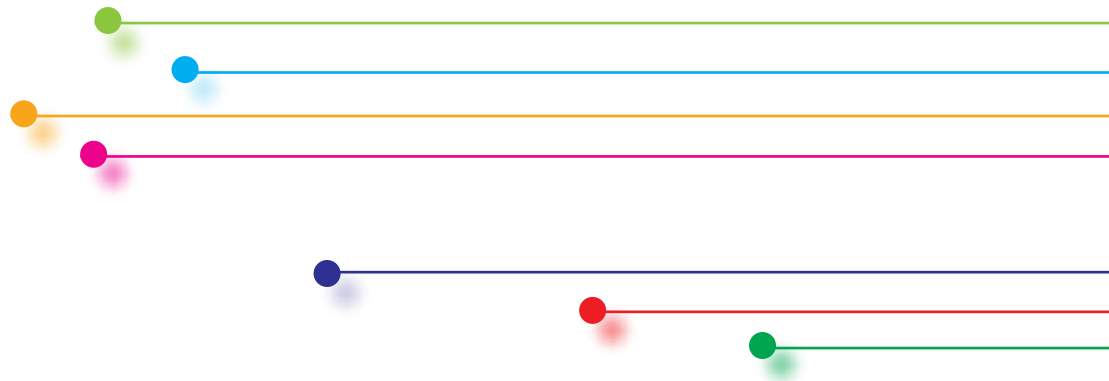


Systemes intégrés de protection sociale

Renforcer l'équité en faveur des enfants

Résumé



**Cadre
stratégique
de protection
sociale
de l'UNICEF**

Principaux messages

- La protection sociale contribue de façon décisive à renforcer la résilience des enfants, des familles et des communautés, à obtenir une plus grande équité et à favoriser le développement humain et économique national. Face aux inégalités persistantes et aux récentes tendances, son importance s'est encore accrue.
- Il est essentiel d'étendre la portée de la protection sociale. L'UNICEF est favorable à la réalisation progressive de la protection sociale universelle, en aidant les pays à recenser et progressivement étendre les programmes et politiques les plus à même de parvenir à l'universalité tout en reconnaissant les différents moyens et contextes propres à chaque pays.
- Les programmes de protection sociale peuvent être d'un coût abordable et financés de manière durable. Il convient de définir et de mettre en œuvre des stratégies nationales de financement à long terme afin de préserver et d'accroître le budget des programmes efficaces de protection sociale. Il ne s'agit pas seulement d'évaluations techniques, mais également de choix politiques.
- L'UNICEF prône le développement et le renforcement de systèmes de protection sociale intégrés, qui relèvent d'une approche multisectorielle et investissent dans des systèmes nationaux viables afin de mieux remédier aux multiples vulnérabilités auxquelles font face les enfants et leur famille.
- Il faut remédier aux vulnérabilités sociales, ainsi qu'économiques, par la protection sociale. Il est à cette fin nécessaire de faire en sorte que les programmes de protection sociale bénéficient à tous et d'utiliser un ensemble plus varié d'instruments de protection sociale.
- L'UNICEF propose ce cadre comme le point de départ d'un programme de collaboration avec des partenaires pour un apprentissage et une action communs, afin que les systèmes de protection sociale contribuent au mieux à la réalisation des droits et du bien-être des enfants et soient universels, équitables et viables.

Introduction

L'importance accordée à la protection sociale par l'UNICEF s'inscrit dans le cadre de sa mission, qui consiste à réaliser les droits des enfants dans le monde. Dans l'approche du développement de l'UNICEF, qui est axée sur l'équité, la protection sociale est une modalité d'intervention essentielle pour parvenir à l'équité et à la justice sociale. Les mesures de protection sociale renforcent la capacité des familles à s'occuper de leurs enfants et suppriment les obstacles qui freinent l'accès aux services et la réalisation des objectifs et progrès en faveur des enfants.

Le Cadre stratégique de protection sociale de l'UNICEF présente l'approche et les grands principes sur lesquels se fonde son action en faveur de la protection sociale; les arguments en faveur de la protection sociale et des enfants; la position de l'UNICEF sur des questions clés, ainsi qu'un programme collectif d'action en faveur de la protection sociale et des enfants. Le présent résumé met l'accent sur les principaux messages et politiques prônés par le Cadre. Des données et références détaillées sont citées dans la version intégrale du document.

Le Cadre stratégique de protection sociale de l'UNICEF se veut le point de départ d'un dialogue plus approfondi sur les politiques à mener et de l'échange de pratiques avec des partenaires. L'UNICEF reconnaît la nécessité de coopérer avec les décideurs et parties concernées en vue de renforcer les systèmes de protection sociale de manière à réaliser l'objectif commun qui consiste à améliorer la vie de tous les enfants et de leur famille.

La version intégrale du Cadre est accessible (en anglais) à :
www.unicef.org/socialprotection/framework

Arguments en faveur de la protection sociale et des enfants : assurer le bien-être des enfants et contribuer au développement national

■ L'importance croissante de la protection sociale

Des phénomènes récents comme l'instabilité croissante à l'échelle macroéconomique et à l'échelle des ménages, la persistance des inégalités et de l'exclusion, les menaces que font peser les changements climatiques sur le développement durable et l'évolution démographique n'ont fait qu'accroître la pertinence de la protection sociale dans toutes les régions, ainsi que l'importance qui lui est accordée sur le plan politique. Face à ces défis, la protection sociale peut contribuer de manière décisive à renforcer la résilience des enfants, des familles et des communautés et à optimiser les effets positifs de changements structurels de plus grande envergure.

