



Bureau international du Travail



## **Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté**

### **Stratégie du programme**

Janvier 2003

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Les notions d'exclusion sociale et d'exclusion de la protection sociale.....</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Le rôle de STEP en matière de lutte contre l'exclusion sociale et d'extension de la protection sociale .....</b>	<b>4</b>
<b>3.1</b>	<b><i>La place de la lutte contre l'exclusion sociale et de l'extension de la protection sociale dans l'action de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) .....</i></b>	<b>4</b>
<b>3.2</b>	<b><i>Les champs d'intervention de STEP .....</i></b>	<b>5</b>
<b>3.3</b>	<b><i>Le choix du développement des connaissances.....</i></b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Le processus de développement des connaissances .....</b>	<b>7</b>
<b>4.1</b>	<b><i>Cycle du développement des connaissances .....</i></b>	<b>7</b>
4.1.1	Caractère cyclique du développement des connaissances.....	7
4.1.2	Les différentes phases du cycle de développement des connaissances .....	8
<b>4.2</b>	<b><i>Les cibles du développement des connaissances .....</i></b>	<b>11</b>
<b>4.3</b>	<b><i>La fonction de plaidoyer .....</i></b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>L'approche technique de STEP en matière de lutte contre l'exclusion sociale et d'extension de la protection sociale .....</b>	<b>11</b>
<b>5.1</b>	<b><i>Approche inter-sectorielle de lutte contre l'exclusion sociale au niveau local .....</i></b>	<b>11</b>
<b>5.2</b>	<b><i>Approche technique d'extension de la protection sociale en matière de santé.....</i></b>	<b>12</b>
5.2.1	Le profil des groupes exclus .....	12
5.2.2	Les valeurs à la base de l'approche du programme .....	13
5.2.3	Les modalités d'extension de la protection sociale sur lesquelles travaille STEP.....	14
<b>6.</b>	<b>Le rôle du partenariat dans l'action de STEP .....</b>	<b>16</b>
<b>7.</b>	<b>La place de la mobilisation des ressources dans l'action de STEP ..</b>	<b>16</b>

## 1. Introduction

1. De nombreux pays en développement se trouvent dans des situations économiques, politiques et sociales défavorables qui se traduit par un pourcentage élevé de personnes en situation de précarité extrême et d'exclusion sociale. Ces phénomènes touchent en particulier les femmes, les jeunes, les ruraux et plus globalement les travailleurs de l'économie informelle. Ces pays sont confrontés à des difficultés pour satisfaire les besoins de base de leurs citoyens, connaissent des évolutions inquiétantes de leur marché du travail et du respect des droits sociaux, en particulier en matière de protection sociale. De nombreux acteurs oeuvrent cependant pour lutter contre les phénomènes d'exclusion sociale, de pauvreté et d'inégalités socio-économiques, sans pour autant parvenir à les enrayer dans de nombreux pays.

2. L'exclusion sociale est un phénomène croissant et présente un intérêt de plus en plus grand parmi les responsables politiques, les partenaires sociaux, les acteurs de l'économie informelle et les acteurs du développement. De formes et d'intensité différentes, l'exclusion sociale se traduit notamment par des inégalités croissantes dans l'accès au marché du travail, à l'éducation, à la santé et aux droits fondamentaux. Face à cette situation de pauvreté et d'exclusion constatée dans les pays en développement et en suivi des engagements pris lors des sommets sociaux mondiaux de Copenhague (1995) et de Genève (2000), on constate une demande toujours plus importante des acteurs nationaux et internationaux à proposer des réponses intégrées à des phénomènes multidimensionnels. Dans le même sens, la Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous, lancée en 2003 par le Directeur Général du Bureau international du Travail (BIT) et les représentants des gouvernements, des organisations de travailleurs et d'employeurs a pour but de faire en sorte que, dans le plus grand nombre de pays possible, l'extension de la sécurité sociale soit placée au premier rang des priorités et de soutenir les décideurs nationaux et internationaux dans l'élaboration de stratégies visant à étendre la couverture, en particulier aux populations de l'économie informelle.

3. Les actions menées au niveau national et local en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les travaux analytiques menés en la matière confirment la nécessité d'avoir une approche multidimensionnelle pour rendre les actions plus efficaces. Néanmoins dans la pratique, il existe relativement peu d'approches intégrées et concrètes visant à combattre ces phénomènes. Dans ce contexte, le programme Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté (STEP) du Service Politiques et Développement de la Sécurité Sociale (SOC/POL) du BIT a été mis en place en janvier 1998. STEP combine le développement d'un cadre intégré dans la lutte contre l'exclusion sociale avec celui d'une compétence technique sectorielle, celle de la lutte contre l'exclusion de la protection sociale en particulier. Son action se situe dès lors à deux niveaux :

- Le développement d'une approche inter-sectorielle de lutte contre l'exclusion sociale au niveau local,
- L'extension de la protection sociale aux groupes exclus, en particulier dans le domaine de la santé.

4. Le programme STEP contribue à la *Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous* en orientant son action sur une approche novatrice en matière de coopération technique, basée sur le développement des connaissances et le partenariat. Ce document présente les orientations stratégiques du programme et son approche dans la mise en œuvre de ses activités en matière de lutte contre l'exclusion sociale et l'extension de la protection sociale.

## **2. Les notions d'exclusion sociale et d'exclusion de la protection sociale**

5. L'exclusion sociale peut être définie comme un état dans lequel un individu ne peut accéder aux conditions de vie qui lui permettent, à la fois, de satisfaire ses besoins essentiels (alimentation, éducation, santé, etc.) et de participer au développement de la société dans laquelle il vit. Les individus peuvent souffrir différentes situations d'exclusion sur un plan économique, politique, culturel ou autre. Le concept d'exclusion diffère de celui de pauvreté notamment dans le sens qu'il prend en compte pour caractériser l'inégalité au sein de la société, des dimensions additionnelles à celle du niveau de ressources.

6. L'exclusion sociale est un phénomène de très grande ampleur à l'échelle planétaire comme l'a confirmé très récemment le Sommet mondial "Genève 2000" (Copenhague +5). Il affecte une proportion élevée et croissante de la population mondiale<sup>1</sup>. Aucun continent n'est épargné par ce phénomène qui revêt cependant des formes et des intensités assez différentes selon les contextes.

7. La plupart des études et travaux conceptuels sur l'exclusion sociale mettent l'accent sur son caractère multidimensionnel et sur l'interrelation des facteurs qui la génèrent et la caractérisent. Ils soulignent la nécessité d'appréhender globalement la réalité, de prendre en compte les liens existants entre les différentes causes et manifestations de l'exclusion, de caractériser les difficultés rencontrées par les divers groupes affectés par ce phénomène. L'analyse de l'exclusion met l'accent sur les forces, les mécanismes et les acteurs qui induisent les difficultés dont souffrent les personnes exclues.

