cent des travailleurs migrants haïtiens du secteur agricole travaillaient de manière informelle, alors que dans le secteur de la construction, ce taux se montait à 91 pour cent (CEPALC/OIT, 2017).

4. Flux et coûts des envois de fonds

L'amélioration des revenus des migrants peut avoir des retombées positives sur le bien-être et le développement humain de leur famille, de manière directe (s'ils résident ensemble), ou indirecte à travers les envois de fonds (OIM, 2018)²³. Dans certains pays, ces flux dépassent même les niveaux de l'aide publique au développement (CEPALC, 2018a ; OIM, 2018). Leur importance économique dépend de la structure productive de chaque pays bénéficiaire ; par exemple, en 2017, les rapatriements de fonds ont représenté plus de 15 pour cent du PIB dans des pays comme le Honduras (20,3 pour cent) et El Salvador (19,3 pour cent), tandis que dans d'autres pays, ils représentaient moins de 3 pour cent du PIB (2,6 pour cent au Mexique ; 0,9 pour cent au Costa Rica et 0,7 pour cent au Panama) (CEPALSTAT, 2019). Selon des estimations de la CEPALC (2019a), les taux de pauvreté à El Salvador, au Guatemala, au Honduras et en République dominicaine (population totale confondue) pourraient augmenter entre 1,5 pour cent et 2,4 pour cent en l'absence des rapatriements de fonds. En outre, la part des envois de fonds dans le revenu total de la population est la plus élevée au Honduras (5,2 pour cent), à El Salvador (4,9 pour cent) et en République dominicaine (4,8 pour cent) (CEPALC, 2019a). À noter en outre que 51 pour cent des Guatémaltèques ayant reçu des envois de fonds en 2016 vivaient dans des zones rurales (CEPALC, 2018b).

Malgré l'importance des envois de fonds, les frais associés à ces transferts d'argent restent élevés dans certains couloirs spécifiques, ce qui varie selon les canaux et les opérateurs utilisés. Par exemple, dans les Caraïbes, dans le couloir de transfert le plus cher (États-Unis vers Cuba²⁴), les frais sont deux fois plus élevés que dans le couloir le moins cher (Espagne vers République dominicaine) (Mejía, 2018). Selon un rapport de l'OIM, les frais associés aux envois de fonds sud-sud ont tendance à être plus élevés que dans les couloirs sud-nord, en raison de la moindre concurrence qui existerait sur ces marchés, favorisant ainsi les mécanismes informels (Stefoni, 2018). Les données de la Banque mondiale (2019a et 2019b) montrent qu'au cours du premier trimestre de 2019, le coût moyen d'une transaction de moins de 200 dollars vers l'Amérique latine et les Caraïbes depuis diverses régions était de 6,20 pour cent et de 5,52 pour cent depuis les États-Unis²⁵, tandis que le coût des transactions au sein de la même région était de 6,83 pour cent.

STATISTIQUES

En 2017, les transferts d'argent représentaient 20,3 pour cent du PIB au Honduras et 19,3 pour cent du PIB à El Salvador.

²³ D'après les données de la BBVA (2018), au Mexique, ils servent principalement à couvrir les besoins fondamentaux – alimentation et habillement – (en moyenne 80 pour cent), tandis que les 20 pour cent restants sont utilisés pour la santé, l'éducation et le paiement des dettes, ainsi que pour la création d'une entreprise. En Équateur, les destinataires des envois de fonds investissent jusqu'à 10 pour cent du montant des fonds rapatriés dans des activités productives (González Casares, Viera Mendoza et Ordeñana Rodríguez, 2009, cité dans Padilla, Santamaría et Villarreal, 2019).

²⁴ Le coût moyen dans ce couloir était de 9,41 pour cent et de 13,98 pour cent au cours du premier trimestre de 2019 et du quatrième trimestre de 2018, respectivement (Banque mondiale, 2019b).

²⁵ L'Équateur est le pays destinataire où les coûts des envois de fonds sont les plus faibles, soit 3,77 pour cent au cours du premier trimestre de 2019 (Banque mondiale, 2019b).

C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités auxquelles sont confrontés les migrants

PROPOSITIONS



Parmi les politiques à adopter prioritairement pour réduire les inégalités auxquelles sont confrontés les migrants, on peut citer :

- Régulariser la situation administrative des migrants afin de réduire leur vulnérabilité et de mieux gérer les éventuelles situations d'irrégularité, de traite des personnes et de flux migratoires mixtes (CEPALC, 2019c).
- Promouvoir l'accès à l'éducation et à la santé pour tous les migrants.
- Garantir la portabilité des prestations sociales des migrants.
- Réduire les frais liés aux rapatriements de fonds et assurer l'inclusion financière afin d'accroître les retombées économiques positives dans les communautés d'origine.

Pour que la migration soit une option plutôt qu'une nécessité, il est crucial de multiplier les possibilités de travail décent dans les pays d'origine. En outre, les politiques publiques des pays de destination doivent créer des conditions favorisant l'égalité entre les ressortissants du pays et les migrants sans se cantonner à la seule gestion de la migration (CEPALC, 2018a), surtout si l'on tient compte de la nature de l'immigration en Amérique latine (migration à des fins d'emploi). La promotion de stratégies globales de développement social aux niveaux national, infranational et local est essentielle, au même titre que la création de marchés du travail inclusifs dans les pays d'origine, de transit et de destination, par des mesures visant à garantir et à protéger le travail décent en tant que principe d'intégration économique et culturelle.

Au-delà de leurs spécificités, les politiques doivent considérer les migrants comme des détenteurs de droits et s'inscrire dans le cadre de politiques publiques qui abordent les migrations internationales sur le long terme (CEPALC, 2019a). De plus, toutes les initiatives et les politiques devraient adopter et renforcer une approche transversale fondée sur le genre, l'ethnie et la race, les générations, le territoire et les droits (CEPALC, 2019a).

1. Régularisation des migrants

L'accès à l'identité et les politiques d'inclusion sociale et professionnelle sont étroitement liés. Par conséquent, pour réduire la vulnérabilité des migrants, il convient de mettre sur pied des mécanismes permettant l'accès à des documents d'identité au niveau local et des politiques favorisant la régularisation. Les instruments utilisés au cours des différentes étapes du cycle migratoire incluent par exemple des campagnes d'information et des conseils juridiques (notamment consulaires). De même, la coordination entre les politiques du travail et les politiques migratoires est cruciale pour éviter l'apparition d'obstacles à l'obtention de contrats de travail et la perte du titre de séjour suite à un licenciement (CEPALC, 2019a et 2019b)²⁶. En outre, il convient de redoubler d'efforts pour quantifier les mouvements irréguliers, car une meilleure conception de la nature et de l'ampleur de ces flux favorise la conception et la mise en œuvre de stratégies plus efficaces.

²⁶ En revanche, en réponse à la diversification et à l'émergence de nouveaux flux migratoires dans la région, plusieurs pays de transit et de destination ont mis en œuvre des mesures restrictives afin d'accroître le contrôle et la protection de leurs frontières. Par exemple, en novembre 2015, le Nicaragua a fermé sa frontière sud (en raison d'une augmentation des migrants cubains et haïtiens), tandis qu'en décembre 2015, le Costa Rica a interdit l'entrée des Cubains et, en août 2016, a fermé ses frontières à tous les migrants irréguliers (OIM, 2018).



POLITIQUES

Pour contribuer à réduire la vulnérabilité des migrants, il convient de mettre en œuvre des mécanismes favorisant l'accès à des documents d'identité au niveau local et des politiques favorisant la régularisation.

Certains États ont promu différents processus de régularisation des migrants, universels ou ciblant des nationalités et/ou des secteurs de travail spécifiques. On peut citer notamment :

- Au Costa Rica, la Direction générale de la migration et des étrangers, en partenariat avec le Patronat national pour l'enfance et l'Institut national de l'apprentissage, fournit des soins aux étudiants étrangers de moins de 18 ans souhaitant régulariser leur statut migratoire ou qui souhaitent faire des études et sont en situation migratoire irrégulière (Canales et Rojas, 2018).
- En vertu de l'Accord visant à régulariser la situation professionnelle et migratoire des ressortissants équatoriens et péruviens en 2006, et de l'Accord migratoire Équateur-Pérou, 2000 visas de travail ont été délivrés en Équateur pour les migrants péruviens et leurs familles. Plusieurs années plus tard, 2 993 visas de protection et 232 visas de travail ont été délivrés (Stefoni, 2018).
- En 2010, dans le cadre du programme argentin *Patria Grande*²⁷, destiné aux immigrants en provenance de pays membres du MERCOSUR, la situation d'environ 424 000 personnes a été régularisée. 100 000 personnes ont reçu un permis de séjour permanent et 126 000 migrants ont reçu un permis temporaire. Il s'agissait essentiellement de personnes originaires du Paraguay et de la Bolivie (État plur. de). En 2013, un processus de régularisation a été amorcé pour les ressortissants dominicains et sénégalais, tandis que le processus lancé en 2014 concernait les étrangers coréens (Stefoni, 2018).
- Au Paraguay, des journées de régularisation ont été organisées dans le cadre de l'Accord sur la résidence pour des ressortissants des États parties au Mercosur et de l'Accord sur la régularisation interne du statut d'immigré pour les citoyens des États parties au MERCOSUR. La journée de régularisation la plus récente s'est tenue en novembre 2014 (Stefoni, 2018).
- Au Chili, depuis le retour à la démocratie, trois processus de régularisation migratoire (dits « amnisties ») ont été réalisés, en 1998, 2007 et 2018 (CEPALC, 2019a).
- Au cours du deuxième semestre 2019, la mesure temporaire *Primerolaniñez* a été mise en place en Colombie²⁸ dans le but d'accorder la nationalité colombienne aux enfants nés à partir du 19 août 2015 de parents vénézuéliens sur le territoire colombien.
- En juin 2019, le gouvernement de Trinité-et-Tobago a initié un processus de régularisation, au cours duquel 16 523 Vénézuéliens ont obtenu un permis de travail (initialement valable 6 mois) leur permettant de travailler et d'accéder aux services de santé et d'éducation (CEPALC, 2019a).

2. Accès -aux services de santé, d'éducation et de logement

Les services de santé dans leur ensemble doivent s'adapter à l'arrivée parfois massive de migrants, aussi bien dans les pays de transit que dans les pays de destination (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018). Le Ministère colombien de la santé et de la protection sociale a mis en place un plan de réponse au phénomène migratoire, notamment pour prendre en charge le flux important de migrants vénézuéliens. Ainsi, les Colombiens rentrés au pays, les immigrants réguliers et les immigrants vénézuéliens titulaires du permis spécial de séjour peuvent s'affilier au système général de sécurité sociale et de santé (SGSSS). Dans le cas des immigrants en situation irrégulière, ils peuvent avoir accès aux soins d'urgence.

²⁷ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] http://csm-osumi.org/sites/default/files/documentos%20csm/argentinaen_sp_o.pdf.

²⁸ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.migracioncolombia.gov.co/primerolaniñez/>.



POLITIQUES

Des actions doivent être prises pour faciliter les processus de reconnaissance et de validation des études effectuées à l'étranger, car la certification des études antérieures permet la réintégration scolaire des enfants, des adolescents et des jeunes et constitue un facteur clé pour multiplier et élargir les possibilités d'insertion sur le marché du travail des travailleurs migrants.

Dans le domaine de l'éducation, il est non seulement nécessaire d'assurer l'accès à l'enseignement obligatoire aux enfants et aux adolescents migrants, mais aussi de mettre en œuvre des mesures pour faciliter les processus de reconnaissance et de validation des études réalisées à l'étranger, dans la mesure où la certification des études antérieures permet la réintégration scolaire des enfants, des adolescents et des jeunes et constitue un facteur clé pour multiplier et élargir les possibilités d'insertion professionnelle des travailleurs migrants. Les accords multilatéraux sur l'éducation peuvent faciliter ce processus (Maldonado, Martínez et Martínez, 2018). Quelques leçons importantes peuvent être tirées de l'expérience du Chili. Dans ce pays, les enfants des migrants doivent être intégrés à l'éducation primaire et maternelle²⁹; le réseau de santé publique doit fournir des soins de santé à tous les enfants et adolescents étrangers de moins de 18 ans et aux femmes enceintes³⁰ (OEA, 2015). Le Mexique constitue un autre exemple : en 2017, le pays a lancé le programme *Educación sin Fronteras*, visant à garantir le droit à l'éducation des ressortissants de retour, des migrants, des réfugiés et des bénéficiaires d'une protection complémentaire ; fournir des conseils en matière d'éducation pour initier, poursuivre, terminer ou certifier l'enseignement primaire et secondaire ; intégrer les migrants dans les établissements d'enseignement primaire et de second cycle d'enseignement secondaire ; installer des modules pour diffuser l'offre éducative publique dans les 11 points de rapatriement frontaliers ; faciliter l'entrée des élèves dans le Système d'éducation nationale même s'ils ne disposent pas des documents académiques ou d'identité nécessaires³¹.

En ce qui concerne l'accès au logement, les services fournis par les États consistent en général en abris et camps temporaires. Étant donné le déficit de logements urbains auquel sont confrontés les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, il convient de s'inspirer des expériences des mesures prises dans d'autres régions du monde. Citons par exemple les bons de location, la réutilisation des bâtiments désaffectés et les subventions pour l'amélioration et l'agrandissement des logements³², entre autres mesures. Par exemple, au Chili, près de 10 000 allocations d'aide au logement ont été accordées à des migrants entre 2010 et 2017. À noter que pour faire une demande, les immigrants devaient disposer d'un titre de séjour permanent et justifier cinq ans de séjour dans le pays. Ce critère d'ancienneté a été supprimé en 2014³³.

3. Portabilité des droits

Les institutions de sécurité sociale n'accordent qu'une faible attention à la mise en œuvre des accords et à la diffusion d'informations sur les procédures et les exigences formelles, ce qui entrave la portabilité des droits. L'absence ou l'insuffisance de mécanismes de coordination entre les systèmes de sécurité sociale des pays d'origine, de transit et de destination, ainsi que l'absence d'un cadre institutionnel pour porter création de mécanismes de ce type, sont également des problématiques (CEPALC, 2019a ; Maldonado, Martínez et Martínez, 2018).

Outre les accords bilatéraux souscrits entre certains pays, voici quelques exemples de mesures prises dans la région en matière de portabilité des droits :

- La décision n° 545 de l'Instrument andin sur les migrations aux fins d'emploi de la Communauté andine des nations (CAN) de 2003³⁴ accorde aux travailleurs migrants des pays andins le droit de s'affilier à l'un des systèmes de sécurité sociale ou de prestations sociales existant dans le pays d'accueil et de bénéficier de toutes ses

²⁹ Pour de plus amples informations, consulter le site du Ministère chilien de l'éducation [en ligne] <https://migrantes.mineduccl/>.

³⁰ Pour de plus amples informations, consulter le site du Ministère chilien de la santé [en ligne] <https://www.minsal.cl/salud-migrantes/>.

³¹ Pour de plus amples informations, consulter le site du Gouvernement du Mexique [en ligne] <https://www.gob.mx/inea/acciones-y-programas/educacion-sin-fronteras-190952>.

³² Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://blogs.worldbank.org/es/voces/soluciones-de-vivienda-ante-la-crisis-migratoria-de-latinoamerica>.

³³ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.minvu.cl/preguntas-frecuentes/informacion-general-de-subsidios/que-requisitos-basicos-debo-cumplir-para-postular-a-un-subsidio-habitacional/> et <https://fau.uchile.cl/noticias/162909/equipo-u-de-chile-propone-arriendo-prottegido-para-inmigrantes->.