■ Une protection sociale adaptée aux enfants : aider tous les enfants à réaliser pleinement leur potentiel

Il est vital que les systèmes de protection sociale soient adaptés aux droits et besoins des enfants. Comme le stipule la Convention relative aux droits de l'enfant, les enfants ont le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et d'un niveau de vie adéquat. La protection sociale contribue également pour beaucoup à la réalisation d'autres droits, comme le droit à la survie et au développement et le droit à l'éducation. Une protection sociale adaptée aux enfants tient compte des vulnérabilités multidimensionnelles propres à chaque âge que subissent les enfants, qui sont différentes de celles des adultes ou ont de plus graves conséquences, tout en remédiant également aux vulnérabilités plus générales des adultes qui s'occupent d'eux et de leur communauté.

La protection sociale contribue à l'obtention de résultats équitables en remédiant aux obstacles économiques et sociaux qui empêchent d'accéder aux services et de bénéficier d'un niveau de vie adéquat tout en aidant les populations vulnérables et en réduisant la discrimination. Elle contribue ainsi à égaliser les chances et à aider les enfants et les adultes à réaliser pleinement leur potentiel.

■ Investir aujourd'hui en faveur des enfants et de la protection sociale pour obtenir des résultats à long terme

D'un point de vue économique aussi bien qu'humain, il est judicieux d'investir aujourd'hui en faveur des enfants et de la protection sociale. Les effets de la protection sociale sur le développement des enfants ne sont plus à prouver et durent bien au-delà de l'enfance : accroissement de la productivité à l'âge adulte, réduction des insuffisances de développement humain et rupture du cycle intergénérationnel de la pauvreté. À mesure que de tels programmes bénéficient à un plus grand nombre de ménages, ils ont également des conséquences immédiates sur l'économie. Ils permettent aux ménages d'effectuer des investissements productifs et de participer davantage au marché de l'emploi, ce qui stimule la demande sur les marchés locaux et réduit la pauvreté. En complétant les investissements en faveur de l'offre de services, la protection sociale peut également améliorer les résultats et l'efficacité dans d'autres secteurs, comme l'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé.

Il est vital que les systèmes de protection sociale soient adaptés aux droits et besoins des enfants. Comme le stipule la Convention relative aux droits de l'enfant, les enfants ont le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et d'un niveau de vie adéquat.

Les effets de la protection sociale sur le développement des enfants ne sont plus à prouver et durent bien au-delà de l'enfance : accroissement de la productivité à l'âge adulte, réduction des insuffisances de développement humain et rupture du cycle intergénérationnel de la pauvreté.

Tableau 1 : Éléments et exemples de protection sociale

Éléments de protection sociale	Exemples
<p>Transferts sociaux</p> <p>Transferts directs prévisibles aux individus et ménages visant à les protéger des répercussions de phénomènes négatifs et à favoriser l'accumulation de moyens humains, productifs et financiers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transferts en espèces (y compris les retraites, allocations familiales, ciblés sur les pauvres ou selon les saisons) • Transferts alimentaires • Compléments nutritionnels • Distribution d'antirétroviraux • Travaux publics
<p>Programmes visant à assurer l'accès aux services</p> <p>Interventions de protection sociale qui réduisent les obstacles financiers et sociaux qui empêchent les ménages d'accéder aux services sociaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enregistrement des naissances • Abolition des frais imposés aux usagers • Assurance-maladie • Exemptions, coupons, subventions • Programmes de lutte contre les préjugés pour promouvoir l'accès aux services
<p>Aide sociale et services de soins</p> <p>Human resource-intensive services that help identify and reduce vulnerability and exclusion, particularly at the child and household level</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Services d'aide aux familles • Soins à domicile
<p>Réforme législative et politique visant à assurer l'équité et à éliminer la discrimination</p> <p>Modification des politiques/dispositions législatives visant à supprimer les inégalités en matière d'accès aux services ou aux moyens de subsistance et autres possibilités, ce qui permet de lutter contre la discrimination et l'exclusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lois sur le salaire minimum et l'égalité des salaires • Dispositifs de garantie d'emploi • Politique sur la garde d'enfants • Congés de maternité et de paternité • Suppression des lois ou politiques discriminatoires nuisant à l'offre de services ou leur accès ou à l'emploi • Droits en matière de succession

Approches et principes de l'UNICEF

■ Définition et cadre conceptuel

L'UNICEF définit la protection sociale de la façon suivante :

Un ensemble de politiques et programmes publics et privés visant à prévenir, réduire et éliminer les vulnérabilités économiques et sociales face à la pauvreté et aux privations. La protection sociale est une condition essentielle à satisfaire pour concrétiser plus avant l'engagement de l'UNICEF en faveur du respect des droits des enfants, des femmes et des familles à un niveau de vie adéquat et des services de base.

Dans le cadre de ces orientations générales, l'action menée par l'UNICEF en matière de protection sociale est axée sur les quatre principaux éléments présentés au tableau 1.

La définition et l'approche de l'UNICEF s'appuient sur trois grands concepts, ayant chacun une incidence sur les politiques à adopter.

- La vulnérabilité est fonction à la fois de l'exposition à un risque et de la capacité à y répondre et à y faire face. La protection sociale doit donc en même temps réduire l'exposition aux risques aussi bien qu'accroître la résilience.
- Les vulnérabilités sociales et économiques sont importantes les unes comme les autres et sont souvent interdépendantes. Les programmes et politiques de protection sociale doivent tenir compte de ces deux types de vulnérabilité. Il faut donc disposer d'un plus vaste ensemble d'instruments de protection sociale et de mesures ou systèmes plus intégrés, afin de remédier aux multiples vulnérabilités cumulatives auxquelles se heurtent les enfants et leur famille.
- Les vulnérabilités sont soumises aux relations structurelles sociales, politiques et économiques sous-jacentes. La protection sociale doit donc également remédier à la répartition du pouvoir, à la discrimination et aux inégalités dans le cadre des objectifs et de la conception des programmes, afin d'aider à transformer ces relations qui sont sources de vulnérabilité.