8. Par son caractère multidimensionnel, le concept d'exclusion sociale se révèle d'intérêt pour des opérateurs oeuvrant dans des domaines très variés : éducation, santé, emploi ou autre. Cet intérêt réside principalement dans la possibilité d'une meilleure prise en compte des inter-relations entre les différentes dimensions de l'exclusion et donc d'une plus grande intégration des diverses actions "sectorielles" visant à la réduire. Cependant, comme il est indiqué plus bas, cette intégration soulève, dans la pratique, des problèmes méthodologiques qui ne sont encore qu'imparfaitement résolus.

9. Pour lutter efficacement contre l'exclusion sociale, il est nécessaire non seulement de travailler dans un cadre inter-sectoriel mais également de disposer de réponses techniques appropriées à la nature des différents problèmes sectoriels. Parmi les domaines sectoriels couverts par l'OIT, c'est probablement dans celui de la protection sociale que les interrogations techniques sont les plus importantes. L'exclusion de la protection sociale peut-être définie comme l'incapacité pour un individu d'accéder, pour des causes diverses<sup>2</sup>, à un paquet de services de protection considérée comme le minimum acceptable dans la société dans laquelle il vit.

10. Sur les quatre continents, l'extension de la protection sociale aux personnes exclues ne peut venir du seul accroissement de la couverture des systèmes de sécurité sociale en place. Elle passe nécessairement par la constitution de mécanismes et systèmes nouveaux conçus pour toucher les personnes jusqu'alors exclues. Si quelques expériences encourageantes sont en cours dans le monde dans ce domaine, les références techniques validées sont encore très peu nombreuses.

11. La question de l'extension de la protection sociale aux exclus se révèle très difficile en raison à la fois des interrogations techniques évoquées ci-dessus et de l'ampleur de

---

<sup>1</sup> Il n'existe pas de mesure de l'exclusion sociale au niveau mondial comme il en existe en matière de pauvreté. En fait, à l'exception du continent européen où il trouve son origine, le concept d'exclusion sociale est encore relativement peu utilisé sur le plan international. L'exclusion sociale étant plus large que la pauvreté (telle que celle-ci est définie le plus souvent), la part de la population exclue doit être considérée comme supérieure à celle de la population pauvre.

<sup>2</sup> L'exclusion peut-être provoquée par des contraintes financières, par un déficit dans l'offre de services, en raison d'une discrimination liée à la race, au sexe, à cause du risque personnel de la personne (santé), etc.

l'exclusion. En effet, une très grande part de la population du monde en développement n'a pas accès à cette protection. L'exclusion de la protection sociale est même croissante dans de nombreux pays sous l'effet combiné de la croissance de l'économie informelle et de la hausse de la précarité de l'emploi dans l'économie formelle. Aujourd'hui, cette exclusion touche près de 80 % de la population dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du sud et près de la moitié de la population d'un grand nombre de pays d'Amérique latine et du reste de l'Asie. En Europe de l'Est, malgré des conditions contrastées selon les pays, l'exclusion est aussi très importante.

### **3. Le rôle de STEP en matière de lutte contre l'exclusion sociale et d'extension de la protection sociale**

#### **3.1 La place de la lutte contre l'exclusion sociale et de l'extension de la protection sociale dans l'action de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)**

12. Aujourd'hui le *but fondamental de l'OIT est que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un **travail décent** et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité.* La notion de travail décent englobe la plupart des dimensions relatives à l'amélioration du monde du travail : l'accès aux droits fondamentaux au travail, les possibilités d'obtenir un emploi et un revenu convenable, l'accès à la protection sociale et la participation à travers le dialogue social.

13. Les problèmes liés au travail constituent les premières causes ou manifestations de l'exclusion sociale. De fait, la plupart des politiques visant à réduire cette exclusion situent l'emploi comme le premier facteur d'insertion. En ce sens, l'accès à un travail décent doit être considéré comme procédant de l'inclusion sociale.

14. Pour l'OIT, le concept d'exclusion sociale fournit un cadre élargi d'analyse et d'action qui doit permettre une promotion plus efficace d'un travail décent. Plus globalement, l'OIT par son mandat de promotion de la justice sociale est directement concernée par les problèmes d'exclusion sociale. De fait, l'OIT a été l'une des premières organisations internationales à promouvoir le concept d'exclusion notamment à travers les travaux que l'Institut International d'Études Sociales a réalisés sur le sujet en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le Développement.

15. En matière de protection sociale, l'OIT dispose d'une longue expérience. Dès sa création, la sécurité sociale a été considérée comme un concept fondamental de la protection des travailleurs et de leurs familles (préambule de la constitution de l'OIT). Son importance a été réaffirmée et renforcée par la Déclaration de l'OIT de Philadelphie (1944) puis par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948). Tout au long de son histoire, l'OIT a défini et proposé de nombreuses conventions et recommandations dans le souci d'étendre et d'améliorer la protection sociale que ce soit dans le domaine de la santé ou dans d'autres<sup>3</sup>.

16. Pendant longtemps, l'OIT s'est consacrée à la seule protection sociale des travailleurs de l'économie formelle. Ce n'est que récemment qu'elle s'est intéressée à la fourniture d'une protection sociale aux populations exclues, en particulier à celle de l'économie informelle. Aujourd'hui, en faisant de "*l'accroissement de l'étendue et de l'efficacité de la protection sociale pour tous*" l'un des ses quatre objectifs stratégiques pour les années à venir, l'OIT affirme clairement la priorité qu'elle donne à l'extension de la protection sociale.

17. Pour atteindre cet objectif, l'OIT utilise différents moyens d'action : activité normative, appui à la création et au renforcement des institutions, influence sur les politiques publiques, projets de coopération technique et recherche. Le programme STEP

qui est rattaché au Service Politiques et Développement de la Sécurité Sociale du BIT, s'insère pleinement dans ces actions.

### **3.2 Les champs d'intervention de STEP**

18. STEP est un programme de lutte contre l'exclusion sociale qui s'inscrit dans le cadre du suivi des grands sommets mondiaux sur le développement social (Copenhague 1995 et Genève 2000 notamment) et des efforts de l'OIT pour promouvoir un travail décent. A travers son action en matière de lutte contre l'exclusion sociale, STEP participe également à la réduction de la pauvreté.

19. La contribution de STEP en matière de lutte contre l'exclusion sociale se situe à deux niveaux :

- Développement d'une approche inter-sectorielle de lutte contre l'exclusion sociale au niveau local ;
- Extension de la protection sociale aux groupes exclus. STEP concentre ici son action dans le domaine de la santé. La santé est considérée par tous comme un droit universel alors que plus de la moitié de la population mondiale n'a même pas accès aux soins de base. Les besoins sont énormes dans ce domaine.

