



Mexique

Superficie	1 959 284 km ²
Population ⁱ	108 400 000
Répartition par âge	
• 0-14 ans (%)	29,1
• 15-64 ans (%)	64,7
• 65 ans et plus (%)	6,2
Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes) pour les deux sexes ⁱⁱ	14,2
Espérance de vie à la naissance (années) pour les femmes ⁱⁱⁱ	77,8
Espérance de vie à la naissance (années) pour les hommes ^{iv}	73,1
Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) ^v	53,3
PIB par habitant	
• En dollars E.-U. ¹ courants ^{vi}	10 232
• PPA (en dollars internationaux courants) ^{vii}	14 570
• Monnaie locale constante	83 955
Dépenses totales pour la protection sociale publique (% du PIB) ^{viii}	7,4
Taux de chômage (%) ^{ix}	5,3
Taille de l'économie informelle ^x	28,8
Rang pour l'indice de développement humain (IDH) ^{xi}	53
Indicateurs de pauvreté IDH – rang pour l'indicateur de pauvreté humaine ^{xii}	23

¹ Sauf indication contraire, le dollar s'entend du dollar des Etats-Unis.

Un socle de protection sociale

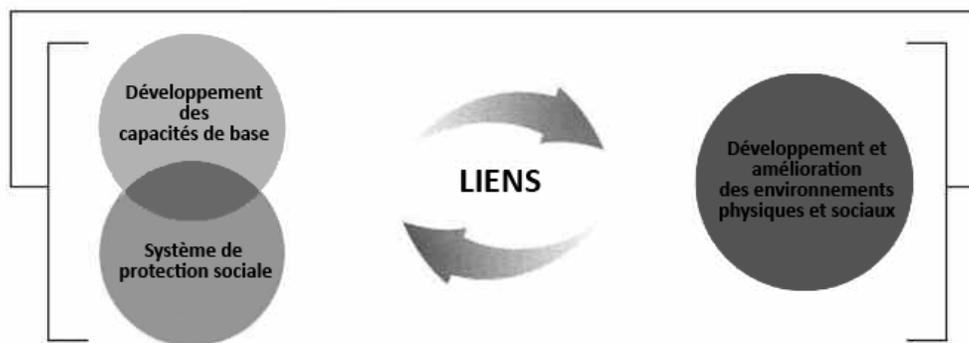
13

Blanca Lila Gracia López

Mexique

Résumé

En 2008, le gouvernement mexicain a lancé une stratégie sociale intégrée de coordination interinstitutionnelle ayant pour nom: Vivre mieux (Vivir Mejor). Celle-ci prend en considération la totalité du cycle de vie des individus et de leurs familles, et met l'accent sur le développement humain durable afin d'éliminer la pauvreté et ses causes structurelles. Elle a favorisé des réalisations qui ont renforcé le système de protection sociale et qui contribuent à promouvoir une plus grande participation citoyenne.



Développement des capacités de base

Le développement des capacités de base comprend des actions garantissant l'égalité des chances et des conditions pour le développement social. Sont pris en compte l'ensemble des programmes offrant aux foyers mexicains les plus pauvres l'accès à l'éducation, à la santé, à l'alimentation et à un logement décent.

Système de protection sociale

Le système de protection sociale est composé de l'ensemble des outils et programmes permettant aux citoyens de mieux gérer les risques et les imprévus qui pourraient surgir tout au long de leur vie (catastrophes naturelles, maladies chroniques et perte d'emploi). Sont également comprises les actions à destination de groupes spécifiques de la population particulièrement vulnérables.

Combiner développement économique et social

Développement économique et développement social sont combinés dans ces actions qui visent à promouvoir des emplois dans l'économie formelle bien rémunérés et à en faciliter l'accès.

A propos de l'auteure

Blanca Lila Gracia López, directrice des Affaires internationales, ministère du Développement social (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL).