Les programmes et politiques de protection sociale doivent cibler les vulnérabilités économiques aussi bien que sociales, et leurs causes profondes.

■ Trois principes de base de l'action de l'UNICEF en faveur de la protection sociale

Réalisation progressive de la protection sociale universelle

En tant qu'organisme défenseur des droits de l'homme, l'UNICEF considère que l'universalité est un principe de base de l'action qu'il mène en faveur de la protection sociale. L'UNICEF prône une couverture universelle : tous les individus devraient bénéficier de mécanismes de protection sociale adéquats et efficaces. Il est essentiel d'étendre, notamment en faveur des enfants, la portée de la protection sociale, qui est aujourd'hui restreinte. Une approche universelle permet également de réduire les exclusions dues à des erreurs, de créer une solidarité sociale et de combattre les préjugés qui entourent certaines méthodes ciblant tel ou tel groupe.

L'UNICEF est cependant conscient des défis que présente l'universalité de la protection sociale, compte tenu des ressources et moyens limités propres à chaque pays. Il prône dans cette optique une réalisation progressive, en aidant les pays à définir et mettre en place l'approche ou l'ensemble d'interventions qui conviennent le mieux, ainsi que des méthodes de financement qui répondront aux objectifs des politiques économiques et sociales et seront le plus à même de réaliser l'objectif ultime de la protection sociale universelle.

Systèmes et direction nationaux

L'UNICEF apporte son soutien à des systèmes durables, qui se caractérisent par une appropriation et une direction nationales. L'action menée en faveur de la protection sociale doit s'inscrire dans un cadre national et appuyer celui-ci. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, quand les capacités de mise en œuvre

ou de coordination des pouvoirs publics sont limitées ou en période de crise humanitaire, que l'UNICEF envisage d'apporter son appui à des filets de sécurité ponctuels et temporaires ou à des programmes de protection sociale ne relevant pas de la collaboration avec un gouvernement. Ce principe n'empêche pas l'UNICEF d'appuyer d'autres acteurs – la société civile, les enfants, etc. – dans les projets qu'ils mènent afin d'influencer les politiques et programmes de protection sociale et d'y participer.

La marge de manœuvre budgétaire et l'élaboration de stratégies de financement à long terme nécessaires à la mise en œuvre de systèmes nationaux durables doivent également, aux yeux de l'UNICEF, être définies par les pays eux-mêmes. L'évaluation de l'accessibilité financière d'un système est un choix politique qui s'inscrit au cœur du contrat social entre un gouvernement et ses citoyens : dans quelle mesure une société souhaite-t-elle procéder à une redistribution et par quels moyens.

Il n'existe aucun modèle de politique de protection sociale qui soit adapté à toutes les situations. L'action menée par l'UNICEF dans divers contextes a mis en évidence les défis et priorités propres à chaque pays. Il faut adopter différents types et ensembles de programmes, ainsi que différentes modalités d'élaboration et de mise en œuvre, pour répondre à des vulnérabilités propres à tel ou tel contexte, aux priorités nationales et aux capacités et contraintes nationales.

Une protection sociale inclusive

L'UNICEF considère que la protection sociale est un outil important pour parvenir à l'équité pour tous. Les dimensions sociales de la vulnérabilité, par exemple le sexe, l'ethnicité, le statut VIH, l'emplacement géographique et les handicaps ont une forte influence sur l'exposition aux risques et la résilience et empêchent donc de bénéficier des services sociaux et de moyens de subsistance stables. Pour que les programmes de protection so-

ciale soient adaptés aux besoins de tous les enfants, la protection sociale inclusive est l'un des principes de base de l'UNICEF.

La protection sociale inclusive passe par l'utilisation d'instruments de protection sociale qui favorisent explicitement l'inclusivité sociale et l'équité et par la prise en compte des vulnérabilités supplémentaires dues à l'exclusion sociale lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes. Il ne s'agit plus de cibler des groupes particuliers mais d'examiner les causes profondes de l'exclusion et des vulnérabilités : discrimination et préjugés, normes sociales traditionnelles, prévention de l'utilisation de services; biens et statut social restreints, etc.

De manière générale, incorporer systématiquement le principe de l'inclusivité sociale revient à prendre en compte :

- Les risques et vulnérabilités des enfants et adultes à chaque âge de leur vie, en tenant compte des dynamiques familiales lors de l'évaluation des interventions les plus adaptées;
- Il faut, du fait des dimensions de l'exclusion et des vulnérabilités supplémentaires, prendre les dispositions nécessaires pour aider les enfants et adultes qui sont particulièrement vulnérables et exclus, y compris ceux qui sont marginalisés du fait de leur sexe, de leur handicap, du manque de soins parentaux, de leur ethnicité, de leur caste, de leur religion, de leur séropositivité ou d'autres facteurs;
- Incorporer systématiquement le principe de l'inclusivité dans les mécanismes de participation et de responsabilisation afin d'associer les citoyens et éventuels participants aux programmes à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des systèmes et programmes de protection sociale.