³⁴ Pour en savoir plus, voir [en ligne] <https://www.colombianosune.com/sites/default/files/Decisi%C3%B3n%20545%20de%20la%20CAN.pdf>.

prestations, conformément à la réglementation en vigueur. Ils ont également le droit de faire compter les cotisations qu'ils ont versées dans l'un des pays membres pour accéder à la sécurité sociale ou aux prestations sociales.

- L'Accord multilatéral sur la sécurité sociale du Marché commun du Sud, signé en 1997 et en vigueur depuis 2005³⁵, accorde aux migrants des prestations en espèces et des prestations de santé, conformément à la législation de chaque pays membre. Les cotisations versées sur le territoire des États parties seront prises en considération pour l'octroi des prestations de vieillesse, d'âge avancé, d'invalidité-décès.
- L'Accord multilatéral ibéro-américain sur la sécurité sociale, entré en vigueur en octobre 2011, regroupe les pays d'Amérique latine, l'Espagne et le Portugal³⁶. Cette convention, qui se veut une solution à long terme, vise à coordonner sans les modifier les législations nationales sur les retraites, contribuant ainsi à garantir la sécurité économique des personnes âgées entre des États dont les modèles de sécurité sociale sont pourtant très différents les uns des autres. À ce jour, la convention a été ratifiée par 12 pays : l'Argentine, la Bolivie (État plur. de), le Brésil, le Chili, l'Équateur, El Salvador, l'Espagne, le Paraguay, le Pérou, le Portugal, l'Uruguay et le Venezuela (Rép. bol. du) (CEPALC, 2019a).

4. Réduction des coûts de transaction des envois de fonds et inclusion financière

En Amérique latine et dans les Caraïbes, il convient de faciliter les envois de fonds en réduisant les frais qui y sont associés, dans la mesure où ces coûts affectent non seulement le volume de fonds envoyés mais aussi les ressources que reçoivent les bénéficiaires (CEPALC, 2018a ; Mejía, 2018). Il conviendrait aussi de veiller à ce que ces flux d'argent soient canalisés de manière productive (Stefoni, 2018). L'industrie de la technologie financière (*fin tech*) et de la banque électronique peuvent jouer un rôle prépondérant dans la réduction du coût des services d'envoi de fonds et l'extension des services financiers aux groupes qui n'y ont généralement pas accès. La cible 10.c. de l'ODD n°10, (« D'ici à 2030, faire baisser au-dessous de 3 pour cent les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants et éliminer les couloirs de transfert de fonds dont les coûts sont supérieurs à 5 pour cent ») reflète explicitement cette problématique. Il en va de même pour l'objectif n°20 du Pacte mondial sur les migrations, qui par le biais de diverses actions, vise à rendre les envois de fonds plus rapides, plus sûrs et moins coûteux par des voies légales³⁷.

Dans la région, le Mexique se démarque par la conception de solutions qui permettent aux migrants d'accéder à des produits financiers depuis leur lieu de résidence et de les utiliser aussi bien au Mexique que dans leur pays de destination. Parmi les programmes visant à réduire les coûts des transferts d'argent et à promouvoir les canaux formels et l'inclusion financière, on peut citer (Padilla, Santamaría et Villarreal, 2019)³⁸ :

- *La Red de la Gente y Directo a México* de la Société nationale du crédit au Mexique (ancienne Banque d'épargne nationale et de services financiers, BANSEFI), qui donnent au Mexicains vivant aux États-Unis la possibilité d'envoyer des fonds à un faible coût, allant de 3 à 5 dollars des États-Unis.
- Le Compte de dépôt express de la Banque mexicaine du bien-être, un compte de dépôt à vue incluant une carte de débit que les migrants peuvent ouvrir en ligne quel que soit leur lieu de résidence. Ce compte offre un taux de change préférentiel et permet au titulaire de désigner un tiers qui, avec une carte de débit, peut disposer de l'argent au Mexique.

³⁵ Pour en savoir plus, voir [en ligne] http://www.observatorio.net/Contenido/Documentos/1%20Acuerdo%20multilateral%20Dec_019_097_.pdf.

³⁶ Pour en savoir plus, voir [en ligne] <https://oiss.org/convenio-multilateral/>.

³⁷ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.

³⁸ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://www.directoamexico.com/> ; <https://www.lareddelagente.com.mx/> ; <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes> ; <http://www.fsv.gob.sv/vivienda-cercana/>.



Parmi les actions visant à encourager l'investissement productif et l'acquisition d'actifs, on peut citer les exemples suivants :

- Le Programme 3x1 pour les migrants du Secrétariat mexicain au bien-être, qui soutient les initiatives des migrants organisés pour réaliser des projets contribuant au développement de leurs localités d'origine.
- Le prêt *Regresa y Emprende*, accordé par la Banque nationale financière (NAFIN) à tous les migrants de retour souhaitant créer une entreprise et à leur famille.
- Le programme *Vivienda Cercana* mis en place par le Fonds social pour le logement à El Salvador et permettant d'utiliser les envois de fonds pour financer et payer les échéances du prêt.
- Le Programme *Vivienda para mexicanos en el Exterior*, du Ministère mexicain des affaires étrangères, qui aide les Mexicains vivant à l'étranger à acheter ou construire un logement au Mexique.

D. Références bibliographiques suggérées

SUGGESTIONS



- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.



- C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez (2018), "Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", Documents de projets (LC/TS.2018/62), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44021>.



- OIM (Organisation internationale pour les migrations) (2018), *État de la migration dans le monde 2018*, OIM, Genève [en ligne] https://publications.iom.int/fr/system/files/pdf/wmr_2018_fr.pdf.



- Page du Réseau des Nations Unies pour les migrations, destinée à fournir un soutien efficace, opportun coordonné à l'ensemble du système des États membres : <https://migrationnetwork.un.org/>



- Informations sur les ODD et la migration : <https://migrationdataportal.org/sdgs>.

E. Questions

- Examinez les cadres réglementaires sur la migration dans votre pays. La législation tient-elle compte du droit des migrants à accéder, par exemple, aux services de santé? La population migrante a-t-elle accès à certains services? L'accès est-il conditionné par le statut migratoire ou de résidence?
- Choisissez l'un des axes structurels de la matrice de l'inégalité sociale et examinez comment les inégalités peuvent se creuser par la condition de migrant dans votre pays (en comparant la situation entre la population locale et la population migrante). Donnez des exemples concrets.
- Quels sont les principaux défis auxquels votre pays est confronté en matière d'intégration des migrants? À votre avis, quels sont les deux domaines d'action prioritaires pour les migrants dans votre pays (par exemple, santé, éducation, logement, nutrition, travail décent, documents de visa et d'identité ou culture)? Que pourrait faire (ou éviter de faire) votre pays pour améliorer l'intégration sociale et professionnelle des migrants?
- Quel est l'importance des envois de fonds pour l'économie de votre pays? Quels sont les coûts de transaction des envois de fonds dans les principaux pays de destination des ressortissants de votre pays? Examinez s'il existe dans votre pays des programmes associant les envois de fonds à des programmes d'accès au logement ou d'investissement dans des actifs productifs.
- Renseignez-vous sur les politiques publiques ciblant la population migrante dans votre pays: considérez-vous qu'elles répondent aux deux domaines d'action prioritaire identifiés au point précédent? Si ce n'est pas le cas, quelles mesures proposeriez-vous?

Bibliographie

HCR (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) (2014), « Mettre fin à l'apatridie d'ici 10 ans ». Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.unhcr.org/ibelong/fr/rapport-special/>.

BM (Banque mondiale) (2019a), *An analysis of trends in cost of remittance services. Remittance prices worldwide*. Issue 29, Banque mondiale, Washington. Disponible [en ligne] à l'adresse https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_march_2019.pdf.

_____ (2019b) *Remittance prices worldwide*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://remittanceprices.worldbank.org/en>.

Canales, A. et M. Rojas (2018), "Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica", Document élaboré dans le cadre de la Réunion régionale préparatoire latino-américaine et caribéenne d'expertes et d'experts sur les migrations internationales pour le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, *Serie Población y Desarrollo* 124 (LC/TS.2018/42), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/43697/S1800554_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Carrasco, I. et J.I. Suárez (2018), "Migración internacional e inclusión en América Latina. Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *Serie Políticas Sociales* N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43947>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2020), "Los efectos del COVID-19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible", Rapports COVID-19, Santiago, novembre. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/fr/node/52652>.

_____ (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.

- _____ (2019b), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>.
- _____ (2019c), *Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2018. Migración internacional*, Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf.
- _____ (2018a), "Informe final de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular" (LC/TS.2018/15). Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43353>.
- _____ (2018b), "Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica" (LC/PUB.2018/23), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44292/1/S1801072_es.pdf.
- _____ (2015), "Guía operacional para la Implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo" (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1). Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38935/1/S1500860_es.pdf.
- CEPALC/OIT (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Organisation internationale du Travail) (2017), "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe 2017. La migración laboral en América Latina" (LC/TS.2017/30), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41370-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-la-inmigracion-laboral-america-latina>.
- López, J.A., R. Padilla et F.G. Villarreal (2019), "Estrategias para el uso productivo de remesas familiares e inclusión financiera: estudio de caso de la cadena de turismo de Sacatepéquez, Guatemala", Documents de projets (LC/TS.2019/87/Rev.1 LC/MEX/TS.2019/22/Rev.1), Ciudad de México. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44962/1/S1901113_es.pdf.
- Maldonado, C., J. Martínez et R. Martínez (2018), "Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas" Documents de projets (LC/TS.2018/62), Santiago du Chili. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44021>.
- Mejía, W. (2018), *Panorama de la migración internacional en el Caribe*, Document élaboré dans le cadre de la Réunion régionale préparatoire latino-américaine et caribéenne d'expertes et d'experts sur les migrations internationales pour le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Serie Población y Desarrollo 122 (LC/TS.2018/28), 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/43582-panorama-la-migracion-internacional-caribe>.
- OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique) (2008), "Migration Then and Now", Dans *OECD Insights: International Migration*, Paris, pp. 19-39. Disponible [en ligne] <https://www.oecd.org/insights/43648365.pdf>.
- OEA (Organisation des États américains) (2015), *Migración internacional en las Américas*, Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015, OEA, Washington. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>.
- OIM (Organisation mondiale pour les migrations) (2018), *État de la migration dans le monde 2018*, OIM, Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse https://publications.iom.int/fr/system/files/pdf/wmr_2018_fr.pdf
- _____ (2006), "Glossaire sur la migration, Droit international de la migration N° 7", OIM, Genève. Disponible [en ligne] https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.
- Padilla, R., J. Santamaria, F.G. Villarreal (2019), "Estrategias para el uso productivo de las remesas familiares e inclusión financiera". Estudio de caso de la cadena de tomate y chile verde en El Salvador, Documents de projets (LC/TS.2019/70/Rev.1), Mexico. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44934/1/S1901016_es.pdf.

Stefoni, C. (2018), *Panorama de la migración internacional en América del Sur*. Document élaboré dans le cadre de la Réunion régionale préparatoire latino-américaine et caribéenne d'expertes et d'experts sur les migrations internationales pour le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Serie Población y Desarrollo 123 (LC/TS.2018/32), 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/43584-panorama-la-migracion-internacional-america-sur>.

UIP (Union interparlementaire) (2015), *Migration, droits de l'homme et gouvernance. Guide pratique à l'usage des parlementaires* N° 24, ONU et UIP, Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf.

ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (2018), *Global Report on trafficking in persons 2018*, Nations Unies, Vienne. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf.



Inégalités territoriales¹

A. Cadre réglementaire

Bien qu'il n'existe pas d'instrument universel concernant la garantie des droits au niveau territorial, ces dernières années, des accords intergouvernementaux mettant un accent particulier sur les problématiques territoriales ont été conclus. À l'échelle mondiale, on peut citer le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les Objectifs de développement durable (Nations unies, 2015a), Habitat III (Nations unies, 2017) et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030 (Nations Unies, 2015b)². Dans le cas du Programme 2030, l'importance accordée à l'échelon local est relativement négligeable ; néanmoins, il est mentionné dans plusieurs sections, et son rôle est mis en évidence à plusieurs niveaux : renforcer la résilience des pauvres face aux catastrophes (ODD 1) ; garantir la participation entière des femmes aux gouvernements locaux (ODD 5) ; appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement (ODD 6) ; élaborer et mettre en œuvre des politiques visant à développer un tourisme durable qui crée des emplois et mette en valeur la culture et les produits locaux (ODD 8) ; préserver le patrimoine culturel et naturel, accroître le nombre d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes (ODD 11) ; renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat (ODD 13) ; accroître la capacité des populations locales de rechercher des moyens d'assurer durablement leur subsistance (ODD 15) ; garantir l'adoption à tous les niveaux de décisions inclusives, participatives et représentatives qui répondent aux besoins locaux (ODD 16) ; renforcer les moyens de mise en œuvre et revitaliser le Partenariat mondial pour le développement durable (ODD 17).

Habitat III et le cadre de Sendai mettent explicitement en avant le niveau local et le niveau sous-national. Le Nouveau programme pour les villes, adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), est particulièrement pertinent pour l'Amérique latine et les Caraïbes, car il met l'accent sur les villes inclusives et préconise l'égalité d'accès et de jouissance des villes, placés au rang des droits de l'homme. Pour sa part, le cadre de Sendai propose des mesures concrètes pour protéger les progrès réalisés sur le plan du développement face aux risques de catastrophe. Le niveau local est souligné dans l'ensemble du cadre de Sendai, car il

¹ Ce chapitre a été préparé par Raúl Holz, Consultant auprès de la Division du développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et Varinia Tromben, Responsable des affaires sociales au sein de cette même Division.

² Pour de plus amples informations sur Habitat III et sur le Cadre de Sendai, voir [en ligne] <https://habitat3.org/> et <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de->.

est concerné par les actions prioritaires, à savoir : comprendre les risques de catastrophe ; renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer ; et renforcer l'état de préparation aux catastrophes pour intervenir de manière efficace et pour « mieux reconstruire » durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction.

Sur le plan régional, le Consensus de Montevideo sur la population et le développement³ établit les grands principes et directives pour les politiques de développement territorial. En vertu de cet accord, les pays conviennent, entre autres, de « promouvoir le développement et le bien-être des personnes sur tous les territoires, sans aucune discrimination, y compris le plein accès aux services sociaux de base, et l'égalisation des chances au sein des villes, entre les zones urbaines et rurales, entre les petites, moyennes et grandes villes et entre les populations dispersées et celles qui vivent dans de petits établissements ruraux » et de « promouvoir l'utilisation inclusive des ressources naturelles, en évitant les dommages sociaux et environnementaux qui peuvent découler de leur exploitation » (CEPALC, 2013, p. 28).

On peut enfin citer le Forum des ministres et des hauts responsables chargés des secteurs du logement et du développement urbain des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (MINURVI), une autre entité régionale de promotion du développement territorial. Ce forum est la principale instance de consultation politique, de coordination et de coopération régionale sur les problématiques de logement, d'habitat et de développement territorial et urbain (CEPALC, 2016a).