Introduction

La présente étude de cas décrit l'évolution des politiques de protection sociale au Mexique en utilisant pour cela les données provenant d'un questionnaire qui prend en compte deux dimensions de la politique sociale: les institutions sociales et la stratégie sociale. Elle étudie les programmes que comportent ces politiques et en tire des conclusions pour le développement d'un socle de protection sociale.

L'expérience montre que les politiques de protection sociale nécessitent un cadre institutionnel solide. Ce n'est pas tellement le type ou le nombre de programmes qui importe, mais bien plutôt la manière dont ces programmes s'articulent dans une stratégie nationale qui se concentre sur des objectifs de développement social et qui permet d'y converger.

Contexte

La protection sociale au Mexique a été façonnée au fil des années par divers facteurs sociaux, économiques et politiques. Aujourd'hui, elle est intégrée à une stratégie globale de politiques sociales, s'appuyant sur un cadre légal et institutionnel, qui coordonne et vient compléter l'ensemble des programmes sociaux du gouvernement dans le but de promouvoir l'accès à une protection sociale pour tous et d'assurer une protection pour les groupes les plus vulnérables de la population.

Les principaux aspects de la protection sociale

Au Mexique, la protection sociale existe depuis très longtemps. Elle remonte aux droits sociaux consacrés dans la Constitution de 1917, qui introduit également la sécurité sociale dans son article 123 relatif à la régulation des relations de travail. Selon ce même article, les employeurs ont obligation d'assurer aux travailleurs une retraite, un logement et des services de santé, entre autres.

La sécurité sociale est entrée pleinement en vigueur dans les années 1940 avec la création de l'Institut mexicain de sécurité sociale (Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS) qui visait à protéger les travailleurs du secteur privé. Plus tard, en 1960, a été créé l'Institut de sécurité sociale et de services sociaux pour les fonctionnaires (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE).

La sécurité sociale repose sur ces deux systèmes : l'IMSS et l'ISSSTE. Il existe, en outre, d'autres systèmes de sécurité sociale au sein des organismes fédéraux au niveau des Etats, des organismes semi-publics et des banques de développement.

Malgré ses avancées notables dans le domaine de la sécurité sociale, le Mexique a connu un développement inégal et privilégiant les secteurs les plus organisés de la population: celui des salariés et des employés syndiqués. En conséquence de quoi, une proportion élevée de la population, non affiliée aux régimes contributifs liés au travail, a été exclue du système de sécurité sociale. Les paysans ainsi que les travailleurs de l'économie informelle ont été parmi les groupes les plus touchés.

Ce modèle de sécurité sociale n'a pas eu à faire face à de grandes difficultés au cours de la période comprise entre 1940 et 1981 du fait que l'économie connaissait alors une croissance soutenue de 6,3 pour cent en moyenne par an. Cependant, après 1982, la situation a changé, en raison d'une crise économique. Entre 1982 et 1988, le Mexique a connu une croissance de son PIB de 1,8 pour cent, ce qui correspond à un taux moyen annuel de 0,23 pour cent. Cela a conduit à des pertes d'emploi, à une diminution du revenu réel des ménages, à une augmentation de la pauvreté et à la prolifération de l'économie informelle. Par la suite, au cours de la période allant de 1989 à 1994, l'économie s'est quelque peu redressée et a atteint un taux moyen annuel de croissance du PIB de 1,99 pour cent.

Le Mexique a conservé un taux de croissance faible et a vécu des crises économiques répétées en 1982, 1995 et 2009. Celles-ci ont davantage creusé les écarts d'accès à des niveaux minimums d'aide sociale entre les Mexicains. Néanmoins, à la fin des années soixante-dix, l'Etat a entrepris une action de lutte contre la pauvreté par le biais des premiers programmes ciblés d'aide sociale. Ceux-ci comprenaient le programme d'investissements publics pour le développement rural (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER), créé en 1973; la Coordination générale du plan national en faveur des régions pauvres et des groupes marginalisés (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR) en 1977; le Système alimentaire mexicain (Sistema Alimentario Mexicano, SAM) en 1980; le programme national de solidarité (1990-1995) et le programme d'éducation, de santé et d'alimentation (Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA) qui a été lancé en 1997 et qui est devenu, en 2002, le programme de développement humain (Oportunidades).