Tableau 2: Exemples de conception, mise en œuvre et évaluation inclusives

Stade du programme	Sexe	Ethnicité	Handicap
Conception inclusive	Favoriser les services de garde d'enfants et/ou pratiques d'allaitement maternel afin de faciliter la participation des femmes aux programmes de travaux publics.	Choisir des interventions qui tiennent compte des pratiques socioculturelles. Ex. : transferts en nature qui comprennent des aliments traditionnels et adaptés à la culture.	Créer un ensemble adéquat d'interventions. Ex. : transferts en nature qui facilitent l'accès à des fournitures spécialisées et réforme législative visant à prévenir toute discrimination dans l'accès aux services.
Mise en œuvre inclusive	Veiller à ce que les femmes et les hommes soient activement encouragés et aidés à participer à tous les stades des programmes.	Organiser des séances de consultation et d'information avec des chefs et communautés autochtones pour mieux faire comprendre les programmes et avantages.	Mettre en œuvre des activités complémentaires. Ex.: services de communication et d'orientation qui sensibilisent la population et permettent aux familles et enfants d'avoir accès à des avantages et/ou des services spécialisés.
Évaluation inclusive	Évaluer les résultats, tels que l'impact au sein des ménages, la participation et l'autonomisation.	Promouvoir la participation des groupes autochtones au suivi et à l'évaluation des interventions de protection sociale.	Intégrer des données ventilées dans les enquêtes nationales et évaluations de programme pour déterminer si les personnes handicapées et leur famille sont incluses.

Systemes integres de protection sociale

Les systemes integres efficaces adoptent :

1) Une 'approche systemique' qui renforce les institutions et mecanismes necessaires pour remedier de maniere integree a de multiples vulnerabilites

2) Une 'approche multisectorielle' qui maximise les articulations entre protection sociale et resultats obtenus en matiere de protection de l'enfance, de lutte contre le VIH/SIDA, d'education et de sante – entre autres secteurs

L'UNICEF prône le développement et le renforcement des systemes integres de protection sociale, qu'il considere comme un moyen tres efficace de remedier aux multiples vulnerabilites cumulatives auxquelles font face les enfants et leur famille. Pour que les systemes integres soient fonctionnels et efficaces, deux composantes essentielles sont necessaires : une approche systemique et une approche multisectorielle.

Les systemes integres de protection sociale :

- Tiennent compte des vulnerabilites sociales aussi bien qu'economiques
- Fournissent un ensemble complet d'interventions fondees sur une evaluation des besoins et du contexte
- Depassent le cadre des interventions liees a la gestion des risques et des filets de securite pour remedier aux vulnerabilites structurelles ainsi que ponctuelles
- Facilitent une approche et une coordination multisectorielles
- Assurent la coordination avec des investissements adequats sur le plan de l'offre de maniere a ameliorer la disponibilite et la qualite des services
- Inscrivent les strategies de protection sociale dans le cadre plus general des politiques economiques et sociales en faveur du developpement humain et de la croissance

En soutenant l'elaboration de systemes integres de protection sociale, l'UNICEF contribue a l'Initiative pour un socle de protection sociale, adoptee par le Conseil des chefs de secretariat des organismes des Nations Unies en 2009, notamment en aidant les pays partenaires a mettre en place leur propre socle de protection sociale conformement a leurs priorites nationales. Un socle de protection sociale constitue le niveau de base d'un systeme national complet de protection sociale qui contribue a la realisation des droits de l'homme de tous les individus en garantissant l'acces universel a des services essentiels et des transferts sociaux en especes ou en nature.

■ Approche systemique : structures et mecanismes clés

Une approche systemique developpe et renforce les structures et mecanismes qui facilitent l'integration d'un reseau d'interventions et de politiques en vue de remedier efficacement a de multiples vulnerabilites. Elle integre les elements suivants : dispositions institutionnelles et systemes administratifs, mecanismes de coordination horizontale et verticale, utilisation d'evaluations de vulnerabilite, solides systemes de suivi et d'evaluation et processus de participation et de responsabilisation.

Choix d'un modele adequat : le role des evaluations de vulnerabilite

Les evaluations de la vulnerabilite et de la pauvreté des enfants constituent un point de depart essentiel de la conception et de la mise en oeuvre des programmes et politiques de protection sociale. Pour selectionner les approches et interventions potentielles les plus utiles, il est crucial de bien comprendre et de hierarchiser les facteurs qui rendent les enfants, femmes et menages vulnerables, en envisageant la pauvreté sous un angle multidimensionnel. Il est important de noter que comprendre les principales sources de vulnerabilite et caracteristiques des personnes vulnerables ne consiste pas a identifier les « groupes vulnerables » – enfants des rues, orphelins, veuves, etc. Bien que ces differents groupes soient vulnerables, ils ont egalement en commun avec le reste de la population de nombreuses sources de vulnerabilite. Cela necessite des politiques de plus grande portee qui remedient a ces sources communes de vulnerabilite, parfois en parallele a des programmes plus cibles qui combattent les facteurs propres a ces groupes.

Cadres et mecanismes institutionnels visant a faciliter l'integration des systemes

Une strategie/politique globale qui definit clairement l'approche du pays en matiere de protection sociale (par exemple, strategie nationale de reduction de la pauvreté, politique nationale de protection sociale) constitue un element important de l'etablissement d'un cadre institutionnel efficace. Un deuxieme element consiste a identifier les structures qui permettent le mieux de fournir des conseils strategiques et de superviser la mise en oeuvre, par exemple un comite interministeriel ou une unite specialisee dans la protection sociale.

Il faut, pour disposer de systemes integres de protection sociale, mettre au point ou renforcer des mecanismes administratifs specifiques. Le suivi des systemes d'information est un outil essentiel pour assurer une gestion adéquate de l'information, de la gestion des programmes et de l'application du principe de responsabilite pour l'ensemble des programmes. Dans le cadre de ce suivi, un seul systeme d'inscription de beneficiaires peut egalement permettre d'harmoniser et d'integrer les approches de la protection sociale des differents mandats sectoriels et ministères et assurer l'apport d'un ensemble integre de services et d'avantages en matiere de protection sociale.