20. En matière de lutte contre l'exclusion sociale, STEP développe une approche inter-sectorielle au niveau local qui prend en compte la multiplicité des dimensions de cette exclusion et l'interrelation des facteurs qui la génèrent<sup>4</sup>. Les travaux sur l'exclusion sociale indiquent une faible efficacité des approches visant à la réduire qui se concentreraient sur l'une de ses dimensions ou de ses causes. Cependant, si un grand nombre d'ouvrages théoriques ou analytiques existent sur l'exclusion, très peu de références techniques sont disponibles concernant la mise en pratique d'une approche locale et inter-sectorielle destinée à réduire ce phénomène. Il existe donc le besoin d'élaborer un cadre de référence et d'action qui permette, sur la base de concepts, de principes et de méthodes partagées, d'articuler les contributions des différents secteurs dont la contribution resterait, autrement, limitée.

21. En matière d'extension de la protection sociale, STEP se consacre aux stratégies et mécanismes novateurs spécifiquement destinés à couvrir les exclus des systèmes existants. STEP oeuvre principalement dans le domaine de la santé<sup>5</sup> qui est particulièrement complexe du fait de la multiplicité des acteurs, des services et des fonctions en jeu. Selon les contextes sociaux, économiques et institutionnels, STEP travaille sur les initiatives décentralisées prises par des acteurs locaux (micro-assurances par exemple), les mécanismes spéciaux de sécurité sociale dirigés vers les exclus, la régulation des systèmes de sécurité sociale afin d'éviter l'exclusion des personnes jugées à hauts risques. STEP travaille également sur l'articulation entre ces différents mécanismes d'extension et les systèmes nationaux de protection sociale. Par contre, STEP n'intervient pas directement sur la réforme des systèmes de sécurité sociale n'ayant pas pour objet la réduction de l'exclusion. Le champ d'action de STEP est caractérisé par un fort besoin, d'une part de validation, de capitalisation et de diffusion des expériences existantes à l'échelle mondiale et, d'autre part, d'expérimentation et d'innovation.

22. STEP combine donc le développement d'un cadre d'intégration des apports sectoriels (approche inter-sectorielle) avec celui d'une compétence sectorielle, relative à un domaine clé en matière d'exclusion (la protection sociale). Dans les deux cas, la contribution de STEP se situe principalement au niveau méthodologique. STEP cherche à mettre à la disposition des différents opérateurs dans le monde les connaissances techniques qui leur permettront d'améliorer l'efficacité de leurs actions.

23. Dans ses approches techniques en matière de lutte contre l'exclusion et d'extension de la protection sociale, STEP accorde une grande importance à la participation des exclus et au renforcement de leur organisation. C'est en effet en s'organisant que ces

personnes peuvent réunir les moyens et les compétences nécessaires à la conduite d'activités économiques ou sociales viables. C'est également grâce à ces organisations que ces personnes sont en mesure d'acquérir une représentation, une visibilité et une force de négociation leur permettant de défendre leurs intérêts et de faire valoir leurs points de vue au niveau local, national, voire international. Ces organisations prennent généralement la forme d'associations, de coopératives ou de mutuelles. Elles appartiennent au secteur de l'économie sociale.

### **3.3 Le choix du développement des connaissances**

24. L'exclusion sociale en général et l'exclusion de la protection sociale en particulier constituent des problèmes d'une très grande ampleur. L'OIT, au regard de son mandat sur le plan international et des responsabilités qui lui ont été attribuées lors des grands sommets mondiaux<sup>6</sup>, doit proposer face à ces problèmes, des solutions porteuses d'un impact à grande échelle. En ce sens, l'OIT ne peut restreindre son intervention à des activités localisées et éparées qui, du reste, peuvent être exécutées par des opérateurs de la société civile, en particulier par les ONG (Organisations Non-Gouvernementales). Le programme STEP qui constitue l'un des principaux instruments de l'OIT dans ces deux domaines, doit se situer à ce sujet dans la ligne de l'organisation.

25. Les lacunes méthodologiques indiquées ci-dessus tant en matière de lutte contre l'exclusion sociale que d'extension de la protection sociale constituent une entrave importante à l'efficacité des actions conduites à l'échelle planétaire dans ces deux domaines<sup>7</sup>. La stratégie du programme STEP consiste à combler, en partie, ces lacunes méthodologiques<sup>8</sup> et à diffuser les connaissances correspondantes auprès des différents opérateurs intéressés au niveau mondial. Cette stratégie repose sur l'hypothèse que cet apport de connaissances contribuera à une plus grande efficacité des actions de ces opérateurs. Il en résultera, de ce fait, un gain d'impact important en matière de réduction de l'exclusion sociale et d'extension de la protection sociale.

26. Les aspects méthodologiques d'une intervention en matière de lutte contre l'exclusion ne sont pas les seuls à en déterminer le succès. D'autres éléments constituent des facteurs importants de ce succès, par exemple l'adéquation entre le besoin et le volume des ressources disponibles, l'engagement des acteurs en présence ou encore la possibilité de réaliser les consensus politiques nécessaires. Apporter une solution aux problèmes méthodologiques ne garantit donc pas le succès de l'action. Cependant, cette solution en constitue une condition nécessaire et l'on peut raisonnablement penser qu'en aidant un grand nombre d'opérateurs à disposer des connaissances méthodologiques utiles, on favorisera avec une fréquence relativement importante le succès de leurs actions. Ceci permet de retenir l'hypothèse mentionnée au paragraphe précédent.

27. La stratégie du programme STEP se fonde sur une seconde hypothèse à savoir que la connaissance est transférable. Selon cette hypothèse, une même connaissance peut répondre aux besoins d'opérateurs différents et il est possible pour ces opérateurs de s'approprier les connaissances qu'ils n'ont pas générées eux-mêmes. Cette seconde hypothèse est largement validée par l'histoire du développement des sciences et des technologies. Il reste que cette même histoire montre la nécessité d'adapter les connaissances aux contextes particuliers dans lesquels elles sont utilisées. Le processus d'appropriation n'est pas non plus immédiat. Il demande le recours à des techniques particulières qui doivent être intégrées au processus de diffusion des connaissances.

28. Sur la base de l'hypothèse précédente, on peut considérer qu'il est possible de faire bénéficier à une multiplicité d'opérateurs situés en des lieux différents de l'investissement réalisé en matière de création méthodologique par un (ou groupe) opérateur dans un lieu donné. Pour les opérateurs "récepteurs", le transfert de connaissance permet :

- des gains en investissement (ils n'ont pas "à réinventer la roue") ;
- une amélioration de la qualité technique des méthodes qu'ils vont utiliser ;

- des gains de temps.