B. Diagnostic des inégalités territoriales



- Le territoire détermine les possibilités de jouir de droits politiques, économiques et sociaux et peut être une source de discrimination. Ainsi, les conditions de vie, ainsi que la probabilité d'être riche ou pauvre, dépendent entre autres facteurs de l'endroit où l'on vit dans le pays.
- Du fait des différences dans la couverture et la qualité de l'offre de services sociaux, de travail et d'infrastructures publiques auxquelles les personnes ont accès selon leur lieu de résidence, les disparités soulignées par les différents indicateurs sociaux se reproduisent de manière structurelle.
- L'une des principales difficultés qui se posent pour mesurer l'inégalité territoriale est liée à l'accès limité à des statistiques socio-économiques comparables et mises à jour au niveau infranational. De plus, les définitions politico-administratives des données ne correspondent pas toujours aux réalités socio-économiques du territoire.
- Les données disponibles confirment l'existence de profonds écarts territoriaux entre les divisions majeures, zones rurales et urbaines, et entre les divisions mineures comme les municipalités et les banlieues. Par exemple, en Amérique latine, les niveaux de pauvreté atteignent 45,1 pour cent en moyenne dans les zones rurales et 26,4 pour cent dans les zones urbaines. Les disparités territoriales se conjuguent à d'autres axes d'inégalité sociale et sont particulièrement évidentes lorsque l'on analyse la situation des populations autochtones.

Comme le soulignent de nombreuses publications de la CEPALC⁴, le territoire a une grande importance et constitue un axe fondamental de la matrice de l'inégalité sociale. « Le lieu de naissance ou de résidence d'une personne détermine ses possibilités et ses conditions socio-économiques, a

³ Pour de plus amples informations sur le Consensus de Montevideo, voir [en ligne] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

⁴ Parmi les contributions les plus récentes de la CEPALC au sujet des inégalités territoriales, on peut citer : *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPALC, 2018), disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf; *Panorama del desarrollo territorial* (CEPALC, 2015, 2017a) voir [en ligne] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf y http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf, *La matriz de la desigualdad en América Latina* (CEPALC, 2016b) voir [en ligne] https://www.cepal.org/sites/default/files/evencos/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf, *Panorama multidimensional del desarrollo urbano* (Montero et García, 2017) voir [en ligne] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257_es.pdf.

un impact sur la réalisation des droits politiques, économiques et sociaux et peut être une source de discrimination en soi, au même titre que le sexe, la race ou la religion » (ILPES, 2012, p. 12). Les conditions de vie, ainsi que la probabilité d'être riche ou pauvre, dépendent, entre autres facteurs, de l'endroit du pays où l'on vit : régions prospères ou défavorisées, zones rurales ou urbaines, banlieues riches ou pauvres. Toute analyse adéquate de l'inégalité dans un pays devrait inclure les territoires. Le territoire articule, configure, produit et représente un aspect de l'inégalité sociale. C'est sur le territoire que les inégalités se cristallisent et s'entrecroisent.

Les inégalités territoriales s'expriment aussi dans l'accès aux services sociaux en matière de santé et d'éducation et dans leur qualité, ainsi que dans le type de travail disponible. Par ailleurs, les administrations publiques infranationales (c'est-à-dire au niveau régional ou local) disposent de ressources physiques, techniques, réglementaires et financières différentes qui conditionnent leur marge de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques. Cette situation se traduit également par des déséquilibres dans la qualité et la densité des infrastructures – réseaux routiers, routes en général, infrastructures de communication, équipements économiques de base (ports, aéroports) et, bien entendu, équipements locaux de base (eau potable, assainissement, transports) – qui sont un obstacle majeur pour le développement territorial (CEPALC, 2015).

Enfin, le territoire ne renvoie pas uniquement au lieu de résidence, mais peut également être considéré comme une variable ascriptive⁵. Le lieu où l'on vit ou d'où l'on vient devient un axe structurant des rapports sociaux ; il peut renforcer la mise en valeur des aspects positifs de l'identité territoriale ou, au contraire, accentuer les processus de discrimination qui reposent sur la stigmatisation et creusent les inégalités sociales.

Établir un diagnostic requiert dans un premier temps de mettre en évidence les inégalités existantes dans les divisions administratives majeures (ou divisions administratives de premier niveau), désignées différemment dans les pays de la région (par exemple régions, provinces, départements et états), et dans un deuxième temps, si possible en fonction des instruments statistiques disponibles dans le pays, dans les divisions administratives mineures (divisions administratives de deuxième niveau, telles que districts, communes, délégations et municipalités). À noter qu'en raison des disparités socio-économiques des différentes divisions politico-administratives au sein des pays, la comparabilité territoriale infranationale entre les pays est limitée⁶. Dès lors, il est difficile d'affirmer sans équivoque qu'un pays est territorialement plus inégalitaire qu'un autre. Par exemple, au niveau de la division politico-administrative majeure, l'Équateur a défini des divisions politico-administratives relativement petites, contrairement à l'État plurinational de Bolivie, qui a défini de plus grandes divisions.

1. Inégalités territoriales entre les divisions administratives majeures

Une première approximation à travers les divisions administratives majeures des pays révèle des inégalités territoriales (voir le graphique XIII.1). Si l'on constate des différences dans les taux de pauvreté de l'ensemble des pays, l'ampleur des variations par rapport aux moyennes nationales est très inégale. Par exemple, au Panama, les taux de pauvreté varient considérablement d'une province ou d'un comté à l'autre. En revanche, l'Uruguay a le plus faible pourcentage de population vivant dans la pauvreté et les plus faibles variations entre ses départements. En général, les territoires où les niveaux de pauvreté sont les plus bas sont aussi les territoires ou les zones métropolitaines où se trouve la capitale du pays, ainsi que les pôles économiques et industriels, les centres touristiques ou les territoires d'extraction minière. D'autre part, les territoires présentant les niveaux de pauvreté les plus élevés sont souvent des territoires à forte présence de populations autochtones, comme les comarques au Panama, le département de Lempira au Honduras, celui de Chocó en Colombie et l'État de Chiapas au Mexique.

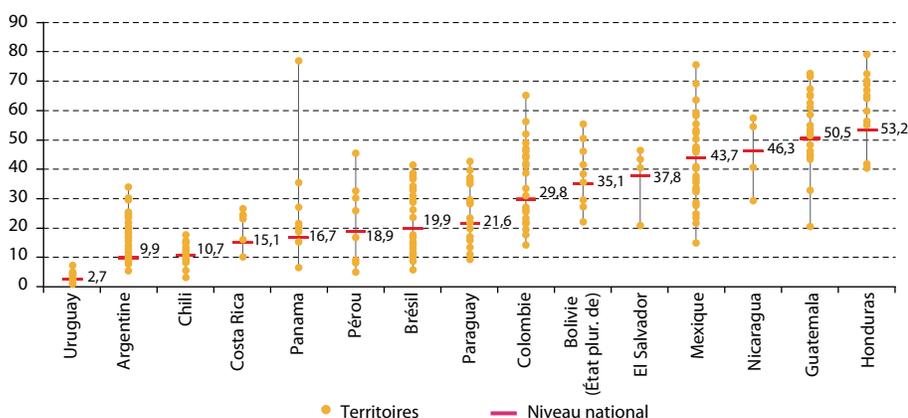
⁵ Les populations autochtones ont un lien indissoluble avec la terre, et leur pratique de la territorialité englobe les dimensions physique, sociale et symbolique, selon un concept de territoire qui ne se rapporte pas uniquement à un lieu géographique mais aussi à un espace social et culturel (CEPALC, 2007).

⁶ À cela s'ajoutent les problèmes de mesure de l'inégalité territoriale liés à la disponibilité de données à l'échelon sous-national et aux définitions politico-administratives. Pour de plus amples informations sur ce sujet, voir Buitelaar et al. (2015) disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.



GRAPHIQUE XIII.1

Amérique latine (15 pays) : population en situation de pauvreté par territoire et par pays, vers 2017
(En pourcentages)



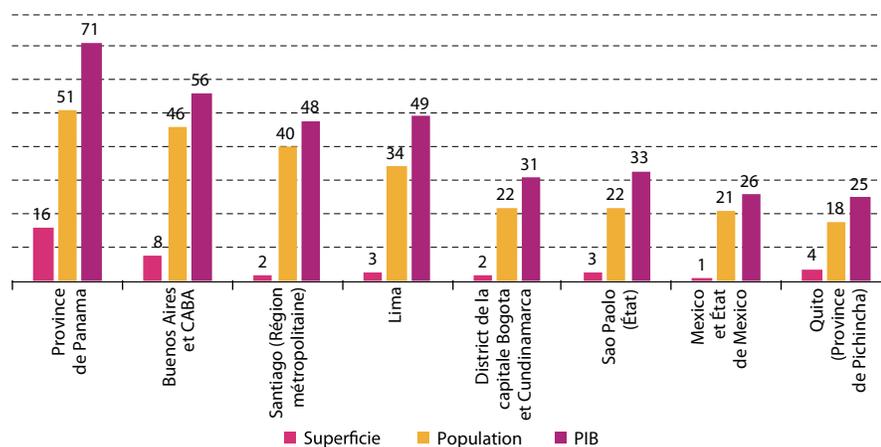
Source : Elaboré par les auteurs, sur la base de la Banque de données sur les enquêtes sur les ménages (BADEHOG). Les données correspondent à l'année 2017, à l'exception des cas de l'Équateur (2016), du Guatemala (2014), du Honduras (2016), du Mexique (2016) et du Nicaragua (2014).

2. Inégalités entre les entités territoriales

La concentration de la richesse et de la population dans quelques territoires est l'une des caractéristiques les plus saillantes des inégalités territoriales. La richesse et la population se concentrent généralement dans les villes, les métropoles et les grandes régions urbaines de chaque pays. Dans la plupart des cas, ces zones représentent moins de 10 pour cent de la superficie du pays, mais elles ont un poids très important en termes de population et de contribution au PIB (voir le graphique XIII.2).

GRAPHIQUE XIII.2

Amérique latine (8 pays) : participation de zones métropolitaines sélectionnées dans la superficie, la population et le PIB des pays, vers 2010
(En pourcentages)



Source : Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES), *Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Propuesta de índice anotado* (LC/MDCRP/27/3), Santiago, 2018.

3. Inégalités entre les milieux urbain et rural

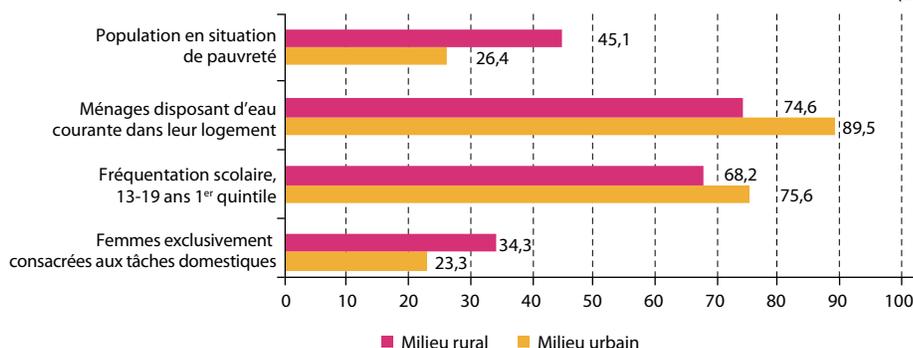
Étant donné la disponibilité des données dans la plupart des enquêtes sur les ménages, l'une des méthodes les plus simples pour analyser les inégalités territoriales consiste à examiner l'écart entre les zones rurales et urbaines dans les pays. En général, cet écart favorise les espaces urbains, ce dont témoignent différents indicateurs socio-économiques. Par exemple, la population vivant dans la pauvreté est beaucoup plus élevée

dans les zones rurales ; la proportion de ménages qui ont accès à l'eau courante dans leur logement et la fréquentation scolaire des enfants de 13 à 19 ans du 1^{er} quintile sont favorables dans les zones urbaines, où il y a aussi moins de femmes travaillant exclusivement dans le ménage (voir le graphique XIII.3).

GRAPHIQUE XIII.3

Amérique latine (18 pays) : écarts entre les milieux urbains et ruraux d'après plusieurs indicateurs sociaux, 2018^a

(En pourcentages)



Source : Élaboré par les auteurs sur la base d'enquêtes sur les ménages des pays. Banque de données sur les enquêtes sur les ménages (BADEHOC).

^a La population en situation de pauvreté est déterminée sur la base des chiffres estimés ou projetés pour l'année correspondante dans 18 pays : Argentine, Bolivie (État plur. de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, Paraguay, République dominicaine, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du). Les trois autres indicateurs sont des moyennes simples et comprennent les enquêtes sur les ménages conduites par les pays au cours de l'année correspondante ; en l'absence d'informations pour cette année, l'année précédente la plus récente est utilisée.

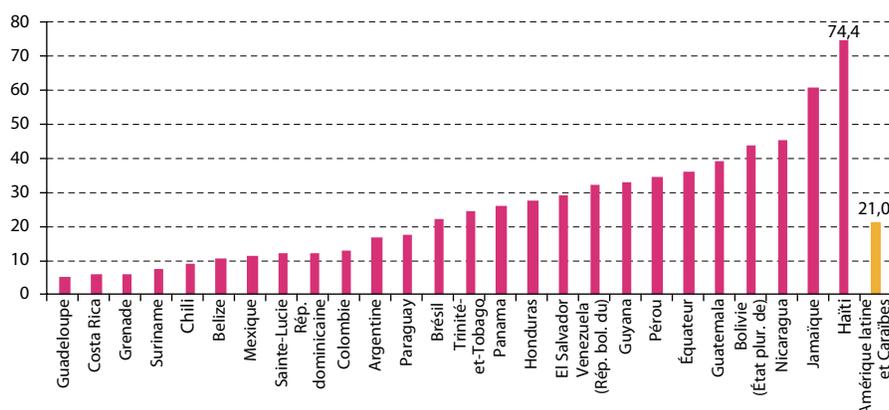
4. Segmentation dans les villes

Deux tiers de la population latino-américaine vivent dans des villes de 20 000 habitants ou plus et près de 80 pour cent dans des zones urbaines (CEPALC, 2012). Des inégalités territoriales peuvent également être observées au sein des villes sous la forme d'une ségrégation résidentielle, qui se manifeste par la concentration de groupes sociaux relativement homogènes dans des espaces spécifiques. C'est le cas de la population urbaine habitant dans des bidonvilles, des quartiers informels ou des logements inadéquats, ou encore, des quartiers homogènes haut de gamme connus sous le nom de « villes murées » (Pffannenstein *et al.*, 2019). Les chiffres dans la région sont très variables, de 74,4 pour cent en Haïti à 5,4 pour cent en Guadeloupe (voir le graphique XIII.4).

GRAPHIQUE XIII.4

Amérique latine et Les Caraïbes (26 pays) : population urbaine vivant dans des bidonvilles, des établissements informels ou des logements inadéquats, 2014^a

(En pourcentages)



Source : Élaboré par les auteurs d'après les données de la Division de la Statistique des Nations Unies – Indicateurs des Objectifs de développement durable. Base de données mondiale.

^a Amérique latine et Caraïbes : moyenne pondérée.

STATISTIQUES

D'après différents indicateurs socioéconomiques, l'écart entre les zones rurales et urbaines des pays a tendance à favoriser les espaces urbains. Par exemple, en Amérique latine, la population en situation de pauvreté des zones rurales dépasse de presque 19 points de pourcentage celle des zones urbaines.