L'integration est egalement facilitee lorsqu'il existe de fortes articulations horizontales et verticales. Les articulations horizontales necessitent la mise au point de mecanismes permettant d'identifier et d'operationaliser les liens entre les programmes de protection sociale et les resultats sectoriels, y compris les organes de coordination interministerielle, les systemes de ciblage commun, etc. Sur le plan vertical, la mise en oeuvre des programmes

Débats sur la mise en œuvre

Conditionnalité Il est de plus en plus établi (voir la version intégrale du Cadre) que les transferts conditionnels (accordés aux bénéficiaires à condition qu'ils remplissent certaines conditions, par exemple qu'ils envoient leurs enfants à l'école ou effectuent des examens de santé réguliers) aussi bien que les transferts sans condition (accordés aux bénéficiaires sans aucune obligation autre que le droit d'en bénéficier) donnent des résultats positifs. Le rôle particulier et l'attribution des conditions continuent à faire l'objet de débats. L'UNICEF s'est principalement employé à soutenir les programmes sans conditions et préconise d'évaluer avec soin, compte tenu du contexte, la valeur ajoutée et la faisabilité des conditions qu'il est envisagé d'imposer, au regard des coûts financiers et administratifs.

Stratégies de cessation et de sortie Un certain nombre de programmes de protection sociale, comme les pensions et les allocations familiales, sont assortis de mécanismes de graduation intégrés. Lorsqu'il s'agit des transferts accordés pour combattre la pauvreté, différentes opinions existent quant à la manière de déterminer à quel moment les bénéficiaires n'ont, le cas échéant, plus besoin de l'aide du programme. L'UNICEF estime que cette « sortie » est possible quand les enfants et leur famille acquièrent de meilleures capacités d'adaptation et ne sont plus vulnérables face à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Il faut donc que les responsables de la mise en œuvre dépassent les approches actuelles, qui mettent généralement l'accent sur les revenus/possessions, pour identifier des indicateurs de résilience et de cessation viables, qui tiennent également compte des vulnérabilités sociales, du caractère évolutif de la pauvreté et de facteurs extérieurs. Il peut également être nécessaire de favoriser les liens entre les bénéficiaires et d'autres programmes de protection sociale et de réduction de la pauvreté. Les outils et pratiques restent à affiner à cet égard.

de protection sociale oblige à s'assurer de la coordination des différents organes et/ou niveaux – nationaux, régionaux, municipaux, communautaires – participant à la mise en œuvre.

Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation constituent des outils techniques essentiels qui permettent de déterminer : i) dans quelle mesure les interventions menées correspondent aux objectifs des politiques; ii) comment le programme est mis en œuvre et exécuté; et iii) quels ajustements doivent être apportés pour améliorer l'efficacité et les résultats. En outre, les résultats des processus de suivi et d'évaluation peuvent également être mis au service des politiques adoptées, en fournissant des éléments permettant de corroborer une approche et une intervention particulières, de poursuivre des programmes même en période d'instabilité politique et de justifier des projets de diversification et d'accroissement des allocations budgétaires.

Bien que l'importance des systèmes de suivi et d'évaluation soit reconnue, la mise en place de tels systèmes continue de poser problème à de nombreux pays. Parmi les principaux éléments à prendre en compte à cet égard figurent : des objectifs et structures institutionnelles spécifiques qui facilitent l'évaluation des programmes; des moyens techniques et financiers institutionnels nécessaires pour superviser les processus d'évaluation; et l'existence de données et de mécanismes de collecte adéquats.

Participation et responsabilisation

La participation des principales parties concernées et des citoyens contribue de manière décisive à l'acceptation des politiques de protection sociale et de leurs mécanismes de redistribution;

au renforcement de leur utilité, de leur adéquation et de leur appropriation; ainsi qu'à leur mise en œuvre efficace. Lors de l'élaboration et de la conception des politiques, il est important de prévoir des consultations et modalités de participation lors de la définition de politiques et de stratégies, de l'identification des vulnérabilités et des besoins et de la conception d'interventions spécifiques. Lors de la phase de mise en œuvre, la participation des agents communautaires, des organisations de la société civile et d'autres membres du personnel d'appui peut faciliter l'accompagnement des bénéficiaires – en leur faisant mieux connaître les opérations et processus des programmes, ainsi qu'en les rendant mieux à même de revendiquer leurs droits à la protection sociale.

Il est également essentiel de mettre en place de solides mécanismes de responsabilisation et de faciliter leur usage à l'échelle locale. La société civile et d'autres acteurs non étatiques peuvent contribuer pour beaucoup au suivi de l'exécution et de la transparence des programmes. Voici des exemples de mécanismes susceptibles de faciliter la responsabilisation : voies de recours, fiche de note permettant à la communauté d'évaluer les prestataires de services, vérification par la communauté des listes de participants, entre autres.

La participation des principales parties concernées et des citoyens et de solides mécanismes de responsabilisation sont essentiels. La société civile et d'autres acteurs non-étatiques peuvent contribuer pour beaucoup au renforcement de la participation et au suivi de l'exécution et de la transparence des programmes.