29. De ce fait, l'effet de l'investissement initial dans la création de connaissances est multiplié et l'efficacité globale de l'action de l'ensemble des opérateurs est accrue. Le gain d'efficacité est d'autant plus grand que le nombre d'opérateurs "récepteurs" est élevé. Le coût de l'adaptation des connaissances réduit ce gain d'efficacité mais ce coût reste inférieur ou très inférieur à ce que coûterait la création de ces connaissances par les opérateurs "récepteurs".

30. Ainsi, l'avantage d'orienter le programme vers le développement des connaissances résulte d'abord du fait que les besoins méthodologiques sont très importants dans les deux domaines d'action du programme et ensuite de la possibilité de toucher un nombre élevé d'opérateurs via la diffusion/transfert de connaissances créées à partir d'un investissement circonscrit. Au regard des hypothèses précédemment mentionnées, le rapport coût/efficacité (impact) du développement des connaissances est pour les domaines concernés, plus avantageux que celui d'une intervention directe auprès d'un nombre limité de groupes cibles. Le développement des connaissances présente d'autres avantages, par exemple la création de synergies suite à l'établissement de relations directes entre opérateurs, via la diffusion.

31. L'implantation de STEP au niveau mondial constitue un avantage important en matière de développement des connaissances. En effet, le programme dispose du plus grand champ qu'il soit pour identifier les innovations méthodologiques les plus intéressantes et le nombre d'opérateurs qu'il peut toucher via la diffusion n'est pas limité par des restrictions géographiques<sup>9</sup>.

## **4. Le processus de développement des connaissances**

### **4.1 Cycle du développement des connaissances**

#### **4.1.1 Caractère cyclique du développement des connaissances**

32. Le développement des connaissances doit être considéré sous une double perspective:

- *La création de connaissances nouvelles.* Il s'agit de générer de nouveaux savoirs, de nouvelles méthodes permettant de contribuer à la réduction de l'exclusion sociale et/ou à l'extension de la protection sociale.
- *Le partage des connaissances disponibles.* Il s'agit de diffuser les connaissances disponibles auprès de différents acteurs engagés dans ces deux domaines, situés au niveau d'un pays, d'une région ou du globe.

33. Partage et création de connaissances s'inscrivent dans un processus cyclique. En effet, la création des connaissances est déterminée par l'état des connaissances disponibles et par les besoins de connaissances que celui-ci établit. Une fois les connaissances créées, elles sont à leur tour partagées et servent à définir les nouveaux besoins de création de connaissances, ce qui débouche sur l'engagement d'un nouveau cycle.

34. Les différentes phases dans le cycle du développement des connaissances sont centrales dans les objectifs du programme STEP. Le terme "phases" signale qu'il existe une certaine succession logique entre les différentes activités. Dans la réalité, la succession des phases est parfois beaucoup plus complexe que l'enchaînement cyclique évoqué précédemment. Afin de simplifier la présentation, c'est néanmoins ce type d'enchaînement qui sera décrit ci-après.

## **4.1.2 Les différentes phases du cycle de développement des connaissances**

### 4.1.2.1 La production d'un état des connaissances disponibles

35. La production d'un état des connaissances est nécessaire pour déterminer les connaissances pouvant être diffusées et celles qui doivent être créées. Cette production repose sur différents types d'activités : a) identification ; b) capitalisation ; c) production conceptuelle :

- a) *L'identification*<sup>10</sup>. L'identification est la première des activités à effectuer. Elle porte sur les expériences, la documentation et les acteurs. C'est sur la base de l'identification que sont déterminés les activités de capitalisation et le développement des relations de partenariat du programme. Le repérage des sources bibliographiques joue également un rôle important pour permettre une production conceptuelle de qualité.
- b) *La capitalisation*. Elle consiste en l'analyse d'expériences en cours ou passées et en la systématisation de leurs enseignements<sup>11</sup>. Elle est l'instrument privilégié pour tirer bénéfice — sur le plan de la connaissance — de la pratique. Les produits directs des activités de capitalisation sont des rapports d'études (études de cas en particulier), des synthèses ou des analyses comparées.
- c) *La production conceptuelle*. Afin de faire progresser les connaissances, il est indispensable de disposer d'un cadre descriptif et explicatif cohérent qui caractérise les problèmes à affronter, dresse un bilan du savoir disponible et situe les besoins de connaissances à générer. Ce cadre doit permettre d'unifier la multiplicité des faits observés dans la réalité par le recours à une représentation conceptuelle de portée générale (tout en indiquant les différences contextuelles). Il est indispensable pour recueillir un large assentiment quant à la démarche adoptée et aux objectifs poursuivis. La production conceptuelle peut également porter sur des éléments plus restreints comme par un exemple un mécanisme particulier d'extension de la protection sociale.

36. Une partie des activités décrites au paragraphe précédent génère une série de produits qui peuvent être directement diffusés pour contribuer au partage des connaissances. Il s'agit en particulier des documents de capitalisation et des articles conceptuels. Ceux-ci et d'autres produits intermédiaires sont également utilisés pour un nouveau travail conceptuel et de systématisation qui permet la création de produits nouveaux, comme les outils didactiques, directement destinés au partage des connaissances. L'état des connaissances disponibles détermine aussi directement les besoins de création de connaissances nouvelles.

### 4.1.2.2 La création de connaissances nouvelles

37. En matière d'extension de la protection sociale et de lutte contre l'exclusion sociale, il est particulièrement important d'associer les enseignements tirés d'activités concrètes sur le terrain à des travaux plus théoriques pour générer une connaissance de haute qualité, ayant la possibilité d'être utilisée à grande échelle. C'est pourquoi deux instruments<sup>12</sup> sont utilisés pour générer des connaissances nouvelles : a) la recherche et b) l'expérimentation :

- a) *La recherche*. Le terme "recherche" est employé ici pour désigner des activités d'investigations plus approfondies et plus théoriques que la capitalisation. Elle ne s'applique pas nécessairement à des expériences en cours. La recherche se traduit par la production d'articles ou de publications.
- b) *L'expérimentation*. Elle prend la forme dans le programme STEP d'activités concrètes (projets) sur le terrain. Dans les domaines d'activités de STEP,

l'expérimentation ne se limite pas à valider les hypothèses qui ont déterminé sa conception mais aussi d'en formuler et, en partie, d'en valider d'autres. L'expérimentation peut également jouer un rôle démonstratif important.

L'expérimentation et la recherche modifient l'état des connaissances disponibles. Leurs résultats donnent donc lieu à la production de nouveaux travaux conceptuels. Ces résultats sont également diffusés soit directement, soit via l'incorporation à d'autres produits comme par exemple les outils méthodologiques.