45,1%
PAUVRETÉ RURALE

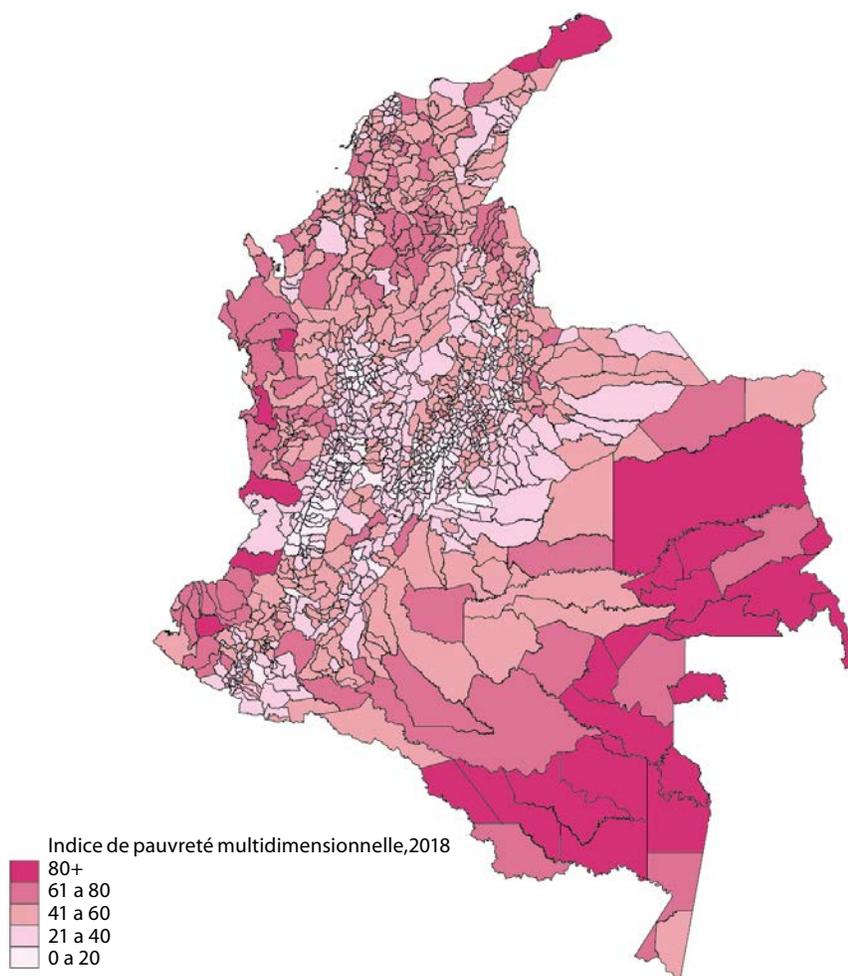
26,4%
PAUVRETÉ URBAINE

5. Inégalités entre les divisions administratives mineures

Les indicateurs sociaux constituent de plus en plus un outil essentiel pour examiner le statut socio-économique d'un territoire et orienter les politiques sociales. Ces indicateurs sont souvent utilisés au niveau national, tandis qu'au niveau infranational, leur progression a été plus lente du fait de la moindre disponibilité des données. La Colombie emploie un indice de pauvreté multidimensionnel (IPM) municipal établi à partir du recensement de 2018 et permettant d'analyser les inégalités territoriales au niveau des municipalités, qui peuvent varier considérablement (voir la carte XIII.1)⁷. L'IPM varie entre 0 et 100, où les chiffres les plus proches de 100 indiquent une pauvreté multidimensionnelle plus importante. Dans le cas de la Colombie, les régions de l'Orénoquie, l'Amazonie et le Pacifique sont celles qui affichent les niveaux les plus élevés de pauvreté multidimensionnelle municipale, tandis que les municipalités situées dans les régions du centre et de l'est du pays présentent les niveaux les plus bas.

CARTE XIII.1

Colombie : Indice de pauvreté multidimensionnelle municipale (IPM), 2018



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après des données officielles du Département administratif national de la statistique (DANE), Colombie.

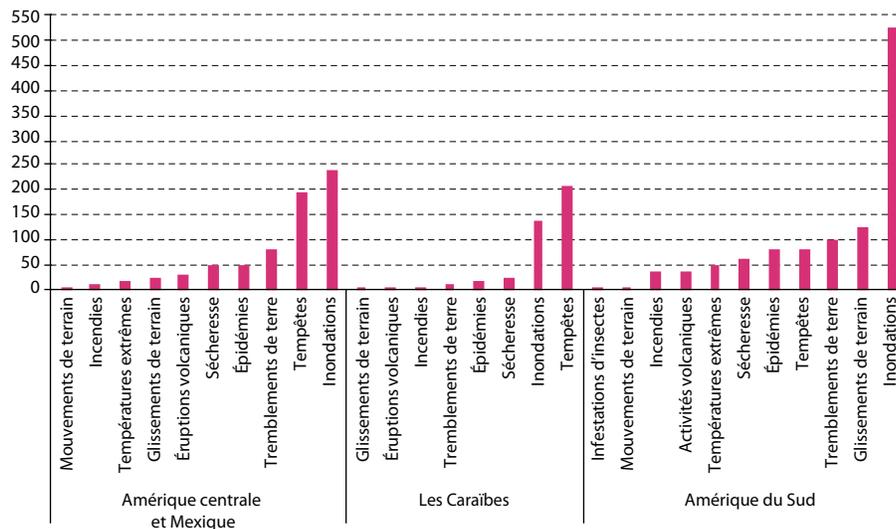
Note : Les frontières et les noms indiqués sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies.

⁷ Cette mesure est établie sur la base de cinq dimensions (conditions d'éducation du ménage, conditions des enfants et des jeunes, santé, travail, accès aux services publics du ménage et conditions de logement) et de 15 indicateurs. Chaque dimension a un poids de 20 pour cent et les indicateurs ont le même poids dans leur dimension respective. Les ménages qui présentent des carences dans au moins 33,3 pour cent des indicateurs sont considérés comme multidimensionnellement pauvres. Bien que dans ce cas, la carte présente l'indice de pauvreté, chacun des 15 indicateurs qui composent le IPM municipal pourraient être cartographiés.

6. Catastrophes et inégalités territoriales

La région Amérique latine et Caraïbes est la deuxième région la plus exposée aux catastrophes dans le monde (Nations unies, 2020). Depuis l'an 2000, environ 154 millions de Latino-Américains et de Caraïbéens ont été touchés par 1 254 catastrophes, dont des inondations, des ouragans et des tempêtes, des tremblements de terre, des sécheresses, des glissements de terrain, des incendies, des températures extrêmes, des événements volcaniques et des épidémies. Si le changement climatique est un phénomène mondial, le type de catastrophe a tendance à varier considérablement selon les régions d'Amérique latine et des Caraïbes. En Amérique du Sud, les inondations sont de loin la catastrophe la plus courante, suivies des glissements de terrain, des tremblements de terre et des tempêtes. Dans les Caraïbes, les tempêtes et les inondations comptent pour la majorité des catastrophes, et en Amérique centrale et au Mexique, l'ordre change, et les inondations, les tempêtes et les tremblements de terre sont plus fréquents (voir le graphique XIII.5).

GRAPHIQUE XIII.5
Amérique latine et Caraïbes :
nombre de catastrophes naturelles par type, 1970-2019



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après des données EM-DAT : The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) – CRED. Disponible [en ligne] à l'adresse www.emdat.be, Bruxelles, 2020.

Les regroupements territoriaux pour l'examen des catastrophes sont très généraux et ne permettent pas de distinguer les impacts territoriaux spécifiques. En général, les territoires les plus vulnérables sur le plan socio-économique sont aussi les plus exposés aux catastrophes. Ainsi, les petits États insulaires en développement subissent les plus grandes pertes économiques en termes de PIB (UNDRR, 2017). En outre, il existe non seulement des disparités entre les pays, mais aussi à l'intérieur de ces derniers. Les catastrophes ont un impact plus marqué sur les communautés où les personnes qui vivent dans des contextes territoriaux où la pauvreté est plus importante et qui souffrent de manière disproportionnée et croissante de leurs effets, c'est-à-dire que les catastrophes sont étroitement liées aux autres axes de l'inégalité. Différents groupes de population, tels que les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les populations autochtones, les paysans et les agriculteurs familiaux sont particulièrement vulnérables. Par exemple, les femmes sont plus susceptibles de mourir lors de ces événements que les hommes (Trucco et Ullman, 2015) et on estime que les pertes économiques subies par la population vivant dans la pauvreté sont deux à trois fois plus importantes que pour les non-pauvres (Cecchini, Sunkel et Barrantes, 2017). Ceci s'explique à la fois par la vulnérabilité de leurs actifs (Hallegatte *et al.*, 2016) et par leur accès limité aux outils de gestion des risques de catastrophes (Vakis, 2006).

Les catastrophes
sont une cause et
une conséquence
de la pauvreté et de
la vulnérabilité.

Il en va de même pour les possibilités de redressement, qui tendent à être inégales selon les territoires, là encore avec une forte composante de genre, d'âge et de handicap (CEPALC, 2017b). Les catastrophes peuvent détruire des actifs territoriaux spécifiques générateurs de revenus, tels que les stocks ou les réserves de produits commerciaux, les actifs agricoles (comme le bétail), les équipements de travail, les ateliers ou les moyens de transport, entre autres. Le chômage et la perte de revenus découlant d'une catastrophe peuvent avoir des effets considérables sur le bien-être des individus ou d'une famille à court terme (notamment en termes de subsistance), sur la résilience et sur les perspectives de vie, et ce avec un fort biais territorial. Autrement dit, les catastrophes sont à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté et de la vulnérabilité, comme en témoigne encore une fois le contexte de la pandémie de COVID-19, qui fait ressortir l'importance des inégalités territoriales (voir l'encadré XIII.1).

ENCADRÉ XIII.1 COVID-19 et inégalités territoriales

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les inégalités territoriales se sont manifestées avec force. Dans les territoires les plus vulnérables, caractérisés par des niveaux élevés de surpeuplement et de pauvreté, le respect des mesures de confinement et de distanciation physique décrétées dans bon nombre de pays pour éviter la contagion par le coronavirus s'avérait plus complexe. Malgré l'isolement social décrété, la mobilité des personnes qui manquaient de revenus pour couvrir leurs besoins essentiels a augmenté.

Les territoires les plus défavorisés du point de vue socio-économique présentent également des services de base plus déficients. Le manque d'eau et d'assainissement complique le respect des mesures d'hygiène élémentaires pour prévenir et contrôler la propagation de la maladie. À cela s'ajoutent les difficultés d'accès aux services de santé et aux soins de santé primaires, une unité locale stratégique mais souvent mise à l'arrière-plan, ce qui entrave la fourniture de soins opportuns et la traçabilité des cas.

Dans les territoires les plus vulnérables, nombreux sont les ménages qui ne disposent pas des moyens logistiques nécessaires pour stocker de la nourriture pour plusieurs jours et doivent sortir fréquemment de chez eux, en particulier pour aller faire les courses dans les marchés couverts ou en plein air. En outre, les magasins d'alimentation, qui sont plus importants pour les zones vulnérables parce qu'ils offrent des produits moins chers, ont continué de fonctionner et beaucoup d'entre eux sont devenus des foyers de propagation du virus.

Dans le domaine de l'éducation, on observe également des disparités territoriales : le risque de décrochage scolaire est plus important dans les zones où l'accès à Internet et le manque d'équipements (tels que des ordinateurs, des tablettes ou des smartphones) entravent l'enseignement en ligne et l'éducation normale de millions d'enfants pendant la pandémie. À cela s'ajoute une plus grande méconnaissance des technologies de l'information chez les parents, ce qui nuit au soutien scolaire.

Le travail informel, qui constitue la source de revenus de nombreux ménages latino-américains, présente également des biais territoriaux. Bon nombre de travailleurs informels n'ont pas accès à des services de santé de qualité et sont plus exposés à la contagion compte tenu des caractéristiques de leur travail. Par ailleurs, ils ont tendance à avoir des revenus et une épargne plus faibles et ne disposent d'aucun revenu de remplacement, ce qui les incite à sortir à la recherche de moyens de subsistance en l'absence de politiques d'urgence globales.

Les politiques sociales d'aide socio-économique face à la pandémie se heurtent aussi à des difficultés territoriales. Le manque d'accès aux services bancaires pour un grand nombre d'habitants des bidonvilles ou des zones rurales et la difficulté d'atteindre les zones reculées ont complexifié la fourniture de transferts d'urgence, de paniers alimentaires et de services de santé pour la prévention et les soins face à la COVID-19.

Enfin, la pandémie a mis en évidence que les autorités doivent agir à différentes échelles territoriales, nationales, infranationales et locales, de manière globale et coordonnée, avec le soutien des différents acteurs de la communauté et des organisations politiques et sociales.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) d'après CEPALC (2021), *Panorama Social 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2020) "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19, Informe Especial COVID-19, N° 8, Santiago, octobre ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2020), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", Informe Especial COVID-19, N° 1, Santiago, avril ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2020), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, juillet ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2020), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", Informe Especial COVID-19, N° 2, Santiago, avril ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2020), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago, mai ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2020), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", Informe COVID-19, Santiago, avril.



C. Politiques prioritaires pour réduire les inégalités territoriales

Les politiques prioritaires pour réduire les inégalités territoriales incluent les éléments suivants :

- Les gouvernements de proximité sont cruciaux pour faire en sorte que les opportunités et les droits profitent aux individus, aux familles et aux communautés dans les territoires les plus défavorisés.
- L'accompagnement familial est l'une des expressions les plus concrètes de la proximité territoriale en matière de politique sociale et peut matérialiser les efforts visant à surmonter la fragmentation de la politique sociale sur le territoire.
- La participation des individus, des familles et des communautés à la conception et au contrôle des politiques et des programmes qui les concernent est essentielle à la fois pour le succès des politiques et pour la légitimité du processus. Les programmes de cogestion des ressources par les communautés et les municipalités ouvertes en sont deux exemples.
- Il est crucial de mieux ventiler les données statistiques pour faire apparaître les inégalités territoriales et leurs intersections avec les groupes vulnérables. À cet égard, on observe des avancées dans la région en matière de développement d'indices synthétiques relatifs au territoire et d'observatoires territoriaux pour obtenir diverses données socio-économiques à différents niveaux administratifs.



En raison de leur proximité avec les citoyens et de leur échelle territoriale, les gouvernements locaux sont de plus en plus considérés comme des espaces déterminants pour débattre des politiques et promouvoir la participation de la population à la gestion publique. La possibilité pour les gouvernements locaux de devenir des acteurs pertinents est déterminée, entre autres, par le degré et le type de décentralisation des pays. Le lien entre les gouvernements centraux et infranationaux, les fonctions ou les compétences des gouvernements infranationaux vis-à-vis du gouvernement central et l'utilisation et les attributions de collecte des ressources publiques déterminent en grande partie la marge de manœuvre des gouvernements locaux (voir l'encadré XIII.2)⁸.

Les inégalités territoriales en Amérique latine et dans les Caraïbes sont une autre illustration des inégalités générales qui caractérisent la région. En outre, elles sont liées de manière interdépendante et cumulative aux inégalités économiques, sociales et environnementales. Par conséquent, les inégalités territoriales sont de nature structurelle et appellent des politiques soutenues et pertinentes pour les atténuer. Quatre politiques territoriales jugées prioritaires sont présentées ci-après : (i) les gouvernements de proximité ; (ii) l'accompagnement familial ; (iii) la participation des citoyens ; et (iv) la visibilité territoriale par une meilleure ventilation des données.

⁸ Bien qu'importante, une analyse détaillée de ces problématiques dépasse la portée de ce document.