■ Approche multisectorielle : la protection sociale comme moyen d'obtenir de meilleurs résultats sectoriels

Une approche multisectorielle consiste à identifier et maximiser les articulations entre protection sociale et résultats sectoriels (par ex., éducation, santé, nutrition, développement de la petite enfance, eau et assainissement, protection de l'enfance et VIH/SIDA). Des systèmes de protection sociale efficaces peuvent ainsi contribuer à remédier à certaines des causes profondes à l'origine des risques accrus de violence, de la maltraitance et l'insuffisance des soins donnés aux enfants. De même, des interventions comme l'offre d'assurance maladie, la suppression des frais d'utilisateur et les transferts en espèces peuvent atténuer les principaux obstacles financiers qui empêchent d'accéder à des services de santé ou permettre de prendre en charge les frais apparentés tels que les transports et fournitures. En ce qui concerne le VIH/SIDA, associer des transferts d'espèces, des services d'appui social et des dispositions législatives contre la discrimination peut faciliter la réalisation des objectifs liés à la prévention, au traitement et à la lutte contre le VIH/SIDA. Les politiques et dispositions législatives relatives à la famille, comme les congés parentaux et services de garde d'enfant accessibles, permettent aux parents de passer davantage de moments de qualité avec leurs enfants et de contribuer ainsi à l'instauration de conditions favorables au développement sain et équilibré des jeunes enfants.

Pour atteindre des résultats sectoriels spécifiques et équitables, comme la survie de l'enfant ou l'éducation pour tous, il faut pouvoir compter sur un ensemble de facteurs favorables : i) l'accès équitable aux services et biens; ii) l'inclusivité sociale; ainsi que iii) des modifications de comportement; et iv) l'offre de services adéquats et efficaces. La protection sociale peut avoir un impact direct sur la suppression des obstacles économiques et sociaux qui empêchent d'accéder aux services et biens de base nécessaires à l'amélioration du développement humain et peut contribuer de manière indirecte à l'amélioration de l'offre et de la qualité de services.

En remédiant aux obstacles économiques et sociaux qui empêchent d'accéder aux services et en renforçant la capacité des familles à prendre soin de leurs enfants, la protection sociale peut contribuer à l'obtention de résultats plus équitables dans tous les secteurs. Les données recueillies et l'expérience de l'UNICEF confirment le rôle de la protection sociale dans l'amélioration de la vie des enfants, des familles et des communautés, les meilleurs résultats étant souvent obtenus dans le cas des populations les plus pauvres et les plus défavorisées. L'impact durable et à long terme des interventions en matière de protection sociale sur les résultats sectoriels est étroitement lié aux investissements complémentaires en faveur de l'offre de services : qualité, adéquation socioculturelle et financement.

■ Principaux défis et questions d'orientation générale

Financement de la protection sociale

Malgré les bienfaits établis de la protection sociale, l'obtention de financements adéquats demeure problématique et continue à faire l'objet de débats. Beaucoup estiment que les pays en développement ne peuvent se permettre de financer la protection sociale des enfants car cela diminuerait les investissements potentiels et le PIB et entraînerait des déficits budgétaires ingérables. Le Cadre montre cependant en quoi les investissements en faveur de la protection sociale et des enfants peuvent donner des résultats immédiats et à long terme sur les plans économique et social. Et il ressort des recherches de l'UNICEF que même les pays très pauvres disposent d'une marge de manœuvre budgétaire pour la protection sociale.

La question est la suivante : où et comment faut-il allouer les ressources pour maximiser les avantages obtenus et quelles stratégies de financement à long terme permettraient d'étendre progressivement la portée de la protection sociale ? Il ne s'agit pas seulement d'une question technique mais d'un choix politique. Les responsables de la mise en œuvre ne devraient donc pas seulement comparer les coûts estimatifs de différentes modalités de protection sociale et les analyses coûts-avantages des programmes par rapport à d'autres possibilités. Ces analyses devraient également prendre en compte les effets à court terme de la protection sociale, ainsi que ses conséquences indirectes à long terme. Les possibilités de financement national ou international qui s'offrent aux pays consistent à augmenter les recettes fiscales, à réaffecter des dépenses publiques et à recourir à l'aide internationale. Il convient d'évaluer la faisabilité et la pertinence des différentes modalités de financement sur les plans politique, administratif et budgétaire, compte tenu de la situation de chaque pays.

Ordonnancement et hiérarchisation de priorités

La conception et la mise en œuvre de programmes et politiques de protection sociale consiste à classer les investissements à effectuer par priorité et dans l'ordre de leur réalisation, de façon à parvenir aux objectifs escomptés et aux objectifs à long terme. Les différentes voies à suivre et choix de stratégies et composants dépendront des objectifs nationaux en matière de protection sociale et du contexte politique et institutionnel actuel. Il convient cependant de tenir compte des facteurs suivants :

- L'UNICEF appuie les pays qui envisagent de mettre en place un socle national de protection sociale – qui garantit l'accès aux services et transferts sociaux essentiels – comme étape initiale.
- La sélection des programmes les plus adaptés devrait se fonder sur des évaluations de la pauvreté, de la vulnérabilité et des capacités institutionnelles, ainsi que sur les évaluations de programme déjà réalisées.

La protection sociale peut contribuer à l'obtention de résultats plus équitables dans tous les secteurs. Les données recueillies et l'expérience de l'UNICEF confirment le rôle de la protection sociale dans l'amélioration de la vie des enfants, des familles et des communautés, les meilleurs résultats étant souvent obtenus dans le cas des populations les plus pauvres et les plus défavorisées.

Nouveaux domaines d'action clés en matière de protection sociale

Action humanitaire L'UNICEF définit l'action humanitaire au sens large: il ne s'agit pas seulement d'interventions en situation de crise mais également de préparation et des premiers stades du relèvement, ainsi que de l'action à mener dans des situations de crise chronique et des contextes précaires. Le rôle que la protection sociale peut jouer à chaque stade de l'action humanitaire pour prévenir les crises et accroître les capacités de résistance, atténuer leur impact et faciliter la transition des interventions d'urgence au développement à long terme suscite un intérêt croissant. D'importantes lacunes subsistent cependant dans l'identification des bonnes pratiques.