Ces programmes ont conduit à des progrès non négligeables, mais insuffisants. Les expériences antérieures démontrent que l'amplitude de la pauvreté dépasse le cadre d'un programme gouvernemental et rend, au contraire, nécessaire la présence d'un cadre institutionnel et d'une coopération entre les divers organismes et les différents niveaux de pouvoir au sein de l'Etat afin de bâtir une politique sociale globale.

En 2000, a été entamé un processus destiné à poser les fondations d'une politique sociale publique. Celui-ci intégrait les expériences accumulées et créait de nouveaux outils permettant de lutter contre la pauvreté. En janvier 2004, la loi générale sur le développement social (Ley General de Desarrollo Social, LGDS) est entrée en vigueur. Elle garantit le plein exercice des droits sociaux inscrits dans la Constitution et assure l'accès au développement social pour tous. Les instruments qui ont été créés garantissent le budget et assurent le maintien de l'évaluation des programmes sociaux et de la transparence des investissements en ressources financières. Le système national de développement social a été mis en place et permet d'identifier les institutions chargées du développement social et

les mécanismes visant à assurer la participation des différents niveaux du gouvernement et les différents secteurs de la société.

Les multiples dimensions de la pauvreté²

Le Mexique est un pays aux contrastes marqués. Son économie est la deuxième plus importante d'Amérique latine et son revenu de 10 232 dollars (Banque mondiale, 2008) le situe au niveau des pays à revenu intermédiaire-supérieur. De fortes inégalités et la pauvreté dominant toutefois.

Au cours de la période allant de 1994 à 1996, le pays a subi une crise économique sévère qui a eu comme conséquence une augmentation de la pauvreté liée au patrimoine³, qui est passée de 52,4 pour cent à 69 pour cent. Cependant, dans les années suivantes, le pays a connu une réduction importante de son niveau de pauvreté. Ainsi, au cours de la période allant de 1996 à 2008, le pourcentage de la population en situation de pauvreté liée au patrimoine a été réduit de 22 pour cent, celui-ci passant de 69 pour cent à 47 pour cent. C'est-à-dire qu'environ 13,4 millions de personnes ont échappé à la pauvreté. De même, au cours de cette période, le pourcentage de la population en situation de pauvreté alimentaire est passé de 37,4 pour cent à 18,2 pour cent, ce qui représente en chiffres absolus 15,1 millions de personnes. Ce changement positif est dû à la stabilité macroéconomique et à la mise en œuvre d'une politique de développement social solide.

Entre 2006 et 2008, les données mesurant la pauvreté monétaire indiquent une augmentation de l'incidence de la pauvreté liée au patrimoine, qui est passée de 42,6 pour cent à 47,4 pour cent (graphique 1). L'incidence de la pauvreté alimentaire a également crû, passant de 13,8 pour cent à 18,2 pour cent. En termes absolus, cela représente 5,9 millions (pauvreté liée au patrimoine) et 5,1 millions (pauvreté alimentaire) de personnes supplémentaires. Soit un nombre de personnes en situation de pauvreté passant, respectivement, de 44,7 à 50,6 millions et de 14,4 à 19,5 millions.

Cette situation doit être analysée dans le contexte de la crise économique et alimentaire mondiale qui a frappé le Mexique, provoquant une diminution du taux de croissance du PIB de 3,6 pour cent en 2007, puis de 1,4 pour cent en 2008 et enfin de -6,5 pour cent en 2009.