ENCADRÉ XIII.2**Décentralisation et inégalités territoriales**

La décentralisation pourrait contribuer largement à réduire les inégalités territoriales en permettant aux gouvernements locaux de participer davantage à la fourniture de services sociaux comme l'éducation et la santé, et à la mise en œuvre de politiques de protection sociale. Elle permet d'adapter les politiques sociales aux préférences et aux besoins des habitants du territoire, de mettre en place des modèles et des stratégies de gestion participative pour définir et prioriser les solutions, et de renforcer la cohésion entre les communautés des territoires. Toutefois, les expériences de décentralisation en Amérique latine et leurs effets sur la convergence entre les territoires ne sont pas toujours encourageantes.

Dans la région, les processus de décentralisation se sont déroulés dans des contextes politiques et économiques divers et ont impliqué des réformes des systèmes administratifs très différentes. Les notions de décentralisation et d'autonomie des gouvernements locaux n'ont pas toujours la même connotation dans les différents pays de la région. Une analyse des processus de décentralisation en matière d'enseignement primaire et de soins de santé primaires conduite dans sept pays (Argentine, État plurinational de Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Mexique et Nicaragua) fait apparaître des motivations initiales et des étapes de mise en œuvre différentes, ainsi que différents niveaux territoriaux et institutionnels impliqués dans le transfert des fonctions et des responsabilités de prestation entre les pays. Les résultats de ces expériences suggèrent que les écarts territoriaux se creusent pour les indicateurs d'éducation et de santé (CEPALC, 1998). Vu cette diversité, on peut difficilement généraliser les effets de distribution entre les territoires, néanmoins Finot nuance le creusement des écarts en matière d'éducation et de santé en soulignant la réalisation d'une plus grande couverture, mais avec une concentration économique persistante : « La décentralisation a permis des avancées importantes en matière de couverture des services sociaux et même de participation politique, mais elle exerce des pressions sur l'équilibre budgétaire et n'a pas contribué à réduire la concentration économique » (Finot, 2001, p. 7).

Ces expériences ne remettent pas en cause les avantages potentiels des politiques sociales décentralisées, mais elles rappellent les dangers d'une décentralisation qui reproduit et creuse les disparités territoriales. Ces expériences montrent aussi que le rôle de l'État en tant que garant des droits doit être renforcé par les processus de décentralisation. Une autonomie effective pour fournir des services sociaux à l'échelon local, des systèmes de transfert de ressources qui favorisent une plus grande efficacité et équité, l'attribution de plus grandes responsabilités aux établissements d'enseignement et de santé, et des capacités locales adéquates figurent parmi les facteurs nécessaires pour évoluer vers une décentralisation qui réduise les écarts.

Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après I. Finot (2001) "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", *Serie Gestión pública*, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES), Santiago, 2001 ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (LC/L.1132), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies.

1. Gouvernements de proximité : politiques d'articulation territoriale⁹

La territorialisation de la politique sociale suppose un grand défi d'articulation verticale, c'est-à-dire entre les différents niveaux de gouvernement, du central au local, et horizontale, à savoir l'articulation intersectorielle entre les entités gouvernementales qui s'occupent de la politique sociale à chaque niveau. À cet égard, les gouvernements de proximité sont des initiatives cruciales pour avancer dans une approche plus exhaustive de la politique sociale sur le territoire. La notion de gouvernement de proximité est large par nature et favorise le caractère global de la politique sociale sur le territoire des gouvernements locaux (Blanco et Gomá, 2003, 2002). On distingue au moins quatre éléments clés dans un gouvernement de proximité : l'offre sociale en termes d'assistance, de prévention et de promotion ; la participation ; la mise en réseau et le leadership.

Les Centres de référence pour l'assistance sociale (CRAS) du Brésil constituent un exemple d'approche de territorialisation des institutions sociales. Point d'accès à l'aide sociale sur le

Les gouvernements de proximité peuvent favoriser une politique sociale intégrale sur le territoire des pouvoirs locaux.

⁹ Ce sujet est approfondi dans la Boîte à outils complémentaires sur les institutions sociales.

territoire, les CRAS sont les unités qui offrent l'ensemble des prestations d'assistance sociale et assurent la gestion territoriale de la protection sociale élémentaire dans le cadre du Système unifié d'assistance sociale (SUAS) du Brésil. Les CRAS organisent et articulent les réseaux d'assistance sociale à travers des bureaux publics locaux où sont fournis les services d'assistance sociale et qui sont situés en priorité dans les zones de plus grande vulnérabilité sociale. Les équipes du CRAS peuvent se concerter avec les communautés pour élaborer des solutions à des problèmes communs, tels que le manque d'accès aux services, la violence dans le quartier, le travail des enfants ou le manque de transports. Les CRAS proposent un programme de protection et d'accompagnement des familles (PAIF) et un Service de coexistence et de renforcement des liens (SCFC). De plus, les CRAS permettent aux personnes de s'inscrire au registre unifié des programmes sociaux du gouvernement fédéral, un instrument de collecte de données et d'informations visant à identifier les familles à faibles revenus en vue de les inclure dans des programmes sociaux. Les actions d'assistance sociale des CRAS sur le territoire sont complétées par les Centres de référence spécialisés en assistance sociale (CREAS), qui s'occupent des familles et des personnes en risque social ou dont les droits ont été violés, comme les victimes de violence physique et sexuelle, les sans-abri, ou les personnes abandonnées ou discriminées en raison de leur orientation sexuelle (Cunill-Grau, Repetto et Bronzo, 2015)¹⁰. La mise en place d'équipes mobiles a été un instrument clé pour aider la population des zones reculées ou territorialement dispersées à accéder à des services. L'équipe circule sur le territoire pour diffuser les services disponibles, contacter des acteurs sociaux locaux et obtenir des informations auprès d'autres services d'assistance sociale et sectoriels.

En Uruguay, les gouvernements de proximité ont mis en place des programmes de proximité assez différents : Rapprochements¹¹, Jeunes en réseau¹² et L'Uruguay grandit avec toi¹³. Le programme Rapprochements se veut une stratégie interinstitutionnelle d'intervention auprès de familles en situation d'extrême vulnérabilité sociale, à travers différents ministères et organismes publics. Le programme Jeunes en Réseau promeut l'accès aux droits et leur exercice par les jeunes âgés de 14 à 24 ans qui sont en rupture avec le système éducatif et le marché de l'emploi formel. Enfin, le programme L'Uruguay grandit avec toi vise à consolider un système intégral de protection de la petite enfance. Bien que ces programmes s'adressent à des groupes de population différents, ils ont en commun les aspects intersectoriels et de proximité territoriale à travers l'accompagnement, mécanisme central dans leur conception et leur mise en œuvre (Baráibar Ribero et Paulo-Bevilacqua, 2019 ; MIDES, 2019)¹⁴.

On peut citer comme troisième exemple le plan Colmena « La sixième frontière : affranchir le Panama de la pauvreté et des inégalités », dont l'ambition est de coordonner la mise en œuvre des politiques publiques à travers une offre multisectorielle sur le territoire. Pour atteindre les territoires, le Plan agit par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux et des bureaux techniques, qui du fait de leur proximité avec les communautés, sont chargés d'aligner et de hiérarchiser les besoins de base des communautés. Au cours d'une première étape, 63 districts et 300 communes ont été classés par ordre de priorité sur la base de données sur la pauvreté multidimensionnelle¹⁵.

2. Accompagnement familial¹⁶

L'une des stratégies d'intervention territoriale les plus répandues dans la région est l'accompagnement familial (AF). L'AF joue des rôles différents et est désignée par des noms différents selon les pays¹⁷. Pour caractériser le rôle joué par l'AF dans la stratégie de territorialisation

POLITIQUES



L'une des stratégies d'intervention territoriale les plus répandues dans la région est l'accompagnement familial.

¹⁰ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>.

¹¹ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/28489/programa-cercanias>.

¹² Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/jovenes-red>.

¹³ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/primera-infancia>.

¹⁴ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/programas-acompanamiento>.

¹⁵ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://www.gabinetesocial.gob.pa/planes-y-proyectos/plan-colmena/#>.

¹⁶ Ce sujet est traité de manière plus approfondie dans la Boîte à outils complémentaire sur les institutions sociales.

¹⁷ Parmi ces différentes désignations, on peut citer : co-gestionnaires sociaux (Colombie, Costa Rica), techniciens d'accompagnement (Équateur), promoteurs sociaux (Panamá) et facilitateurs (Pérou).

de la politique sociale, on peut examiner sa fonction dans le programme social dans lequel il est inséré. À ce titre, on peut identifier au moins trois modèles idéaux qui décrivent comment l'AF est articulé et situé dans les programmes. Il faut préciser que les programmes d'AF ne correspondent pas tous exactement à l'un des trois modèles identifiés ici.

Dans le premier modèle, l'AF est proposé en complément de la composante principale du programme. Par exemple, dans les programmes sociaux visant essentiellement le transfert conditionnel d'argent, l'objectif principal de l'AF est souvent de vérifier les coresponsabilités assumées par les familles pour bénéficier de ces transferts.

Dans un deuxième modèle, l'AF intervient dans un programme plus vaste en collaboration avec d'autres composantes. On peut citer l'exemple le programme chilien d'accompagnement familial *Seguridades y Oportunidades*, un sous-système du système de protection sociale du Ministère chilien du développement social et de la famille. Le programme *Seguridades y Oportunidades* soutient les personnes et les ménages les plus vulnérables à travers trois axes différents : (i) programmes de soutien ; (ii) prestations sociales (bons d'achat et transferts en espèces) ; et (iii) accès aux services sociaux de l'État. Les programmes de soutien comprennent (i) le Programme *Familia*, qui consiste en un accompagnement familial psychosocial et socioprofessionnel pour les familles en situation d'extrême pauvreté et de vulnérabilité ; (ii) le Programme *Vínculos*, qui propose un accompagnement par un moniteur communautaire dans les domaines psychosocial et socioprofessionnel aux personnes de plus de 65 ans qui vivent seules ou avec une personne et qui sont en situation de pauvreté ; (iii) le Programme *Abriendo Caminos*, destiné aux enfants et adolescents de 0 à 18 ans dont l'un des parents ou proches est privé de liberté. Ce programme, qui bénéficie également les responsables des soins, offre aux familles l'accompagnement d'une équipe professionnelle composée de travailleurs sociaux, de psychologues et d'enseignants, entre autres. Enfin, (iv) le Programme *Calle* destiné aux adultes sans-abris, qui consiste en un accompagnement par une équipe professionnelle multidisciplinaire agissant dans les domaines psychosocial et socioprofessionnel¹⁸.

Dans un troisième modèle, l'AF est la composante principale du programme. Les équipes territoriales d'accompagnement aux familles (ETAF) de la stratégie interinstitutionnelle *Cercanías* en Uruguay en sont un exemple. Cette stratégie s'appuie sur le travail de proximité et la restitution des droits pour les groupes familiaux victimes de violations, ainsi que sur l'articulation avec d'autres acteurs interinstitutionnels locaux par les Équipes territoriales d'accompagnement aux familles. Dans ce cas, l'AF matérialise plus clairement les efforts pour surmonter la fragmentation de la politique sociale sur le territoire¹⁹.

3. Participation sociale

Suivre une approche fondée sur les droits exige impérativement d'élargir les espaces de participation aux communautés et aux familles. Il s'agit d'acteurs clés de la conception et du contrôle des politiques et des programmes qui les concernent, aussi bien pour le succès des politiques que pour la légitimité du processus. Donner la priorité aux liens avec les familles, les individus et les organisations communautaires lorsqu'il s'agit d'identifier et de traiter les spécificités structurelles du territoire peut améliorer la politique sociale pour plusieurs raisons. En ce sens, améliorer la participation sociale demande notamment de :

- Renforcer la légitimité de la politique sociale en impliquant les personnes dans le développement du territoire qu'elles habitent et dans les processus de développement qui les concernent.
- Rendre la politique sociale plus pertinente en rapprochant le diagnostic, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique sociale des bénéficiaires.
- Éviter les programmes très structurés, car ils sont moins efficaces et efficients dans les communautés très petites et/ou éloignées.

¹⁸ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/>.

¹⁹ À titre d'exemple, voir les termes de référence des Équipes territoriales d'accompagnement familial [en ligne] http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_354524.pdf.

Deux formes de participation sont présentées ci-après : la première est axée sur les gouvernements locaux et se traduit par des budgets participatifs, des gouvernements ouverts et des organes de contrôle par les citoyens, et la seconde consiste en programmes sociaux dont la mise en œuvre s'appuie sur la participation comme pilier central²⁰.

La participation aux gouvernements de proximité

Les budgets participatifs consistent principalement en une participation de la communauté à la définition des priorités du budget public. Les expériences de budgets participatifs les plus réussies ont eu lieu au niveau municipal, et ont commencé à se multiplier à partir de l'expérience de Porto Alegre en 1989. À partir de là, des initiatives analogues ont été reprises dans le monde entier et dans de nombreuses localités d'Amérique latine, notamment en Argentine, en Uruguay, en Colombie, en Équateur, au Guatemala, au Salvador, au Pérou, au Chili, au Brésil et au Mexique. Des initiatives de budget participatif encouragées par le gouvernement central existent aussi au Guatemala, au Pérou et au Nicaragua. Les budgets participatifs ne sont généralement pas conçus explicitement à des fins de redistribution, et leurs impacts en ce sens sont peu évalués²¹. Cependant, l'expérience pionnière de Porto Alegre s'est distinguée, entre autres, par ses impacts positifs dans la redistribution, que ce soit par la progression des impôts et des taxes perçus par le gouvernement municipal ou par la priorisation et le ciblage des ressources vers les quartiers les plus pauvres (Navarro, 1998, 2005 ; Santos, 2002). Pour obtenir de meilleurs résultats en termes de distribution, il convient de faciliter la participation des plus pauvres aux processus participatifs et d'améliorer la capacité des cadres techniques des municipalités responsables du processus, comme le montrent quelques expériences récentes au Pérou (Jaramillo et Alcázar, 2013)²².

Parmi les expériences qui reflètent l'importance de la participation aux politiques sociales sur le territoire, on peut également citer les gouvernements ouverts²³. Au Paraguay, plus de 50 municipalités se sont engagées, en collaboration avec le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), à créer des conseils municipaux qui garantissent que les citoyens puissent se prononcer sur la manière dont les budgets sont dépensés et sur la priorité à donner aux familles qui ont le plus besoin de soutien²⁴. On peut également citer l'exemple du département de Nariño, en Colombie, qui a élaboré un plan d'action 2019-2021 prévoyant la participation accrue des représentants de la société civile dans la formulation des engagements et la recherche de solutions. Dans ce contexte de violence et d'attaques à l'encontre des dirigeants sociaux, des mécanismes et des espaces pour la construction de propositions collectives de développement territorial sont mis en place, comme l'Alliance Nariño décide, une plateforme de la société civile. Ce mécanisme de participation citoyenne organise, entre autres, des dialogues ouverts pour faciliter la participation des citoyens. L'objectif est qu'à travers des ateliers, ils identifient et hiérarchisent les besoins de leur territoire et les communiquent aux candidats pour que ces besoins soient intégrés au plan de développement territorial²⁵.



²⁰ Bien que les expériences de participation sociale présentées ci-après se distinguent par leurs effets positifs, il ne faut pas négliger les obstacles qui entravent la participation effective des citoyens et qui se caractérisent, entre autres, par l'asymétrie du pouvoir entre l'État et les citoyens (et au sein de ces derniers, entre ceux qui sont organisés et ceux qui ne le sont pas) ; et, par l'asymétrie des informations dont disposent les fonctionnaires et les citoyens qui participent, ce qui est une manifestation spécifique de ce qui précède. Ces problématiques peuvent être aggravées par la résistance des autorités politiques, les problèmes d'accès aux informations publiques, ainsi que par le manque d'engagement social et l'apathie éventuels des citoyens.