#### 4.1.2.3 Le partage des connaissances

38. Le partage des connaissances peut être réalisé à l'aide de différents instruments qu'il est utile de présenter brièvement :

- a) *Diffusion de publications.* Cette activité consiste en particulier à diffuser les documents conceptuels et de capitalisation. La diffusion peut être effectuée sous forme électronique et/ou sous forme de supports imprimés.
- b) *Production et diffusion d'outils méthodologiques et didactiques*<sup>13</sup>. Pour réaliser cette production, STEP a développé des processus qui lui sont propres et qui visent une bonne appropriation et adaptation des connaissances par les utilisateurs finaux. Les outils peuvent être développés sur supports imprimés ou sous forme électronique.
- c) *Formation.* Il est entendu ici par formation, la transmission de connaissances à travers la réalisation de cours. Ces derniers peuvent être dispensés à travers des sessions de formation réunissant un formateur et des participants ou à distance par communication électronique. La formation peut également contribuer à la validation et à l'amélioration des outils didactiques.
- d) *L'appui-conseil.* Il s'agit d'appuis techniques fournis à différentes catégories d'acteurs : gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs, agences bi et multilatérales, organisations de l'économie sociale, ONG, etc. Ces appuis peuvent avoir des objets très divers allant de la formulation, exécution et évaluation de politiques et programmes à des questions techniques très spécifiques. Les appuis sont fournis par STEP ou par des personnes et institutions qui travaillent étroitement avec lui.
- e) *Projets de diffusion.* Ces projets ont pour fonction de diffuser des mécanismes, systèmes, approches préalablement validés. A la différence des projets expérimentaux, ils ont un champ d'application large considéré soit du point de vue de l'extension géographique soit du nombre de personnes touchées. Ces projets peuvent être ou non exécutés par STEP.

39. Trois autres instruments du partage des connaissances sont utilisés par le programme. Ces instruments se distinguent des précédents dans la mesure où STEP intervient ici principalement comme un catalyseur dans l'échange ou dans l'accès des connaissances et non comme un diffuseur des connaissances qu'il a lui-même générées. Ces trois instruments sont décrits ci-dessous :

- f) *Ateliers, séminaires, colloques, etc. d'échange d'expériences.* STEP peut faire connaître son expérience lors de ces rencontres au même titre que les autres acteurs en présence.
- g) *Mise en relation d'acteurs.* Elle désigne ici une forme continue et organisée d'échanges entre acteurs. Elle se réalise en grande partie par voie électronique, comme c'est le cas, par exemple, dans la « Concertation entre les acteurs du développement des mutuelles de santé en Afrique de l'Ouest et du Centre ».
- h) *Fourniture d'un accès à des bases de données.*

40. Le partage des connaissances est une activité complexe dont les difficultés

méthodologiques sont souvent sous-estimées. Pourtant, la qualité de ce partage conditionne l'efficacité globale du développement des connaissances et de ce fait l'impact du programme. Parmi le questionnement méthodologique soulevé par le partage des connaissances, deux interrogations, en partie liées, sont particulièrement déterminantes:

- Sous quelles conditions et moyennant quels efforts, des connaissances générées dans un contexte particulier sont-elles utilisables dans un contexte différent ?
- Jusqu'où doit-on aller dans le renforcement de la capacité des utilisateurs finaux à utiliser les connaissances générées ?

41. La première de ces interrogations renvoie d'abord au type de connaissances à créer. STEP doit se focaliser sur l'élaboration d'approches et de mécanismes qui ne sont pas déterminés dans une proportion trop importante par des facteurs contextuels "rares". De même, une expérimentation au niveau "micro" ne se justifie pour le programme que si elle est porteuse d'une contribution à une échelle plus importante. En fait, la création de connaissances doit tendre, même si le terme est souvent décrié, à une modélisation des approches et mécanismes.

42. Même lorsque la création de connaissances satisfait les critères mentionnés ci-dessus, une adaptation des approches et mécanismes est le plus souvent nécessaire. Un processus d'essais/erreurs est souvent indispensable à cette adaptation. Il signifie qu'une certaine part d'expérimentation est incorporée au partage des connaissances.

43. La seconde interrogation renvoie à la relation de STEP avec les utilisateurs finaux des connaissances. En fait, l'intensité de cette relation détermine deux axes dans la stratégie de diffusion des connaissances. Le premier consiste en la mise à disposition d'information via la distribution de publications, d'outils et l'accès à des expériences. STEP cherche ici à toucher un ensemble large d'utilisateurs. Il ne réalise pas d'activités complémentaires visant à renforcer l'appropriation et l'adaptation des connaissances. A travers le second axe, il est recherché une véritable appropriation et adaptation des connaissances par un nombre limité d'utilisateurs (partenaires relais), sélectionnés par le programme. La forme de relations entre STEP et les membres du partenariat relais ne peut être standardisée. Il reste que plus tôt ces partenaires sont incorporés au processus de développement des connaissances, plus grandes sont les possibilités qu'ils acquièrent une bonne maîtrise de celles-ci.

44. La création du partenariat relais présente des avantages complémentaires :

- Le partage des connaissances ne peut être réalisé uniquement par les membres de l'équipe STEP au regard de l'ampleur de la tâche. Il est donc nécessaire de constituer un pool d'institutions et de consultants (partenariat relais) qui puisse participer à ce partage et qui, pour se faire, doit disposer d'une très bonne maîtrise des connaissances que STEP souhaite diffuser.
- Le partenariat relais contribue également à enrichir le processus de création des connaissances (via son intégration progressive au cycle de développement des connaissances).
- Une grande partie des partenaires relais est située dans les pays. Cette implantation favorise une meilleure prise en compte des contextes nationaux et locaux et donc facilite le processus d'adaptation des connaissances.
- Dans la perspective du désengagement du programme, le partenariat relais peut assurer une certaine pérennité du processus de développement des connaissances.

45. Le choix des instruments à utiliser pour le partage des connaissances est fonction du type de connaissances considéré, des moyens disponibles, des utilisateurs visés et de la relation que STEP souhaite développer avec ces derniers. L'emploi des nouvelles technologies de communication favorise grandement une diffusion large et à faible coût des connaissances ; il permet également l'emploi de méthodes interactives qui facilitent l'apprentissage et l'échange. Pour ces raisons, ces technologies occuperont une place

importante dans les activités de partage des connaissances du programme.

## **4.2 Les cibles du développement des connaissances**

46. Les cibles du développement des connaissances sont les personnes et institutions impliquées dans la création et le partage des connaissances ainsi que les utilisateurs finaux de celles-ci.

47. Selon le type de connaissances et les contextes, il s'agira, en matière de protection sociale, de renforcer la capacité :

- de cadres, décideurs, et chercheurs, de mettre en oeuvre, suivre et évaluer des politiques et programmes efficaces destinés à fournir une protection sociale aux groupes exclus ;
- de responsables d'organisations à la base et de la société civile de constituer et de gérer des mécanismes décentralisés, efficaces et viables, de protection sociale, articulés aux systèmes nationaux.