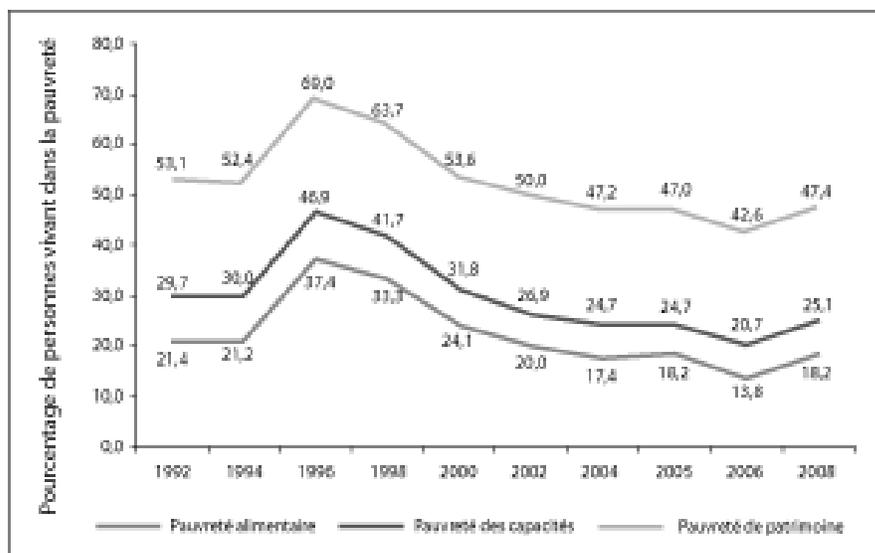
² D'après la méthodologie utilisée pour évaluer la pauvreté monétaire, la «pauvreté» se définit comme suit:

a) **pauvreté alimentaire**: incapacité à acquérir un panier alimentaire de base, même si l'ensemble des revenus disponibles du ménage étaient consacrés uniquement à l'achat des biens composant ce panier;

b) **pauvreté des capacités**: insuffisance du revenu disponible pour acquérir le panier alimentaire et réaliser les dépenses nécessaires pour la santé, le logement et l'éducation, même si l'ensemble des revenus du ménage étaient consacrés à cette seule fin;

c) **pauvreté de patrimoine**: insuffisance du revenu disponible pour acquérir le panier alimentaire et réaliser les dépenses nécessaires pour la santé, l'habillement, le logement, les transports et l'éducation, même si l'ensemble des revenus du ménage étaient consacrés uniquement à l'achat de ces biens et services.

³ Le Mexique fournit différentes courbes de pauvreté fondées sur le revenu par habitant qui reflètent la pauvreté alimentaire, la pauvreté de patrimoine et la pauvreté des capacités. La pauvreté des capacités comprend l'accès à un logement décent, aux soins de santé et à l'éducation. Voir: <http://www.coneval.gob.mx/>.



Graphique 1 |
Evolution
de la pauvreté
monétaire,
1992-2008 (en
pourcentage
de la population)

Source: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), estimations basées sur l'enquête auprès des ménages, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH), de 1992 à 2008.

La mise en place d'un socle de protection sociale

L'impact de la dernière crise sur les groupes les plus vulnérables de la population a été moins important que n'aurait pu le laisser penser l'ampleur de la baisse du PIB. Cela est dû, entre autres raisons, à l'institutionnalisation d'une politique de développement social, à la création d'un système de sécurité sociale et, en particulier, à l'important rôle qu'a joué le programme de développement humain *Oportunidades*.