²¹ La plupart des études portent sur l'analyse des conceptions institutionnelles et des formes de participation. Pour une analyse de la littérature universitaire, voir Suárez Elías (2015).

²² Certaines des localités ayant mis en place un budget participatif ont élaboré des manuels, dont : 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_publico/presu_participativo/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 : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04623.pdf>.

²³ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto> et <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/opengov>.

²⁴ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.opengovpartnership.org/es/> et https://www.ogpstories.org/es/photo_essay/crashing-out-of-poverty/.

²⁵ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.opengovpartnership.org/documents/narino-colombia-action-plan-2019-2021/>.

Une approche fondée sur les droits exige impérativement d'élargir les espaces de participation aux communautés et aux familles. Il s'agit d'acteurs clés de la conception et du contrôle des politiques et des programmes qui les concernent, aussi bien pour le succès des politiques que pour la légitimité du processus.

Les organes de contrôle des citoyens sont un autre mécanisme de promotion de la participation des citoyens aux décisions des collectivités locales. Dans ce cas, la participation communautaire est assurée par les utilisateurs des politiques sociales, qui remplissent ainsi un rôle de contrôle et d'évaluation des politiques. La surveillance par les citoyens des programmes de transfert conditionnel est un exemple. Au Pérou, des comités de surveillance identifient les problèmes qui se posent dans la mise en œuvre du programme national de soutien direct aux plus pauvres, ENSEMBLE, par le biais de sondages et de l'enregistrement de plaintes, et formulent des recommandations à l'intention du Conseil exécutif du programme. Une autre expérience est celle des groupes locaux formés par des représentants de la société civile et du gouvernement local dans le cadre du programme brésilien Bourse familiale, le plus vaste programme de transfert monétaire conditionnel de la région en termes de couverture. Ce système permet de réduire, par le contrôle citoyen, les erreurs concernant l'inclusion ou l'exclusion des bénéficiaires du programme et de garantir que des services de santé et d'éducation suffisants et adéquats sont disponibles pour répondre à la demande supplémentaire²⁶.

On peut encore citer l'exemple du Réseau des défenseurs communautaires du droit à la santé au Guatemala. Constitué par des dirigeants élus par leurs communautés, le Réseau est chargé d'identifier les besoins et les problèmes qui se posent dans les services de santé de leurs communautés. Lorsqu'un problème est détecté, des actions et des négociations sont entreprises avec les autorités compétentes pour le résoudre. Le Réseau organise en outre des campagnes d'information auprès de la population afin de faire connaître cet espace de dénonciation des violations du droit à la santé²⁷.

En Colombie, les Services de santé adaptés aux adolescents et aux jeunes (SSAA) sont encouragés comme une stratégie de contrôle social. Ce dispositif, élaboré sous la direction du Ministère colombien de la santé et de la protection sociale, a réussi à s'étendre pour être mis en œuvre au niveau local et a pour ambition d'apporter des réponses différenciées à la population âgée de 10 à 29 ans afin de garantir ses droits sexuels et reproductifs. Dans ce cadre, l'une des formes de territorialisation des services de santé et de participation des adolescents et des jeunes repose sur les Centres de santé adaptés aux adolescents et aux jeunes, où le Ministère colombien de la santé accompagne les municipalités dans la mise en place de groupes de contrôle par les jeunes et la promotion et la garantie des droits sexuels et reproductifs. Les organisations sociales clés pour le développement de la population, telles que les organisations de jeunes, les organisations communautaires, les centres de jeunes et les paroisses, sont identifiées et des accords de travail sont souscrits avec elles²⁸.

Programmes sociaux fondés sur la participation

Le programme *Cuna Más*, qui encourage le développement de la petite enfance au Pérou, est un exemple de ce type de programme. Mis sur pied par le Ministère péruvien du développement et de l'inclusion sociale (MIDIS) en 2012, ce programme a pour ambition de soutenir le développement des enfants de moins de trois ans en situation de pauvreté et à appuyer les pratiques parentales. Le programme agit à trois échelons : central, régional et local. Dans les zones rurales, l'intervention se fait à travers l'accompagnement familial. Le programme *Cuna Más* est conçu sur la base d'un modèle de cogestion entre le gouvernement et les communautés à l'échelon local, de sorte que la prise de décisions, le suivi et les opérations générales du programme se font de manière participative. Des comités de gestion, formés par une ou plusieurs communautés, signent des accords de coopération avec le gouvernement. Ces comités ont notamment le devoir de gérer les ressources financières, de tenir la communauté informée, d'inviter les familles à participer au programme, de désigner, avec la communauté, les animateurs qui seront chargés de l'accompagnement hebdomadaire des familles, de suivre les indicateurs de développement de la petite enfance des familles qui participent au programme et de sensibiliser la communauté au développement de la petite enfance en concertation avec d'autres acteurs territoriaux (Josephson, Guerrero et Coddington, 2017).

²⁶ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/2013/06/Guide-GOV-revisado.pdf> et <http://ella.practicalaction.org/es/knowledge-spotlight/spotlight-on-publications-citizen-oversight-of-conditional-cash-transfer-programmes/>.

²⁷ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://vigilanciaysalud.com/>.

²⁸ Ceci s'inscrit dans la Résolution 518 de 2015 émise par le Ministère colombien de la santé et de la protection sociale, par laquelle la population peut participer au contrôle social pour la création de politiques, de plans, de programmes, de projets et de stratégies de promotion de la santé, de prévention et de soins en cas de maladie. Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/Servicios-de-salud-amigables-para-adolescentes-y-jovenes-SSAA.aspx>.

Un deuxième exemple est le Programme d'alimentation scolaire (PAE) pour les peuples autochtones en Colombie, qui vise à renforcer les connaissances alimentaires fondées sur la cosmovision des peuples autochtones, en privilégiant les produits cultivés et préparés dans la région et en contribuant à l'autonomie des gouvernements des peuples autochtones. La mise en œuvre du PAE est orchestrée par les entités territoriales et comprend un « opérateur autochtone », qui est une autorité autochtone, un conseil (*cabildo*), une réserve indigène (*resguardo*) et/ou une association d'autorités traditionnelles. Les peuples autochtones déterminent les menus qui seront servis dans les établissements scolaires par le PAE selon la modalité de la marmite communautaire. La communauté sélectionne des membres actifs du programme et assure le suivi, la surveillance et le contrôle du développement du PAE, afin de contribuer à son bon fonctionnement dans chaque communauté²⁹.

Enfin, citons la loi sur l'alimentation scolaire au Honduras, qui date de 2017 et inclut explicitement la participation des parents. Par le biais de comités d'alimentation scolaire, ces derniers participent activement à la mise en œuvre de la loi. La législation prévoit des espaces de participation et d'audit social par les conseils municipaux de développement (COMDES), les conseils de développement scolaire (CED) et les associations de parents d'élèves de chaque établissement. Ces acteurs doivent veiller à ce que le programme national d'alimentation scolaire respecte les objectifs de la loi et en évaluer la gestion par les résultats du point de vue économique, financier et social³⁰.

4. L'importance de ventiler les données statistiques pour mettre en lumière les inégalités territoriales

Pour concevoir une politique sociale pertinente du point de vue territorial, il est indispensable de compter sur des données ventilées, qui permettent une meilleure visibilité. L'inclusion de questions spécifiques au territoire sur les populations vulnérables dans les recensements, les enquêtes sur les ménages et les registres administratifs est donc cruciale pour améliorer les sources d'information et définir des indicateurs pour le diagnostic, la conception et la mise en œuvre, le suivi et la surveillance des politiques sociales afin de réduire les écarts territoriaux. La ventilation des données à ce niveau devrait inclure des informations sur l'intersection entre le territoire et d'autres axes structurels des inégalités, tels que le sexe, la condition ethnique et raciale et les différentes étapes du cycle de vie, entre autres. Ces informations doivent être recoupées avec des données sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux qui définissent le bien-être des familles, des individus et des communautés, tels que le travail, la protection sociale, les revenus, la santé, l'éducation, le logement, les services de base et la vulnérabilité aux catastrophes, ainsi que les variables de participation sociale. S'il est possible de les collecter, les données sur la participation sociale au niveau local devraient être transversales à chacun des axes. La ventilation statistique au niveau territorial permettra ainsi de définir des indicateurs de bien-être qui peuvent être déterminants pour mieux cerner la pauvreté et les inégalités. À leur tour, ces indicateurs fournissent des informations sur les possibilités d'action liées aux services et programmes sociaux destinés aux populations vulnérables.

Des avancées ont été réalisées en Amérique latine en matière de ventilation des données territoriales sur le plan socio-économique. Elles se traduisent par : (i) des indicateurs socio-économiques synthétiques et (ii) des observatoires d'information territoriale. Parmi les indicateurs socio-économiques spécifiques figure l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM). Cet indicateur est disponible au niveau municipal en Colombie pour l'année 2018³¹, et au Mexique pour 2010 et 2015. L'indice de pauvreté multidimensionnelle des enfants et des adolescents au Panama, disponible au niveau des provinces et des comarques, est un indicateur analogue³². On peut également citer l'indice de Gini, disponible au niveau municipal au Mexique pour 2010 et 2015³³.

Il existe en outre un nombre croissant d'observatoires qui combinent les sources d'informations territoriales pour divers indicateurs. On peut citer l'Observatoire uruguayen du territoire qui comprend des données sur 14 domaines différents, dont le revenu, la santé, l'éducation, la cohésion

POLITIQUES



L'inclusion de questions spécifiques au territoire sur les populations vulnérables dans les recensements, les enquêtes sur les ménages et les registres administratifs est cruciale pour réduire les écarts entre les territoires

²⁹ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-380004_pdf.pdf.

³⁰ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://ceniss.gob.hn/Descarga/seduc/ALIMENTACION-ESCOLAR.pdf>.

³¹ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>.

³² Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://mppn.org/es/ipm-infantil-panama/>.

³³ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>.

territoriale, les générations, le genre et la race, entre autres, pour les régions, les départements, les municipalités et les localités³⁴. En Colombie, l'Observatoire du système des villes (OSC) comprend, entre autres, des variables sur les services de base, le surpeuplement, le PIB des bâtiments et le taux d'homicides³⁵. Au Brésil, le Mandala municipal indique le degré de développement des municipalités selon quatre dimensions : économique, sociale, environnementale et institutionnelle. Il affiche plusieurs statistiques et indicateurs synthétiques, comme l'indice de développement humain municipal³⁶. Les portails résumant les informations sur les avancées en matière d'ODD se multiplient également, tels que le Système d'information sur les objectifs de développement durable du Mexique, qui regroupe des données aux niveaux national, fédéral et municipal selon l'indicateur³⁷.

Actuellement, un grand nombre d'informations économiques et sociales sont disponibles au format numérique. Les mégadonnées (« Big Data ») proviennent de sources diverses et se présentent sous différents formats, tels que réseaux sociaux, sites web et transactions électroniques. Ces données représentent un énorme potentiel pour la collecte, le traitement, l'analyse et la visualisation d'informations pour conduire des études sociales et économiques au niveau territorial.

D. Références bibliographiques suggérées

SUGGESTIONS



- R. Buitelaar et al. (2015), "La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina", Serie Desarrollo Territorial, N° 18 (LC/L.3972), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.



- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2018), "Capítulo V Desigualdades que segregan y deterioran: territorio y medio ambiente", sections A et B, dans La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.



- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2017), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel (LC/TS.2017/120), Santiago, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES). Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/S1701079_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y-



- Pour de plus amples informations sur la question du territoire dans le Programme 2030, voir [en ligne] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/territorializacion-de-la-agenda-2030>.



- Pour un résumé sur les plateformes de diagnostic, de contrôle et de suivi au niveau territorial dans la région, consulter la page 8 du document suivant [en ligne] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

³⁴ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] https://otu.opp.gub.uy/filtros/buscar_indicadores.

³⁵ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <https://osc.dnp.gov.co/>.

³⁶ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://www.ods.cnm.org.br/mandala-municipal>.

³⁷ Pour de plus amples informations, voir [en ligne] <http://agenda2030.mx/ODSopch.html?lang=es#/about>. Pour des informations sur d'autres observatoires, voir [en ligne] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

E. Questions

- D'après vous, y a-t-il des domaines qui doivent faire l'objet d'une attention prioritaire dans les territoires qui présentent un retard dans votre pays (par exemple : la santé, l'éducation, le logement, la nutrition et le travail décent) ? Pourquoi ? Est-ce que ces domaines diffèrent selon les territoires ?
- Renseignez-vous sur les politiques sociales ciblant des territoires spécifiques dans votre pays. Dans quelle mesure pensez-vous qu'elles répondent aux domaines d'attention prioritaires identifiés au point précédent ? Si ce n'est pas le cas, que proposeriez-vous ?
- Connaissez-vous une politique sociale dont la conception et la mise en œuvre ne sont pas adaptées aux réalités territoriales spécifiques et qui de ce fait, reproduit les inégalités territoriales ? Quelle action proposeriez-vous pour remédier à ce problème ?
- Pourriez-vous donner un exemple de politique sociale pour laquelle la communauté aurait participé au diagnostic, à la conception ou à la mise en œuvre de la politique ? Dans quelle mesure la participation a-t-elle été réussie ? Quels problèmes se sont posés et comment pourraient-ils être résolus ?
- Citez un programme incluant une composante d'accompagnement familial. Quelles sont les caractéristiques principales de cet accompagnement ? Cet AF était-il réussi, et dans quelle mesure ? D'après-vous, quels problèmes ou enjeux devraient être abordés ? Que proposeriez-vous pour les relever ?

Bibliographie

Baráibar Ribero, X. et L. Paulo-Bevilacqua (2019), "Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya", *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, vol. 27. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.scielo.org.co/pdf/prsp/n27/2389-993X-prsp-27-00055.pdf>.

Blanco, I. et R. Gomá (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional", *Gestión y Política Pública*, vol. XII, N° 1. Disponible [en ligne] <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>.

_____ (eds.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel social, Barcelone, Ariel.

Buitelaar, R. et al. (2015), "La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina", *Serie Desarrollo Territorial*, N° 18 (LC/L.3972), 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/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.

Cecchini, S., G. Sunkel et A. Barrantes (2017), "Protección social de la infancia frente a los desastres", *Boletín Desafíos*, N° 20, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), mai. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.cepal.org/es/enfoques/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>.

CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.

_____ (2017a), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel* (LC/TS.2017/120), Santiago, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES). Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf.

_____ (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

_____ (2016a), *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común* (LC/W.716), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf.