En matière de lutte contre l'exclusion sociale, les cibles seront constituées par le même type d'acteurs mais il ne sera considéré que les interventions au niveau local.

## **4.3 La fonction de plaidoyer**

48. A côté des activités de création et de partage des connaissances, STEP développe une série d'activités regroupées sous le terme de "plaidoyer" (advocacy). Ces activités permettent de renforcer les résultats du programme en :

- favorisant les consensus politiques et en donnant la légitimité institutionnelle nécessaires à l'action de STEP ;
- développant les possibilités d'influencer, via le partenariat, les stratégies et programmes d'acteurs clé en matière de protection sociale comme le sont les institutions financières internationales ;
- stimulant la participation de nouveaux acteurs aux interventions visant à l'extension de la protection sociale et en cherchant à influencer l'orientation de leurs actions.

Les activités de plaidoyer sont donc complémentaires aux activités de développement de la connaissance. Réciproquement, la connaissance est indispensable à tout plaidoyer crédible.

# **5. L'approche technique de STEP en matière de lutte contre l'exclusion sociale et d'extension de la protection sociale**

## **5.1 Approche inter-sectorielle de lutte contre l'exclusion sociale au niveau local**

49. L'exclusion sociale est un phénomène mondial en croissance dans toutes les régions. Suivant les contextes il prend différentes formes, représentant différents niveaux d'exclusion. Ainsi même des travailleurs de l'économie formelle peuvent se retrouver dans une situation d'exclusion partielle, en raison par exemple d'un système de sécurité sociale en partie défaillant. Ceci souligne que exclusion n'est pas synonyme de pauvreté, mais est un concept plus large.

50. L'exclusion ou la pauvreté ne peuvent être abordées par des analyses simples donnant lieu à des stratégies cohérentes mais non adaptées. Il faut prendre en compte la complexité des phénomènes en cause, qui sont déterminés toujours par une multiplicité de facteurs, à la fois très spécifiques et fortement liés entre eux.

51. Les concepts et les approches de l'exclusion sociale et de la pauvreté, qui restent focalisés sur des aspects sociaux en écartant les dimensions économiques, politiques ou culturelles, sont condamnés à l'échec. En effet, on ne peut que constater la faible efficacité des stratégies de développement qui ne proposent des solutions qu'à une des multiples dimensions du problème (création d'emplois, formation professionnelle, éducation, création d'infrastructure sanitaire, protection sociale,...). Une stratégie inter-sectorielle, multidimensionnelle, adaptable et adaptée aux différents contextes doit donc être définie, testée et mise en oeuvre.

52. Le plus souvent, les stratégies qui ne font appel qu'aux seuls mécanismes du marché et/ou à l'action de l'État débouchent également sur des échecs. Ces stratégies imposent aux populations exclues des approches standardisées sans prise en compte ni de la complexité, ni de la spécificité de leur situation.

53. Partant de ce cadre d'analyse, le Programme STEP a comme objectif le développement et la diffusion d'une approche inter-sectorielle de lutte contre l'exclusion sociale au niveau local, combinant efficacité et équité et fondée sur la reconnaissance :

- du besoin d'une participation active et d'un "empowerment" des populations exclues, notamment par l'intermédiaire d'organisations "d'économie sociale". Les valeurs représentées par l'économie sociale sont la solidarité, l'autonomie, la responsabilité, la distribution équitable des charges et des profits, l'interdépendance des activités humaines ;
- de la nature multi-sectorielle des phénomènes d'exclusion et la nécessité de développer un cadre d'analyse et d'action inter-sectoriel qui dépasse "the one problem one solution approach" et vise à mettre en place une approche cohérente et intégrée, liant les différents secteurs ;
- de la nécessité de prise en compte de la spécificité des contextes locaux dans le cadre de stratégies locales ;
- du rôle joué au niveau local par l'ensemble des acteurs concernés : gouvernements, collectivités locales, partenaires sociaux, société civile /économie sociale et secteur privé et de la nécessité de développer des stratégies locales intégrées, favorisant les partenariats, les complémentarités et les synergies entre acteurs.

54. L'objectif spécifique de STEP dans ce domaine n'est donc pas de travailler sur l'ensemble des mécanismes et méthodes propres aux différents secteurs d'intervention, mais de contribuer à combler le vide méthodologique actuel dans la capacité de conception et de mise en oeuvre de telles stratégies inter-sectorielles au niveau local, basées sur les quatre principes précités et notamment de travailler sur les mécanismes d'intégration entre secteurs et entre acteurs.

## **5.2 Approche technique d'extension de la protection sociale en matière de santé**

### **5.2.1 Le profil des groupes exclus**

55. Sont considérées comme exclues de la protection sociale en matière de santé, les personnes qui ne peuvent accéder à un paquet de services jugé comme minimum dans la société dans laquelle ils vivent. Pour le programme STEP<sup>14</sup>, le paquet minimum devrait être considéré comme la meilleure protection qu'une nation puisse offrir à tous ses citoyens et résidents à une période donnée, au regard de ces capacités financières et institutionnelles. Les efforts doivent tendre à une augmentation de ce minimum à mesure que la capacité de la nation se développe. A une date donnée, la détermination du paquet minimum doit être trouvée sur le plan national par le biais du dialogue social et, à chaque fois que possible, avec la participation de représentants des personnes exclues.

56. Les personnes qui souffrent d'exclusion peuvent être regroupées en deux sous-ensembles :

- celles qui ne bénéficient pas d'une couverture formelle de protection sociale que ce soit de manière permanente ou temporaire. Les raisons de cette exclusion peuvent être très diverses : nature de l'emploi, insuffisance de la capacité contributive, législation inappropriée, déficience de l'offre de soins, etc.
- celles qui bénéficient d'une couverture formelle mais qui ne peuvent néanmoins pas accéder aux services. Les raisons de cette exclusion peuvent également être multiples : déficience des institutions ou programmes devant fournir la couverture, isolement géographique, discrimination, etc.

Sont également considérées pour l'action du programme, les personnes qui bénéficient d'une couverture mais qui sont susceptibles d'être exclus dans des délais proches au regard des risques particuliers qu'elles présentent : personnes âgées, femmes en âge de procréer, malades chroniques, etc.

### **5.2.2 Les valeurs à la base de l'approche du programme**

57. L'approche prônée par le programme STEP, et l'OIT en général, en matière d'extension de la protection sociale en santé est basée sur un certain nombre de valeurs, à savoir : l'équité, l'efficacité, la solidarité, la responsabilité des différents acteurs et la gestion démocratique, la viabilité.