D'après Gustavo Merino, sous-secrétaire chargé de la planification et de l'évaluation du développement social auprès du ministère du Développement social (SEDESOL) (août 2008-juillet 2010):

*Une politique sociale efficace se manifeste en comparant l'impact de la crise économique que nous vivons actuellement par rapport à la crise de 1994, qui est d'une ampleur similaire en termes de PIB. A cette époque-là, le nombre de pauvres a augmenté de 17 millions, passant de 52,4 pour cent à 69 pour cent. En revanche, entre 2006 et 2008, la pauvreté liée au patrimoine est passée de 42,5 pour cent à 47 pour cent, nous ramenant à des niveaux similaires à ceux de 2005. Et bien que ces chiffres ne reflètent pas l'impact de la crise dans son ensemble, aucune estimation sérieuse n'annonce un impact aussi élevé qu'en 1994. Le CONEVAL estime qu'en l'absence de programmes tel que *Oportunidades*, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême aurait augmenté de 2,8 millions entre 2006 et 2008, dans la mesure où ces programmes, tout en s'attaquant aux causes structurelles de la pauvreté, protègent également les ménages contre les pertes de revenu.» («Política social, economía y combate a la pobreza. (El Universal, 4 mai 2010)*

Afin de contrer les effets de la crise de 2008-2009 et pour revenir à une réduction constante et continue de la pauvreté, le gouvernement fédéral a non seulement augmenté les dépenses sociales, mais il a également renforcé les programmes sociaux en élargissant l'étendue de la protection et en améliorant les interactions entre les politiques sociales et économiques.

A l'intérieur de ce processus, un intérêt tout particulier devrait être accordé à la stratégie «Vivre mieux» (*Vivir Mejor*), mise en œuvre en mars 2008. Il s'agit en effet d'une stratégie de politique sociale qui va dans le sens d'une approche élargie de la protection sociale, celle-ci étant entendue comme devant mettre l'accent sur le développement des compétences de base ; sur les liens entre, d'une part, un contexte social qui détermine à la fois l'accès à l'emploi et les possibilités de création de revenu et, d'autre part, l'environnement et la protection contre la perte de revenus ; sur la pauvreté et sur l'exclusion sociale qui mettent les gens dans des situations de vulnérabilité et de risque social.

Cette stratégie vise à associer lutte contre la pauvreté et lutte contre les inégalités tout en encourageant la cohésion sociale.

De 1996 à 2008, ont été jetées les bases de l'institutionnalisation et du renforcement du programme *Oportunidades*, programme de développement humain qui tient son origine du programme PROGRESA. Le but du programme *Oportunidades* est d'assurer une protection sociale à 5,8 millions de familles en 2010, chiffre en nette progression par rapport aux 300 000 familles du programme PROGRESA à ses débuts, en 1997.

Un système de protection sociale a ainsi été mis en place. Il a été conçu comme un mécanisme servant à la coordination et à la mise en œuvre des différents programmes sociaux et réunissant la sécurité sociale traditionnelle et l'offre de services sociaux et de transferts en espèces soumis à conditions. Il prend également en compte le cycle de vie de l'individu et de sa famille, de la femme enceinte à la personne âgée ; et comprend les nombreuses expressions de la pauvreté qu'implique la discrimination fondée sur le sexe. De ce fait, le Mexique possède désormais un socle de protection sociale, fruit d'une maturation de plusieurs décennies.

L'expérience montre que les politiques de protection sociale nécessitent un cadre institutionnel solide. Ce n'est pas tellement le type ou le nombre de programmes qui importe, mais bien plutôt la manière dont ces programmes s'articulent dans une stratégie nationale qui se concentre sur des objectifs de développement social et qui permet de s'y diriger.

Les principaux instruments de l'institutionnalisation de la politique sociale

La loi générale sur le développement social

L'efficacité et l'orientation de tout programme social, au-delà de la qualité de sa conception, dépend en grande partie du cadre institutionnel sur lequel il s'appuie. Le cadre institutionnel renvoie à un ensemble de facteurs favorisant l'évolution et l'amélioration continues d'un politique sociale à long terme.

Au Mexique, la loi générale sur le développement social (Ley General de Desarrollo Social) pose les bases d'une politique étatique de développement social. Elle institutionnalise divers processus de politique publique, favorise la coordination entre les différents niveaux

de gouvernement et les institutions du pouvoir exécutif, et encourage l'évaluation et la transparence.