Adolescence et développement des jeunes On compte actuellement 1,2 milliard d'adolescents âgés de 10 à 19 ans – la génération la plus nombreuse de toute l'histoire de l'humanité. Les pays s'intéressent de plus en plus à la contribution potentielle de la protection sociale au renforcement des capacités individuelles pendant l'adolescence, y compris à la réduction du déficit de compétences et à l'accès à l'enseignement secondaire – deux facteurs déterminants du sous-emploi et du chômage des jeunes.

Protection sociale et pauvreté en milieu urbain Les caractéristiques des milieux urbains – systèmes informels, forte densité démographique, mobilité et diversité socio-économique élevés – constituent d'importants défis pour les politiques de protection sociale. Puisqu'il s'agit d'un domaine d'action relativement nouveau pour ce qui est de la protection sociale, il est nécessaire d'obtenir davantage de données sur les caractéristiques des populations urbaines défavorisées, leurs vulnérabilités et les meilleures façons de prévoir des interventions qui remédient à ces vulnérabilités.

Migration On s'intéresse de plus en plus à d'éventuels liens entre protection sociale et migration, notamment : dans quelle mesure la protection sociale peut réduire les facteurs qui incitent à la migration internationale et intérieure; et comment les politiques de protection sociale peuvent-elles remédier aux sources de vulnérabilité auxquelles les enfants et leur famille font face dans leurs pays d'origine et de destination. Des questions subsistent quant aux stratégies de protection sociale les plus efficaces et réalistes d'un point de vue politique qui permettraient de remédier à ces vulnérabilités dans le contexte des migrations.

- L'extension progressive de la protection sociale devrait se poursuivre compte tenu de l'évolution des moyens budgétaires et administratifs.
- La protection sociale peut être financièrement accessible, même quand il existe d'importantes restrictions budgétaires.

Dimensions politiques de la protection sociale

Il est essentiel de comprendre et d'évaluer les facteurs politiques qui influencent la protection sociale et les conséquences sur les relations entre l'État et ses citoyens. Parmi ces facteurs figurent : les institutions formelles et informelles, telles que les cadres juridiques et les normes sociales; le rôle des acteurs décisionnels clés, des responsables de l'élaboration des politiques aux dirigeants communautaires et donateurs; et les structures de gouvernance, qui influent sur l'efficacité et la transparence des programmes. Les praticiens devraient garder à l'esprit que ces éléments influencent non seulement la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes mais

déterminent également en partie quelles interventions sont considérées comme faisables et d'un coût abordable.

Capacités institutionnelles

Les capacités institutionnelles et administratives à tous les niveaux – national, régional et local/communautaire – constituent un défi de taille auquel se heurte la mise en œuvre des systèmes intégrés de protection sociale. Les capacités institutionnelles risquent en outre d'être mises à plus rude épreuve encore quand les programmes de protection sociale réussissent à susciter la demande de services. Des organismes comme l'UNICEF peuvent jouer un rôle utile en apportant leur aide en vue de déterminer l'ordre des décisions à prendre, d'éviter des programmes complexes, de renforcer les systèmes de suivi et d'information des ministères, de promouvoir la collaboration avec d'autres pays et de faire appel à des acteurs non étatiques.

Il est possible de financer durablement des systèmes de protection sociale. L'accessibilité financière et le financement ne relèvent pas seulement de questions techniques mais également de choix politiques.

La voie à suivre

La conjoncture actuelle ne fait qu'aggraver les obstacles auxquels se heurte l'élaboration de programmes de protection sociale et il reste à renforcer certains aspects afin de disposer de systèmes de protection sociale équitables et durables. L'UNICEF propose en conséquence un programme d'action collaborative (voir dos de couverture), point de départ d'un dialogue plus approfondi sur les politiques à adopter, d'un apprentissage commun et d'une coopération avec les partenaires.

■ Le rôle de l'UNICEF

L'UNICEF est déterminé à contribuer au programme d'action en cours d'élaboration dans le domaine de la protection sociale, en partenariat avec les principaux acteurs et parties concernées. La contribution de l'UNICEF au programme d'action général se compose des mesures suivantes (voir dos de couverture). Ces mesures sont essentielles si l'on veut que des systèmes de protection sociale durables renforcent l'équité en faveur des enfants. Elles témoignent de la valeur ajoutée qu'apporte l'UNICEF, compte tenu de sa mission, de sa vaste présence sur le terrain et de ses partenariats.

Appuyer la consolidation et l'innovation des pratiques adoptées afin de renforcer les systèmes intégrés de protection sociale

- Aider les gouvernements à renforcer des systèmes de protection sociale intégrés, inclusifs et adaptés à chaque situation, par un appui technique, des analyses et des concertations sur les politiques à mener.
- Faciliter les échanges et documenter les pratiques visant à mettre en place, renforcer et développer des systèmes intégrés de protection sociale, y compris différents moyens efficaces de parvenir progressivement à une couverture universelle.
- Mettre au point des outils analytiques et des moyens d'intervention portant sur les principaux aspects, ainsi que des possibilités d'action et de mise en œuvre permettant véritablement de renforcer les systèmes de protection sociale.
- Mettre au point et/ou perfectionner des outils novateurs visant à aider les pays à évaluer les coûts de la protection sociale et à la financer, y compris quand il existe d'importantes contraintes budgétaires.

Réunir de multiples partenaires et faciliter la coordination

- S'appuyer sur la structure multisectorielle qui existe à l'UNICEF pour réunir les acteurs de différents secteurs en vue de définir des objectifs communs et des stratégies intégrées.
- Appuyer le renforcement de la coordination verticale et horizontale, en s'aidant de la présence sur le terrain de l'organisation et des relations avec les pouvoirs publics nationaux et locaux et la société civile.