58. *L'équité.* Les préoccupations en matière d'équité portent d'abord sur la possibilité d'accès aux soins médicaux. La Déclaration Universelle des Droits Humains considère cet accès comme un droit de toute personne. En fait, tout individu, indépendamment de sa situation économique, sociale ou culturelle, de son sexe, de son état de santé et de son âge, devrait pouvoir bénéficier d'une protection sociale en santé qui lui permette d'accéder au paquet minimum. L'équité est à rechercher également dans la contribution financière de chaque individu aux ressources de la protection sociale. Il est souhaitable que toute personne qui en a la possibilité contribue, en fonction de ses moyens, à sa propre protection sociale et, le cas échéant, à l'effort collectif que cette dernière met en jeu.

59. *La solidarité entre les individus.* La solidarité entre les membres d'un même pays et d'une même communauté constitue une autre valeur fondamentale pour ériger une protection sociale pour tous. Sur le plan financier, la solidarité doit se traduire par un transfert de ressources des riches vers les pauvres. Ce transfert est indispensable pour permettre aux catégories de personnes les plus démunies de bénéficier d'un niveau de prestation adéquat. Les mécanismes basés sur l'assurance devraient également permettre de faire jouer les solidarités entre les malades et les bien portants, entre les générations, entre les actifs et les inactifs.

60. *L'efficacité.* En matière de santé, l'efficacité est d'abord à considérer dans l'allocation des ressources et dans leur utilisation. Les ressources sont allouées de manière efficace si elles produisent le maximum de gain quant à l'état de santé par unité de coût. Elles sont utilisées de manière efficace si pour une unité de coût donné, elle procure le maximum possible de services.

61. *La responsabilité des différents acteurs et la gestion démocratique.* Les responsabilités assumées par les États dans la gestion et la mise en œuvre des mécanismes de protection sociale varient sensiblement d'un pays à l'autre. Toutefois, la tendance générale observée est celle d'un désengagement de l'État et la multiplication des acteurs participants à ces mécanismes : partenaires sociaux, organisations de la société civile, opérateurs du secteur commercial, collectivités locales, etc. Le dialogue social constitue un instrument puissant pour fixer la distribution des rôles et des responsabilités entre ces acteurs. La participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, au côté de l'État, à la gestion des systèmes de sécurité sociale découle

directement de la contribution que leurs membres effectuent à ces systèmes. Lorsque les systèmes font également appel à l'action d'autres acteurs (collectivités locales, associations par exemple) la participation de ces derniers doit être également recherchée.

62. *La viabilité.* Tout effort visant à étendre la protection sociale serait inutile s'il ne reposait pas sur des bases permettant d'assurer la viabilité sur le long terme des systèmes adoptés. La recherche de viabilité se pose à la fois sur le plan financier et sur celui des institutions. L'objectif est que les systèmes puissent opérer avec succès même en l'absence d'aide extérieure et qu'ils soient en mesure de faire face aux évolutions démographiques et économiques.

### **5.2.3 Les modalités d'extension de la protection sociale sur lesquelles travaille STEP**

63. La définition des modalités d'extension de la protection sociale va résulter d'une analyse des problèmes (causes d'exclusion) et des capacités disponibles pour y faire face. Pour les États, il est très important de cerner les capacités sur le plan institutionnel et financier. Pour les exclus, il s'agit de considérer la capacité contributive mais aussi le niveau ou la possibilité que ceux-ci s'organisent.

64. La détermination des modalités d'extension obéit également à des choix politiques. C'est à chaque pays qu'il revient de déterminer les objectifs et les valeurs sur lesquels il définira, en fonction des particularités nationales, les stratégies d'extension de la protection sociale. De ce fait, le programme ne cherche pas à imposer un ou des mécanismes particuliers mais à offrir aux décideurs des éléments clairs d'appréciation quant aux différentes alternatives qui s'offrent à eux pour atteindre les objectifs fixés.

65. Dans les pays disposant d'une capacité institutionnelle et financière conséquente (pays à revenus intermédiaires), STEP travaille à la conception de mécanismes de couvertures faisant intervenir des subventions publiques ou d'autres formes de redistribution, soit à travers des systèmes d'assurance publics ou privés, soit via des programmes d'assistance visant des groupes cibles particuliers, femmes/enfants par exemple. La subvention constitue un moyen de redistribution qui permet de faire jouer la solidarité entre riches et pauvres. Les interrogations méthodologiques portent sur les formules les plus efficaces et les plus équitables dans l'utilisation des subventions publiques.

66. STEP est intéressé en particulier à ce sujet par les mécanismes de subventions de la demande d'assurance (subvention des primes) comme formule alternative et/ou complémentaire à la traditionnelle subvention de l'offre de soins. La subvention de la demande crée la possibilité pour les bénéficiaires de choisir les prestataires de soins<sup>15</sup> ce qui présente des avantages en termes d'équité vis-à-vis des autres personnes protégées et constitue une incitation à une amélioration de la qualité de l'offre. Les systèmes de subvention de la demande permettent théoriquement un meilleur ciblage des subventions sur les personnes qui en ont vraiment besoin. Ces systèmes peuvent néanmoins présenter des effets pervers qui doivent être combattus par une régulation efficace de la protection sociale et par un ensemble d'incitations adéquates aux différents acteurs impliqués. Ils présentent également la difficulté de demander des montants de subventions fluctuants car dépendants du nombre d'exclus.

67. Dans les pays pauvres, les capacités des États ne permettent généralement pas d'envisager une redistribution importante via les subventions. La faiblesse institutionnelle des institutions de sécurité sociale dans la plupart de ces pays réduit également le rôle que celles-ci peuvent jouer en matière d'extension de la couverture. STEP focalise ici son effort sur les formes d'assurance qui peuvent être initiées au niveau décentralisé. Ces systèmes regroupés, sous le terme de micro-assurance, présentent une certaine diversité mais ils partagent au moins trois caractéristiques, outre le recours à l'assurance :

- leur financement est assuré, au moins partiellement, par leurs adhérents ; cette contribution reste d'un montant accessible aux catégories de personnes concernées ;
- l'adhésion est volontaire ou automatique<sup>16</sup>;
- leur création et leur gestion ne relèvent pas de la responsabilité de l'État.

Le niveau de participation et d'organisation des membres au sein des systèmes constitue une variable importante, l'expérience montrant que ceux avec forte participation et organisation sont généralement plus efficaces que les autres.