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

- _____ (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial*, Documentos de Proyectos, N° 671 (LC/W.671), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf.
- _____ (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo* (LC/L.3697), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- _____ (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22425/1/S2012034_es.pdf.
- _____ (2007), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1225/1/So600674_es.pdf.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto et C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, (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.
- Hallegatte, S. et al. (2016), "Unbreakable: building the resilience of the poor in the face of natural disasters", *Climate Change and Development*, Washington, Banque mondiale, pp. 1-201, novembre. Disponible [en ligne] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25335>.
- ILPES (Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale) (2018), *Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Propuesta de índice anotado* (LC/MDCRP.27/3), 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/11362/43972/1/S1800713_es.pdf.
- _____ (2012), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe* (LC/W.543), 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/11362/4090/1/S2012942.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", *IDB Working Paper Series* 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", *Results for Development*, Washington, Banque mondiale [en ligne] http://www.r4d.org/wp-content/uploads/FINAL-R4D_ECWI-PeruCS_Full-Rpt_ESP_WEB.pdf.
- MIDES (Ministère uruguayen du développement social) (2019), "MIDES invisible: Lo que hay que saber sobre el Ministerio de desarrollo Social", Montevideo. Disponible [en ligne] https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Midespourcent20invisiblepourcent20digital_5.pdf.
- Montero, L. et J. García (édit.) (2017), *Panorama multidimensional del desarrollo urbano* (LC/TS.2017/67), 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/11362/41974/1/S1700257_es.pdf.
- Nations Unies (2020), "América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres", *ONU Infos*, New York. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>.
- _____ (2017), *Habitat III*, Équateur, Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://habitat3.org/>.
- _____ (2015a), *Programme de développement durable à l'horizon 2030 et Objectifs de développement durable*, Nations Unies. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/development-agenda/>.
- _____ (2015b), *Cadre de Sendai pour la réduction de risques de catastrophe 2015-2030*, Nations Unies. Disponible [en ligne] <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>.

Navarro, Z. (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", Capítulo IV en *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, I. Arriagada (Ed.) (LC/G.2275-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Disponible [en ligne] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

_____ (1998), "Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)", document présenté lors de la Conférence *Social Programs, Poverty and Citizen Participation*, Carthagène.

Pfannenstien, B. et al. (2019), "Planificación urbana y la influencia de las urbanizaciones cerradas: El Área Metropolitana de Guadalajara", *México Economía, sociedad y territorio*, vol. XIX, N° 59. Disponible [en ligne] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6922212&orden=0&info=link>.

Santos, B. de S. (2002), "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva", *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Santos, Boaventura de Sousa (coord.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/80205/1/Orcamentopourcent2oparticipativopourcent2oempourcent2oPortopourcent2oAlegre.pdf>.

Suárez Elías, M. (2015), *Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay*, Mémoire présenté pour l'obtention du grade 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>.

Trucco, D. et H. Ullman (édit.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-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/11362/40656/1/S1600986_es.pdf.

UNDDR (Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe) (2017), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Atlas: Unveiling Global Disaster Risk*, Genève. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.undrr.org/publications>.

Vakis, R. (2006), "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection", *Discussion Paper No 0543*, Washington, Banque mondiale. Disponible [en ligne] à l'adresse http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/28/000012009_20060228131908/Rendered/PDF/353780REVoNaturalodisastersoSP0543.pdf.



Chapitre **XIV**

Les défis des politiques publiques pour atteindre l'égalité¹

Ce chapitre conclut la boîte à outils sur les politiques publiques de réduction des inégalités. À travers ses différents chapitres et les onze axes analysés, la boîte à outils fournit des informations sur les principales réglementations internationales qui, à partir d'une approche fondée sur les droits, orientent la formulation et la mise en œuvre de politiques sociales visant à réduire les inégalités. La boîte à outils établit également un diagnostic des principaux problèmes liés aux inégalités sociales qui prévalent dans chaque axe, et identifie ensuite les politiques sociales prioritaires pour la réalisation des Objectifs de développement durable, à la lumière des expériences régionales.

En complément de l'analyse des défis et des politiques prioritaires pour chacun des axes de la matrice des inégalités sociales identifiés tout au long de ce document (voir le tableau XIV.1), nous abordons ci-après une série de défis émergents et structurels qui doivent être relevés pour progresser vers l'égalité.

A. Défis émergents²

1. La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a eu de profondes répercussions économiques et sociales et laisse présager une éventuelle augmentation des catastrophes sanitaires à l'avenir, qui s'accompagneront de nouveaux défis pour la politique sociale. La crise sanitaire mondiale déclenchée par le coronavirus et ses différents impacts socio-économiques ont mis en évidence la matrice de l'inégalité sociale dans la région. Au vu des profonds écarts historiques aggravés par la pandémie, le défi de mettre en œuvre des politiques universelles, redistributives et

¹ Ce chapitre a été élaboré par Simone Cecchini, spécialiste hors classe des questions sociales à la Division du développement social de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Raúl Holz, Consultant pour cette même Division, et Humberto Soto de la Rosa, spécialiste des questions sociales du groupe du développement social du bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique.

² Ces défis sont liés aux nœuds critiques et aux défis émergents identifiés par la CEPALC (2019).

Parmi les défis émergents pour avancer vers l'égalité, on peut citer :

- La pandémie de COVID-19
- Les catastrophes naturelles et le changement climatique
- Les transitions démographique, épidémiologique et nutritionnelle
- Les changements technologiques
- Les différentes formes de violence

solidaires selon une approche fondée sur les droits, afin que nul ne soit laissé pour compte, se fait plus urgent. Les défis de la coordination des mesures de protection sociale à court terme pour répondre aux manifestations les plus aiguës de l'urgence (revenu universel, soins de santé, services de base et logement, alimentation adéquate et éducation) couplées d'autres mesures à moyen et long terme (soins de santé universels, stratégies d'insertion professionnelle pendant la période de redressement), visant à garantir l'exercice des droits des personnes et la fourniture universelle de la protection sociale, occupent actuellement les pays de la région et annoncent de nouveaux défis potentiels face à la réapparition de catastrophes sanitaires analogues (CEPALC, 2020).

2. Les catastrophes naturelles et le changement climatique

L'Amérique latine et les Caraïbes sont confrontées au changement climatique et à l'augmentation des catastrophes naturelles, qui sont de plus en plus liées à la destruction cumulée de notre habitat. Les couches sociales inférieures ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus lourd impact sur la destruction de la nature – par exemple, par la surexploitation de la terre et de la mer et la pollution de l'air –, néanmoins, ce sont les plus touchées par les catastrophes. Outre leur situation socio-économique, plusieurs groupes de population – comme les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les peuples autochtones, les paysans et les agriculteurs familiaux – sont particulièrement vulnérables aux catastrophes et leurs chances de rétablissement ont aussi tendance à être plus faibles (CEPALC, 2019, 2017 ; Dorling, 2017). Pour éviter que les catastrophes et le changement climatique ne creusent les inégalités, il convient de prendre des mesures d'atténuation et d'adaptation, notamment des instruments de protection sociale conçus spécifiquement pour les groupes les plus vulnérables aux catastrophes.

3. Les transitions démographique, épidémiologique et nutritionnelle

Les inégalités sont aussi en rapport avec les transitions démographique, épidémiologique et nutritionnelle. Les phénomènes de vieillissement accéléré de la population et de féminisation de la vieillesse observés dans la région ne sont pas homogènes dans la population. Ainsi, par exemple, on constate d'énormes différences dans l'espérance de vie à la naissance, déterminées par les niveaux socio-économiques, tant entre les pays qu'à l'intérieur de ces derniers. Il s'agit par exemple de disparités entre les populations rurales et urbaines, ou encore au sein des villes en fonction du quartier où l'on vit (Bilal *et al.*, 2019). Ces variations spatiales de l'espérance de vie montrent qu'il est nécessaire de mettre en place des politiques de santé, de retraite et de demande de soins adaptées à la situation géographique et au sexe.

De même, les pays de la région connaissent des changements dans leur profil épidémiologique : avant la pandémie de COVID-19, on observait une diminution de la prévalence des maladies transmissibles et une augmentation des maladies non transmissibles (comme le diabète, les cardiopathies ischémiques et les maladies cérébrovasculaires) (OPS, 2017). À l'échelle mondiale, entre 22 pour cent et 25 pour cent de la charge de morbidité est liée à des facteurs environnementaux modifiables. Dans ce cas, les inégalités se manifestent à travers l'alimentation, l'accès à l'eau potable et sa qualité, ainsi que les services d'assainissement et d'hygiène, la pollution atmosphérique urbaine et l'exposition à la fumée dans les espaces clos. De plus, les enfants sont le groupe le plus vulnérable à ces facteurs (Prüss-Üstün et Corvalán, 2006 ; OPS, 2011 ; Prüss-Üstün *et al.*, 2016).

La malnutrition peut aussi être interprétée du point de vue des inégalités, car elle atteint davantage les personnes à faible revenu, les femmes, les populations autochtones, les personnes d'ascendance africaine et les familles rurales en Amérique latine et dans les Caraïbes (FAO/OPS/PAM/UNICEF, 2018). Le nouveau profil nutritionnel de la région implique de relever un ensemble de défis multidimensionnels qui doivent être abordés sous l'angle de la santé, de l'éducation et de la production de manière à lutter simultanément contre la dénutrition et l'obésité.

4. Les changements technologiques

Contrairement à ce qui se passe dans le monde développé, l'évolution technologique en Amérique latine et dans les Caraïbes influe sur une situation caractérisée par des niveaux élevés d'informalité, l'absence de protection sociale, la pauvreté et les inégalités. Les expériences historiques et récentes de l'évolution technologique révèlent que ces changements se sont produits en parallèle avec l'augmentation des inégalités. Ainsi, l'écart dans la répartition des revenus entre le capital et le travail s'est creusé, favorisant les professionnels hautement qualifiés et réduisant les opportunités pour les travailleurs peu qualifiés (Allen, 2009 ; MIT, 2019 ; Frey, 2019). En outre, l'éventuelle perte nette d'emplois, ainsi que l'augmentation de la précarité observée sur le marché du travail associée à l'utilisation de certaines nouvelles technologies, suscitent des inquiétudes (Madariaga *et al.*, 2019). Dans ce contexte, il est plus probable que les secteurs sociaux les plus défavorisés, comme les peuples autochtones et les personnes et communautés d'origine africaine, ainsi que les salariés des secteurs les plus modestes et les personnes ayant un faible niveau d'éducation, subiront davantage les effets de l'automatisation, ce qui creusera les inégalités existantes (Katz, 2018). La mesure dans laquelle les évolutions technologiques peuvent contribuer à réduire les inégalités dépend des institutions, de l'éducation, des relations de travail et de la protection sociale, entre autres. Les politiques qui favorisent l'innovation et protègent les travailleurs peuvent tirer parti de l'évolution technologique pour accroître le bien-être collectif.

5. Les différentes formes de violence

L'Amérique latine et les Caraïbes sont la région la plus violente et la plus inégalitaire du monde. Cette coïncidence ne semble pas accidentelle, car la violence et les inégalités présentent une forte corrélation positive (Wilkinson et Pickett, 2010). La violence, dans ses multiples dimensions (homicides, agressions et violences sexuelles, par exemple), menace particulièrement les pauvres et les enfants, les jeunes, les femmes, les populations autochtones et d'origine africaine, les migrants et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI)³. La violence liée au trafic de drogue ou aux conflits dans les territoires autochtones en rapport avec les activités extractives a des effets dévastateurs sur le développement inclusif des pays. La première cible de l'Objectif de développement durable 16 (cible 16.1) fait expressément mention de la violence : « Réduire nettement [...], toutes les formes de violence ». L'un des défis politiques pour la réduction des inégalités est donc de tenir compte du contenu et des formes spécifiques de la violence en fonction des groupes vulnérables concernés.

B. Défis structurels

1. Avancer sur la voie d'une approche fondée sur les droits par des politiques axées sur les citoyens et non plus sur les bénéficiaires

Pour s'attaquer aux inégalités, les politiques publiques doivent impérativement reposer sur une approche fondée sur les droits et sur la citoyenneté sociale. Ce type d'approche implique de changer la perspective des politiques publiques en considérant les personnes comme des citoyens et non comme des bénéficiaires, et en reconnaissant que toutes les personnes, par le simple fait de faire partie de la société, ont pleinement droit d'accéder à la protection sociale (CEPALC, 2016). Cette démarche permet de relier les politiques aux engagements juridiques, aussi bien nationaux qu'internationaux : à défaut de statut juridique, l'action de l'État pour réduire

³ Bien que l'acronyme LGBTI fasse spécifiquement référence aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, il revêt dans ce contexte un sens large et considère aussi les personnes confrontées à des situations de violence et de discrimination en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre et de leurs caractéristiques sexuelles, qu'elles soient apparentes ou réelles, et les personnes pouvant s'identifier à d'autres termes.



Les défis structurels suivants sont à relever pour avancer vers l'égalité :

- Avancer sur la voie d'une approche fondée sur les droits par des politiques axées sur les citoyens et non plus sur les bénéficiaires
- Atteindre un universalisme sensible aux différences
- Promouvoir la participation
- Avancer dans la concrétisation des engagements internationaux
- Adopter des pactes sociaux pour l'égalité
- Renforcer les institutions et l'articulation des politiques
- Accroître la visibilité statistique des différentes dimensions des inégalités

Les inégalités tend à être moins délibérée (CEPALC, 2014). Les principaux éléments de l'approche fondée sur les droits, qui permettent de guider la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales, sont : le caractère intégral, les institutions, l'applicabilité, la progressivité et la non-régression, l'égalité et la non-discrimination, la participation, la transparence et l'accès à l'information et la responsabilité (Cecchini et Rico, 2015 ; Sepúlveda, 2014).

2. Atteindre un universalisme sensible aux différences

Les instruments de réduction des inégalités comprennent des politiques qui visent à éradiquer les pratiques discriminatoires, à reconnaître les différences d'ethnicité, de race, de genre, d'origine, de culture, de langue et de religion, et à tenir compte des besoins spécifiques. Cette ambition ne contredit pas le principe d'universalité des droits et en facilite même la réalisation (Habermas, 1998 ; Hopenhayn, 2001). En d'autres termes, cet « universalisme sensible aux différences » conjugue le principe de l'universalité de l'accès aux services sociaux dans le cadre d'une approche fondée sur les droits et la volonté active de combler les lacunes et les inégalités existantes afin que « nul ne soit laissé pour compte ». Cela permet de mettre en place des politiques publiques incluant des mesures et des stratégies d'action positive visant à supprimer les obstacles à l'accès aux services sociaux et au bien-être auxquels sont confrontés les personnes et les populations marginalisées et victimes de discrimination, afin de progresser efficacement vers l'universalisation des droits. Par exemple, donner la priorité à certains groupes en fonction de leur niveau de vulnérabilité dans l'accès aux instruments, à travers des bourses d'études accordées dans le cadre d'actions positives, des transferts de revenus vers les plus vulnérables, des services de soins pour les mères/parents adolescents et les jeunes, revient à formuler des politiques adaptées aux identités et aux besoins pour progresser vers une véritable inclusion et une culture de l'égalité (CEPALC, 2019).

3. Promouvoir la participation

Une personne est en situation d'inégalité lorsque sa participation à la société lui est totalement refusée, ce qui constitue l'une des expressions ultimes de la violation des droits. La participation est essentielle à la réduction des inégalités car elle promeut la représentativité de divers groupes et une population dotée de solides capacités pour l'exercice de ses droits. Elle légitime davantage les politiques et renforce la démocratie, et contribue également à améliorer les politiques en facilitant l'élaboration de politiques plus pertinentes et mieux adaptées aux différentes inégalités. Promouvoir la participation des personnes, des familles et des communautés ciblées par la politique sociale lors de sa conception, de sa mise en œuvre et de son suivi est dès lors essentiel à une large participation qui soutienne le développement inclusif.