- À tous les niveaux, prôner et appuyer une plus grande coordination entre partenaires internationaux, y compris dans le cadre des partenariats existants, tels que l'Initiative pour un socle de protection sociale.

Diriger les efforts visant à promouvoir une protection sociale adaptée aux enfants et aux femmes

- Appuyer l'apprentissage et l'acquisition et la diffusion de connaissances sur « ce qui fonctionne pour les enfants ».
- Aider les gouvernements et la société civile à veiller à ce que les programmes de protection sociale soient adaptés aux enfants et aux femmes.
- Établir des liens entre la protection sociale adaptée aux enfants et le bien-être des donneurs de soins et d'autres stades de la vie.

Préconiser et appuyer des mesures de protection sociale visant à remédier aux vulnérabilités économiques et sociales

- Élaborer des principes directeurs sur l'application systématique du principe d'inclusivité dans les programmes et politiques de protection sociale.
- Documenter les effets des programmes de protection sociale sur l'inclusivité sociale et les bonnes pratiques concernant la mise en œuvre des programmes et politiques de protection social inclusifs.
- Réunir davantage de données probantes sur les bienfaits économiques et sociaux des investissements en faveur de la protection sociale.

Action humanitaire et protection sociale

En tant que partenaire réputé de l'action humanitaire et de la protection sociale et étant donné sa vaste présence sur le terrain, l'UNICEF facilitera les pratiques, l'apprentissage et la collecte de données visant à établir des liens entre protection sociale et action humanitaire, notamment dans des situations précaires.

Faciliter l'obtention et l'échange de connaissances

L'UNICEF apportera son appui à l'obtention de connaissances et leur diffusion et à l'innovation, en vue d'améliorer les pratiques et de combler les lacunes existantes. L'organisation mobilisera son personnel technique, ses partenariats et son réseau plus général d'experts, en vue de :

- Réunir les praticiens, décideurs, participants aux programmes et chercheurs afin de mettre en commun l'expérience acquise, de résoudre les problèmes et de diffuser les enseignements acquis par des mécanismes comme les réseaux de praticiens et l'échange Sud-Sud.
- Apporter un appui technique à la mise en œuvre d'évaluations d'impact quantitatives et qualitatives rigoureuses, qui aident à déterminer pourquoi et comment les programmes sont efficaces.

Pour en savoir plus, veuillez contacter :

Fonds des Nations Unies pour l'enfance
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, États-Unis

Mars 2012

www.unicef.org/socialprotection/framework

Projet de programme d'action collaboratif

L'UNICEF propose ce programme d'action, point de départ d'un dialogue et d'une collaboration plus approfondis avec les partenaires, qu'il estime essentiel pour que la protection sociale puisse au mieux contribuer au respect et au bien-être des droits de l'enfant et pour obtenir des systèmes de protection sociale pour tous équitables et viables.

Étendre et renforcer les systèmes intégrés de protection sociale afin de répondre aux multiples facteurs de vulnérabilité cumulatifs que subissent les enfants et leur famille

- Définir les composantes les plus adéquates et efficaces pour parvenir à l'intégration dans différents contextes, ainsi que le meilleur ordre dans lequel mener les interventions pour faciliter l'extension de la protection sociale.
- Renforcer les pratiques et les données sur l'ensemble de politiques, programmes et mécanismes les plus efficaces (en termes de coûts et d'impact), compte tenu du contexte et des stades de développement de systèmes particuliers.

Identifier des modes de financement efficaces et viables pour étendre et renforcer la protection sociale

- Mettre au point et renforcer des outils qui aident les gouvernements à évaluer les coûts potentiels de différentes modalités lors de la réforme ou de l'extension des systèmes.
- Évaluer les modes de financement disponibles en termes d'impact et de viabilité et déterminer comment prévoir un ensemble adéquat de modes de financement dans la durée.
- Prôner et préserver les investissements en faveur de la protection sociale, notamment dans le contexte de l'austérité et des restrictions budgétaires.

Remédier aux dimensions sociales de la vulnérabilité dans le cadre des programmes de protection sociale

- Accorder davantage d'attention aux facteurs sociaux de vulnérabilité lors de la définition des objectifs et du choix des instruments de protection sociale.
- Renforcer les bonnes pratiques, les conseils et les outils permettant d'intégrer efficacement le principe d'inclusivité sociale lors de la conception des programmes de protection sociale.

Améliorer la coordination

- Harmoniser l'action menée par les principaux acteurs nationaux et internationaux afin d'apporter un appui cohérent aux gouvernements et participants aux programmes.
- Reconnaître la valeur ajoutée apportée par chaque acteur et identifier les articulations entre interventions de manière à optimiser les synergies et les programmes d'action communs.

Améliorer les pratiques visant à établir des liens entre action humanitaire et protection sociale

- Identifier la contribution potentielle des systèmes de protection sociale aux différents stades de l'action humanitaire (préparation et gestion des risques, interventions d'urgence et premiers stades du redressement et relance).
- Fournir des conseils pratiques en vue de concilier l'urgence des interventions immédiates et l'appui aux composantes de systèmes durables intégrés.
- Renforcer les évaluations de vulnérabilité dans les situations à risque élevé, notamment en intégrant des modalités de protection sociale dans les systèmes d'alerte rapide.

Échange de connaissances et apprentissage

- Identifier et appuyer des approches efficaces permettant d'échanger des connaissances et des structures novatrices facilitant l'acquisition de connaissances par différents acteurs.
- Définir les enseignements tirés de l'expérience, les interventions pouvant être reproduites, les solutions novatrices et les lacunes des politiques communes et défis opérationnels dans différents contextes.