Cette loi énonce que la politique nationale de développement social doit inclure différentes dimensions afin de lutter contre la pauvreté dans les domaines suivants: éducation, santé, aide alimentaire, création d'emploi et de revenu, travail indépendant et formation sécurité sociale et programmes d'aide sociale, développement régional, infrastructures sociales de base, et promotion du secteur social de l'économie.

La loi comprend également l'évaluation systématique de la politique de développement social afin de vérifier périodiquement sa conformité avec les objectifs sociaux des programmes, des buts et des actions de la politique sociale dans son ensemble. C'est à cette fin qu'a été créé le Conseil national pour l'évaluation de la politique sociale (CONEVAL). La loi régit l'ensemble des programmes sociaux et des activités des institutions et des divers secteurs de la société.

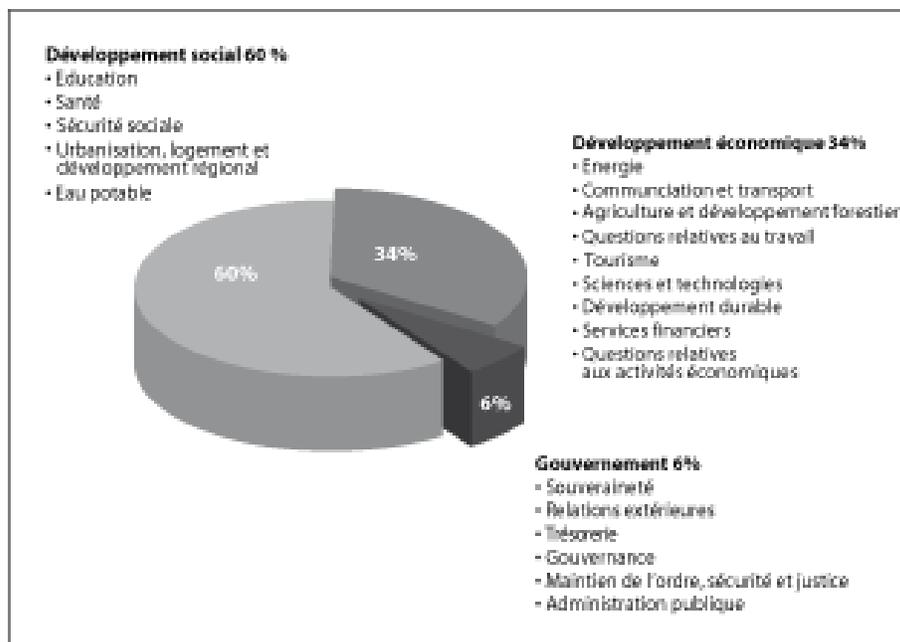
Les caractéristiques principales du cadre institutionnel sont:

a) **La loi générale sur le développement social.** Cette loi, appliquée en 2004, stabilise les politiques sociales, garantit le plein exercice des droits sociaux, assurant ainsi l'accès pour tous au développement social, et institutionnalise certaines activités telles que :

- la définition et la mesure de la pauvreté;
- l'évaluation des programmes;
- l'intégration des listes de bénéficiaires;
- les responsabilités des trois niveaux de gouvernement;
- la création du Système national de développement social, conçu comme un mécanisme favorisant la participation des différents niveaux de gouvernement, du pouvoir législatif et des secteurs sociaux et privés, ainsi que leur coordination;
- la protection du budget destiné au développement social;

b) **Le budget.** Il est adopté chaque année conformément à la loi générale sur le développement social, à la loi fédérale sur le budget et la responsabilité fiscale, et au budget des dépenses de la Fédération.