4. Avancer dans la concrétisation des engagements internationaux

La politique sociale de chaque pays repose sur des fondements juridiques qui ont des composantes et des référents différents. La ratification des mandats et des objectifs proposés dans les différents forums internationaux suppose un engagement des États et permet d'accorder une importance croissante à la réduction des inégalités en matière de santé, d'éducation, de travail, de logement, de genre, de race et d'ethnie, entre autres. Ces engagements ont en outre renforcé l'approche de la politique sociale fondée sur les droits, en promouvant un universalisme sensible aux différences et la participation des citoyens. Si les pays de la région affichent un niveau élevé d'adhésion aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme et ont enregistré des avancées significatives dans les cadres réglementaires nationaux, il reste difficile de garantir le respect des droits en termes de concrétisation effective des engagements formels des États. Relever les défis que représentent la conception et la mise en œuvre des politiques et l'obtention de progrès et de résultats concrets qui favorisent le respect de ces instruments nationaux et internationaux reste une tâche incontournable.

5. Adopter des pactes sociaux pour l'égalité

La réduction des inégalités ne relève pas uniquement de la politique sociale : il existe des contraintes institutionnelles qui entravent la concrétisation d'une plus grande égalité. L'existence d'institutions qui reproduisent les inégalités du fait du comportement des acteurs disposant d'un plus grand pouvoir économique et politique, et la présence d'une tendance rentière fondée sur un accès privilégié à la propriété des ressources naturelles et à l'économie financière, imposent la recherche d'un nouveau pacte social. Cette démarche pourrait faciliter « une convergence des acteurs politiques et sociaux grâce à des accords sur l'ensemble des institutions [...] et des politiques publiques nécessaires pour que cette nouvelle trajectoire soit efficace et délibérée » (CEPALC, 2014, p. 312). Les pactes sociaux peuvent assurer la viabilité politique des réformes institutionnelles favorables aux politiques de réduction des inégalités (CEPALC, 2014) et sont plus urgents que jamais au vu de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19.

6. Renforcer les institutions et l'articulation des politiques

Les inégalités et la pauvreté ne peuvent pas être éliminées sans s'attaquer parallèlement aux structures et aux processus qui facilitent la concentration extrême des richesses. Ces structures et processus sont généralement enracinés dans des dispositions institutionnelles spécifiques. Le défi consiste à mettre en place un cadre institutionnel social⁴ qui permette d'instaurer des conditions plus égalitaires au sein du système économique-politique. Cela suppose de consolider une base juridique et réglementaire qui permette de viabiliser l'exercice des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux et de renforcer la durabilité des politiques sociales en tant que politiques étatiques et pas seulement gouvernementales ; de coordonner et d'articuler les différentes politiques sociales (éducation, santé, travail, protection sociale, soins et logement) et les politiques économiques et environnementales ; d'accroître la capacité de gestion publique en matière sociale, de mettre en place des équipes techniques et des processus de gestion centrés sur l'efficacité et l'efficience, et de disposer de ressources suffisantes et stables pour satisfaire aux besoins d'une politique sociale de qualité. Il faut aussi relever le défi d'établir des stratégies de développement social intégrales, capables d'articuler les niveaux national, infranational et local (CEPALC, 2016).

7. Accroître la visibilité statistique des différentes dimensions des inégalités

Afin que nul ne soit laissé pour compte, il est nécessaire de faire ressortir les écarts qui existent le long des différents axes de la matrice de l'inégalité sociale. Afin de poser un diagnostic correct et de concevoir des politiques publiques visant à réduire les inégalités, il faut disposer de données statistiques ventilées qui révèlent les inégalités abordées dans cette boîte à outils (socio-économiques, de genre, le long du cycle de vie, ethniques- raciales, de territoire de résidence, de statut migratoire et de situation de handicap) et qui soient aussi capables de fournir des informations sur les recoupements entre les inégalités⁵. Les statistiques ventilées favorisent la formulation et la mise en œuvre de politiques visant à combler les lacunes rencontrées par les individus et les groupes vulnérables dans différents domaines d'action, notamment l'éducation, la santé, l'insertion sur le marché du travail, la protection sociale et les soins, les services de base, la sécurité des citoyens, ainsi que la participation et la prise de décisions.

⁴ À ce sujet, voir la Boîte à outils complémentaire sur les institutions sociales.

⁵ Ce défi est repris dans l'objectif de développement durable no 17, et plus précisément dans sa cible 17.18 : « D'ici à 2020, apporter un soutien accru au renforcement des capacités des pays en développement, notamment des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, l'objectif étant de disposer d'un beaucoup plus grand nombre de données de qualité, actualisées et exactes, ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap et emplacement géographique, et selon d'autres caractéristiques propres à chaque pays ».

TABEAU XIV.1
Exemples de politiques publiques pour la réduction
des inégalités, par axe de la matrice
de l'inégalité sociale

AXES STRUCTURANTS DE L'INÉGALITÉ SOCIALE	ORIENTATIONS POLITIQUES	DOMAINES POLITIQUES STRATÉGIQUES
Stratification socio-économique	Réduire les écarts de revenus et dans le marché du travail. Politiques en matière	Politiques d'insertion professionnelle et productive des secteurs les plus vulnérables à la pauvreté.
		Politiques visant à renforcer les institutions du marché du travail, telles que le salaire minimum et la négociation collective. d'éducation, de santé et de nutrition pour réduire les écarts socio-économiques en augmentant la productivité, l'emploi et les revenus.
Inégalités de genre	Garantir l'autonomie économique, physique et décisionnelle des femmes et adopter une perspective de genre transversale.	Lois et politiques publiques pour lutter contre la violence, le harcèlement et le plein exercice des droits sexuels et reproductifs des femmes.
		Lois et politiques sur le travail, la propriété foncière, l'accès à la terre et son contrôle, la protection sociale des travailleurs domestiques rémunérés et les systèmes de soins et de retraite, entre autres.
		Lois et politiques publiques visant à assurer une plus grande participation des femmes dans la sphère politique, le monde du travail, à la tête des syndicats et dans les organisations communautaires ; en d'autres termes, à tous les niveaux. Intégrer une perspective de genre dans l'ensemble des lois, politiques et programmes dans tous les domaines et à tous les niveaux.
Inégalités tout au long du cycle de vie	Enfance et adolescence	Garantir le développement et la protection des enfants et des adolescents. Promouvoir le bien-être et l'inclusion sociale à tous les stades de l'enfance et de l'adolescence par des politiques visant à assurer une santé universelle et une éducation de qualité et par des systèmes de protection sociale conjuguant transferts monétaires, politiques de prise en charge et développement de la petite enfance.
		Protéger l'enfance par des mesures de prévention et d'attention aux actes créateurs de vulnérabilité dans le développement des enfants et des adolescents dans un environnement sûr et sans violence.
	Jeunes	Assurer l'inclusion sociale des jeunes dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et de la culture et leur garantir une vie sans violence et une participation politique. Prendre des mesures de rétention pour garantir un plus haut niveau d'études et élargir les programmes. Promouvoir la formation et l'insertion professionnelle. Promouvoir l'accès à des soins de santé intégraux et adaptés à cette étape de la vie.
		Réduire la violence et encourager la culture et la participation.
		Assurer un revenu de base.
Âge adulte	Garantir un travail décent.	Garantir des conditions de travail décentes, la protection sociale et la protection du travail. Encourager la formation professionnelle dans le contexte de l'évolution du monde du travail. Favoriser les services de soins.
		Assurer un revenu de base : compléter les retraites par des allocations non contributives pour assurer une protection sociale universelle.
Vieillesse	Garantir la pleine inclusion, intégration et participation des personnes âgées dans la société.	Adopter des politiques garantissant un meilleur accès à des services de santé publique intégrale, conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Renforcer les services de soins de longue durée afin d'éviter la perte de ressources et de réduire ainsi la vulnérabilité de la population âgée.

AXES STRUCTURANTS DE L'INÉGALITÉ SOCIALE	ORIENTATIONS POLITIQUES	DOMAINES POLITIQUES STRATÉGIQUES
Peuples autochtones	Garantir la reconnaissance des peuples autochtones en tant que sujets de droits collectifs, notamment en garantissant le droit d'exercer l'autodétermination, la propriété collective du territoire et la participation politique.	<p>Concevoir et mettre en œuvre des lois, plans, stratégies, politiques et programmes qui garantissent les droits territoriaux des peuples autochtones.</p> <p>Mettre en œuvre efficacement des actions visant à garantir le droit au consentement libre, préalable et éclairé.</p> <p>Développer l'action positive par des mesures spéciales visant à remédier à la situation défavorisée et à inverser la discrimination structurelle que subissent les peuples autochtones dans les domaines du travail, de l'éducation, de la santé, du logement et, en général, de l'accès au bien-être, en tenant compte de leurs droits individuels et collectifs.</p> <p>Concevoir des mesures de réparation pour faire cesser la violation des droits des peuples autochtones dans des contextes spécifiques et faire en sorte que ces violations ne se reproduisent pas.</p>
Personnes d'origine africaine	Reconnaître, rendre visible et garantir les droits des populations d'origine africaine.	<p>Prendre des mesures d'action positive pour remédier à la situation défavorisée et à la discrimination structurelle à l'égard des personnes d'origine africaine dans les domaines du travail, de l'éducation, de la santé, du logement et, en général, de l'accès au bien-être.</p> <p>Promouvoir des politiques de santé publique sensibles à la population d'origine africaine, en tenant particulièrement compte des connaissances et des pratiques de cette population, et de la protection des droits des femmes et des filles.</p> <p>Promouvoir des politiques éducatives telles que les universités communautaires et des politiques de redéfinition des programmes scolaires pour promouvoir la tolérance, la non-discrimination raciale et introduire l'interculturalisme, le bilinguisme et la culture afro-descendante.</p>
Personnes handicapées	Veiller à ce que les personnes handicapées jouissent des mêmes droits de l'homme et des mêmes possibilités que les autres.	<p>Garantir l'éducation inclusive et la formation pour les personnes handicapées.</p> <p>Promouvoir l'insertion professionnelle.</p> <p>Assurer la protection sociale à travers des politiques de transferts et de soins pour permettre aux personnes handicapées de participer pleinement et efficacement à la société.</p> <p>Adopter des politiques transversales liées à l'accessibilité et au potentiel des TIC, des mesures de lutte contre la discrimination et des mesures d'action positive.</p>
Migrants	Reconnaître les migrants en tant que détenteurs de droits et s'attaquer à la discrimination dont ils sont victimes au cours de leurs voyages et de leurs processus d'intégration sociale, tant sur le lieu de destination que dans leur pays d'origine au retour.	<p>Régulariser les migrants, la régularisation étant un facteur crucial pour contribuer à réduire leur vulnérabilité tout au long du cycle migratoire.</p> <p>Promouvoir des politiques d'accès aux services de santé (physique et mentale) et d'accès à l'éducation garantie quel que soit le statut juridique des migrants et de leur famille.</p> <p>Assurer la portabilité et la reconnaissance des droits en matière de protection sociale contributive, que ce soit en cas d'émigration ou de retour.</p> <p>Réduire les coûts d'envois de fonds et renforcer l'inclusion financière.</p>
Inégalités territoriales	Assurer le développement, le bien-être et l'égénéralisation des chances des personnes dans tous les territoires, et promouvoir l'utilisation inclusive des ressources naturelles.	<p>Promouvoir des gouvernements de proximité pour accroître les opportunités et les droits des individus, des familles et des communautés dans les territoires les plus défavorisés.</p> <p>Améliorer la participation des individus, des familles et des communautés en tant qu'acteurs clés dans la conception et le contrôle des politiques et des programmes qui les concernent.</p> <p>Mieux ventiler les données statistiques pour révéler les inégalités territoriales et leurs recoupements avec les groupes vulnérables.</p>

TABLEAU XIV.1
(conclusion)

Source : Élaboré par les auteurs.

Bibliographie

- Allen, R. C. (2009), "Engels' Pause: Technical Change, Capital Accumulation, and Inequality in the British Industrial Revolution" *Explorations in Economic History* 46, N° 4 (1^{er} octobre 2009) : 418–35. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014498309000199?via=ihub>.
- Bilal, U. *et al.* (2019), "Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis", *The Lancet Planetary Health*. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2542519619302359?via=ihub>.
- Cecchini, S. et M.N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", S. Cecchini *et al.* (eds.) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, 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) (2020), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19 N° 3*, Mai 2020, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies. 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 du Chili. Publication des Nations Unies. 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 du Chili. Publication des Nations Unies. 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 du Chili. Publication des 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/LCG2586SES3535_es.pdf.
- Dorling, D. (2017), *The Equality Effect: Improving Life for Everyone*, New Internationalist.
- FAO/OPS/PAM/UNICEF (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture/Organisation panaméricaine de la santé/Programme alimentaire mondial/Fonds des Nations unies pour l'enfance) (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse <http://www.fao.org/3/ca2127es/ca2127es.pdf>.
- Frey, C. B. (2019), *The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*, Université de Princeton.
- Habermas, J. (1998), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Hopenhayn, M. (2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-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/11362/10722/1/073117128_es.pdf.
- Katz, R. (2019), "Impacto de la cuarta revolución industrial en el empleo en Chile", présentation lors du séminaire "La transformación del empleo ante la revolución digital y la automatización", 5 mars 2019, Santiago du Chili. Disponible [en ligne] à l'adresse http://conferencias.cepal.org/transformacion_empleo/Pdf/Dr.pour cent20Rapour centC3pour centBALpour cent20L.pour cent20Katz.pdf.
- Madariaga, J. *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>.
- MIT (Massachusetts Institute of Technology) (2019), "The Work of the Future: Shaping Technology and Institutions", MIT Task Force on the Work of the Future. Disponible [en ligne] à l'adresse https://workofthefuture.mit.edu/wp-content/uploads/2020/08/WorkoftheFuture_Report_Shaping_Technology_and_Institutions.pdf.
- OPS (Organisation panaméricaine de la santé) (2017), *Salud en las Américas*, Edición del 2017, Washington. Disponible [en ligne] à l'adresse <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?lang=es>.

_____ (2011), *The Atlas of Children's Health and Environment in the Americas*, Washington. Disponible [en ligne] à l'adresse https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=17194&Itemid=270&lang=es.

Prüss-Üstün, A. et C. Corvalán (2006), *Preventing Disease through Healthy Environments: Towards an Estimate of the Environmental Burden of Disease*, Genève, Organisation mondiale de la santé (OMS). Disponible [en ligne] à l'adresse http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43457/1/9241593822_eng.pdf?ua=1.

Prüss-Üstün, A. et al. (2016), *Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks*, Genève, Organisation mondiale de la santé (OMS). Disponible [en ligne] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204585/1/9789241565196_eng.pdf?ua=1.

Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas 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.

Wilkinson, R. et K. Pickett (2010), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books.

Williamson, J.C. (1965), "Regional Inequality and the Process of National Development", *Economic Development and Cultural Change*, Vol 13, pp. 1-84.

L'objectif principal de cette boîte à outils est de faciliter le diagnostic des nombreuses facettes de l'inégalité sociale qui prévaut en Amérique latine et dans les Caraïbes et de fournir des informations pertinentes sur les politiques sociales mises en œuvre dans différents pays de la région qui se sont avérées efficaces dans la réduction de ces inégalités. Il s'agit également d'apporter des données sur les principales normes internationales propres à faciliter, dans le cadre d'une approche fondée sur les droits, la formulation et la mise en œuvre de politiques sociales susceptibles d'atténuer les inégalités en question. Le diagnostic ainsi posé permet de cerner les défis qui doivent être relevés par les politiques sociales, notamment pour pouvoir progresser dans l'amélioration des conditions de vie des groupes de population restés à la traîne. Cet ensemble d'expériences constitue un point de départ pour explorer et élargir le cadre des possibilités de réponse face aux inégalités.



Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org