68. Les systèmes de micro-assurance sont encore peu nombreux à l'échelle mondiale. Ils font l'objet d'un intérêt croissant. Théoriquement au moins, ce type de systèmes est susceptible de remplir plusieurs fonctions outre la prévention des risques sanitaires et leur réparation via l'assurance. Ils peuvent participer à la création d'une demande de soins solvable et structurée, stimuler l'amélioration de la qualité des soins et accroître l'efficacité des dépenses de santé. Ils peuvent jouer un rôle important en matière de prévention et d'éducation à la santé. Ils peuvent faciliter une représentation des utilisateurs des services de soins et contribuer à la gouvernance démocratique du secteur de la santé. Ils peuvent créer des services de santé là où ceux-ci font défaut. Ils peuvent remplir un rôle éducatif en introduisant le principe de prévoyance contre les risques auprès des populations peu habituées à l'assurance. Enfin, ils participent à l'intégration sociale et politique.

69. Dans la réalité, les systèmes qui ont été étudiés en Amérique latine et en Afrique jusqu'à présent montrent souvent des insuffisances importantes et/ou une faible capacité à couvrir un nombre élevé de personnes. En Asie, il semble que se trouvent les systèmes les plus performants. Il reste dans tous les cas de nombreuses interrogations méthodologiques à combler pour parvenir à des formes de micro-assurance ayant réellement le potentiel de couvrir durablement un nombre significatif de personnes.

70. Ces systèmes s'adressant à des personnes de faibles ressources, il est légitime, au nom de la solidarité et de l'équité, qu'ils bénéficient d'un soutien financier (subsidés à l'offre de services ou à l'assurance). Ce soutien constitue également un facteur incitatif favorable à la création et à la croissance des systèmes. Malheureusement, dans nombre de pays, les possibilités de soutien financier sont très réduites voire nulles. En l'absence de mécanismes de redistribution, ces systèmes doivent être considérés comme des formes de protection transitoires.

71. Dans le cas des personnes bénéficiant d'une protection sociale formelle mais qui sont susceptibles d'être exclues en raison de leur risques personnels, l'action doit porter sur la régulation des systèmes de protection sociale et le développement de transferts entre assurés ("subventions" de facto par les assurés à faibles risques, des assurés à forts risques). Suivant les contextes et en particulier en présence ou non d'une offre concurrentielle d'assurance, les difficultés techniques sont plus ou moins importantes pour remédier à ce type d'exclusion. Dans ce domaine aussi, il reste encore d'importants besoins méthodologiques.

72. La tendance qui semble se dégager est que la protection sociale sera assurée de plus en plus dans un même pays par plusieurs systèmes opérant de manière complémentaire. Il est probable que ces différents systèmes soient le reflet d'initiatives de l'État et des partenaires sociaux mais également de la société civile et du secteur privé commercial. Cette multiplicité des systèmes demande une bonne coordination des efforts en matière de politique sociale et économique afin de donner une cohérence et une efficacité plus grande aux régimes en vigueur et à ceux à créer. Cette coordination est également nécessaire pour allouer de manière optimale les ressources disponibles, maintenir le caractère incitatif des mesures préconisées et réduire les fraudes et les abus. Elle demande un renforcement des relations de coopération entre les institutions publiques (finance/santé par exemple) et les autres acteurs impliqués dans les différents

mécanismes ainsi que celui de la fonction de l'État en matière de régulation.

## **6. Le rôle du partenariat dans l'action de STEP**

73. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des phénomènes d'exclusion, STEP et l'OIT ne peuvent envisager d'obtenir des résultats significatifs dans ce domaine en travaillant de façon isolée. C'est pourquoi le développement de partenariats avec l'ensemble des acteurs concernés fait partie intégrante de la stratégie d'intervention de STEP.

74. Le but recherché à travers les relations de partenariat est de développer des synergies entre organisations, basées sur les complémentarités, et ainsi d'améliorer la qualité des produits et la rapidité des interventions, d'en faciliter le financement, d'en réduire les coûts et d'augmenter globalement la diffusion des connaissances et donc l'impact du programme.

75. Les types de partenaires visés sont de natures diverses :

- organisations de base, mouvements sociaux,
- grands réseaux inter-organisations,
- partenaires sociaux,
- gouvernements et collectivités locales,
- centres de recherche et de formation,
- organisations internationales, notamment du système des Nations Unies,
- coopérations bilatérales,
- grandes fondations,
- donateurs,
- banques de développement.

76. Les relations de partenariat sont plus ou moins formalisées (accords de partenariat, MOUs). Mais elles ont des objectifs clairs et précis et se traduisent par des actions conjointes concrètes : réseaux de concertation, co-publications d'articles, études ou outils, organisation de réunions ou de formations conjointes, initiatives conjointes, agendas de recherche communs, sites WEB et bases de données communs, co-exécution de projets sur le terrain, co-financements divers, etc.

## **7. La place de la mobilisation des ressources dans l'action de STEP**

77. Le programme STEP est financé par un ensemble de donateurs dont trois jouent un rôle particulièrement important : la Belgique, le Portugal et le Bureau international du Travail. Le financement de la Belgique joue un rôle primordial, car il assure un noyau central et stable d'expertise de haut niveau, responsable du leadership et de la cohérence technique du programme en matière de protection sociale. Le Portugal joue un rôle semblable de leader pour assurer l'expertise en matière d'exclusion sociale. Le BIT assure la logistique du programme et finance plusieurs postes d'experts de haut niveau tant au siège que sur le terrain pour assurer la coordination des activités menées par le programme. Ce noyau central de donateurs constitue la base indispensable pour la mise en oeuvre de la stratégie de développement des connaissances.

78. A partir de là, le développement du programme se traduit par la conception et la mise en oeuvre progressive d'un ensemble de projets sur le terrain dans les différentes régions du monde. Ces projets remplissent des fonctions diverses et complémentaires (identification et capitalisation des expériences, expérimentation d'approches ou de mécanismes nouveaux, validation d'outils, effet démonstratif et diffusion à grande échelle des mécanismes et pratiques les plus performantes, etc.).

79. Le financement de ces projets sur le terrain est donc essentiel et doit venir de ressources complémentaires au financement central. STEP développe une stratégie active de mobilisation de ressources en combinant différents types d'actions : plaidoyer,

information et sensibilisation des donateurs, conception et formulation de documents de projets, négociation des financements.

80. Les principales sources de financements visées sont : les donateurs multi-bilatéraux, le PNUD, le FNUAP, la Banque Mondiale ainsi que les grandes fondations internationales.

81. En plus de la mobilisation de ressources directes, STEP est également actif dans le développement de co-financements, en particulier avec les autres agences spécialisées des Nations Unies, les ONGs, les centres de recherche et de formation, les gouvernements et les projets bilatéraux.

82. Au-delà même de ces cofinancements, la stratégie STEP de mobilisation de ressources inclue un très important travail d'orientation dans la conception des projets bilatéraux ou d'ONGs et plus essentiel encore sur les programmes d'investissements de la Banque Mondiale, pour qu'ils prennent en compte les approches et mécanismes développés par STEP et participent ainsi de façon significative à leur diffusion à grande échelle.