Le budget fédéral consacré aux dépenses sociales ne peut être inférieur, en termes réels, au budget de l'année fiscale précédente. L'augmentation des dépenses doit au minimum être égale à la croissance du PIB attendue. Les ressources financières proviennent majoritairement des impôts payés par les citoyens et du revenu de la vente de produits et des services publics. Les dépenses du gouvernement fédéral en 2010 se répartissent de la façon suivante: 60 pour cent pour le développement social (éducation, santé, aide sociale, urbanisation, logement et développement régional, approvisionnement en eau, gestion des eaux usées, assistance sociale); 34 pour cent pour le développement économique et 6 pour cent pour les dépenses publiques (voir graphique 2). Les principaux objectifs qui guident les dépenses pour 2010 sont: la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la croissance et de la sécurité publique.



Graphique 2 |
Dépenses
sociales, 2010

c) **La coordination interinstitutionnelle.** Cet aspect admet le besoin de mécanismes de participation et de coordination entre le gouvernement, le parlement, la société civile et les initiatives privées afin d'atteindre les objectifs du développement social. Au niveau du gouvernement fédéral se situe le Cabinet social, dont la création résulte de la loi générale sur le développement social et dont la direction est assurée par le président de la République. Le cabinet examine, discute, et suit les mesures relatives aux programmes du secteur social.

La **Commission interministérielle pour le développement social**, composée de 14 agences présidées par le SEDESOL, est une autre des autorités. Celle-ci pilote le développement de la politique sociale.

Par ailleurs, un engagement fort a été pris dans le sens d'un renforcement des mécanismes de coordination entre les différents niveaux du gouvernement et le pouvoir législatif. Celui-ci passe par la promotion d'une plus grande implication de ces acteurs dans le développement des programmes et le renforcement des budgets qui assurent leur participation parallèle dans les activités de développement. Un Comité national pour le développement social a été créé. Il comprend des représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements des Etats et des gouvernements municipaux, ainsi que des représentants de la Chambre des députés et des sénateurs.

Le secteur privé et les organisations de la société civile collaborent au travers du Conseil consultatif sur le développement social, présidé par le SEDESOL et réunissant universitaires, entreprises et société civile;

d) **Définition et mesure de la pauvreté: instruments pour l'orientation et l'évaluation des politiques sociales**

C'est en 2002 qu'a eu lieu la première démarche officielle destinée à définir et à mesurer les trois différents types de pauvreté monétaire. Il en résulte qu'il est désormais possible

de diagnostiquer l'ampleur du problème au niveau national, tant dans les zones rurales qu'urbaines. De plus, ces mesures peuvent servir d'outil pour le ciblage et l'allocation des ressources. La pauvreté est évaluée tous les deux ans. La méthodologie employée ainsi que les bases des données sont publiques, ce qui en assure la fiabilité.

En février 2010, le CONEVAL a publié sa méthodologie de mesure de la pauvreté multidimensionnelle, qui est désormais la méthodologie officielle de mesure de la pauvreté au Mexique (tableau 1). La mesure de la pauvreté multidimensionnelle intègre trois aspects des conditions de vie de la population: le contexte économique, les droits sociaux et le contexte territorial.

D'après ce nouveau concept, une personne est considérée comme étant dans une situation de pauvreté multidimensionnelle lorsque son revenu est insuffisant pour acquérir les produits et services nécessaires à la satisfaction de ses besoins et lorsqu'elle fait face à une carence dans au moins un des six indicateurs suivants: éducation, accès aux services de santé, accès à la sécurité sociale, qualité et taille logement, services de base au sein du logement et accès à la nourriture.

Grâce à cette nouvelle méthodologie de mesure de la pauvreté, le CONEVAL remplit la mission que lui a confiée la loi générale sur le développement social concernant la définition et la mesure de la pauvreté. Par ailleurs, cette méthodologie contribue à la production d'informations sur des aspects de la pauvreté et des inégalités sociales qui persistent au Mexique. Les données ainsi que la méthodologie sont publiées à l'adresse suivante: www.coneval.gob.mx.

Tableau 1 | Mesure de la pauvreté multidimensionnelle, Mexique, 2008

Indicateurs d'incidence	Pourcentage	Nombre de personnes (en millions)
Pauvreté multidimensionnelle		
Population en situation de pauvreté multidimensionnelle	44,2	47,19
• Population en situation de pauvreté multidimensionnelle modérée	33,7	35,99
• Population en situation de pauvreté multidimensionnelle extrême	10,5	11,20
Population vulnérable à l'exclusion sociale	33,0	35,18
Population vulnérable aux bas revenus	4,5	4,78
Population n'étant pas en situation de pauvreté multidimensionnelle ni de vulnérabilité	18,3	19,53
Exclusion sociale		
Population souffrant d'au moins une sorte de carence sociale	77,2	82,37
Population souffrant d'au moins trois sortes de carence		

Tableau 1 | Mesure de la pauvreté multidimensionnelle, Mexique, 2008

Indicateurs d'incidence	Pourcentage	Nombre de personnes (en millions)
sociale	30,7	32,77
Indicateurs d'exclusion sociale*		
Retard scolaire	21,7	23,16
Accès aux soins de santé	40,7	43,38
Accès à la sécurité sociale	64,7	68,99
Qualité et taille du logement	17,5	18,62
Accès aux services de base au sein du logement	18,9	20,13
Accès à la nourriture	21,6	23,06
Bien-être		
Population au revenu inférieur au niveau de vie minimum	16,5	17,64
Population au revenu inférieur au niveau de vie	48,7	51,97

*pourcentage de la population en situation de carences sociales

Source: Estimations du CONEVAL basées sur les modules des conditions socio-économiques (MCS) et l'enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages (ENIGH) 2008.

- e) **Evaluation externe des programmes.** L'évaluation externe est essentielle à la planification et à la refonte des programmes sociaux. L'ensemble des programmes sociaux sont soumis à des évaluations externes menées par le CONEVAL. Les résultats sont remis à l'Assemblée nationale et publiés sur les sites Web des ministères chargés du secteur social. En fonction des résultats de l'évaluation, des critères sont établis afin d'améliorer la conception des programmes et par là même la réactivité du gouvernement.
- f) **Registre des bénéficiaires: cibler les actions clés.** En 2002, la création d'un registre de bénéficiaires a permis d'améliorer le ciblage des programmes sociaux. Le registre est public et disponible sur Internet. Il favorise ainsi la transparence et la responsabilité, et il facilite la coordination interministérielle. Le SEDESOL a une carte d'identité pour chaque bénéficiaire, contenant des informations les concernant eux ainsi que leur famille, qui sert à suivre leurs besoins et à y répondre au moyen des programmes qui sont sous sa responsabilité. A l'heure actuelle, des efforts sont déployés afin de regrouper les informations dans un registre de bénéficiaires unique.
- g) **Règles de fonctionnement des programmes, un mécanisme pour la transparence et la responsabilité.** Actuellement, conformément à la loi, les programmes au Mexique doivent tous définir leurs règles de fonctionnement afin d'éviter que la conception et la mise en œuvre des programmes ne se fassent à la seule discrétion des fonctionnaires responsables du programme. Ces règles de fonctionnement comprennent: le choix de l'étendue de la couverture, le ciblage de la population, les critères d'admission, les types

d'aides et leur montant, les organisations impliquées, le *modus operandi*, les droits et obligations des bénéficiaires, les indicateurs d'évaluation et les questions relatives aux plaintes de la population. Toutes ces informations sont publiques. A l'heure actuelle, les programmes fédéraux possèdent tous des règles de fonctionnement mises à jour et publiées tous les ans dans le Journal officiel de la Fédération.

- h) **Un bouclier électoral pour soutenir la mise en œuvre des droits sociaux.** Un tel mécanisme permet d'empêcher de possibles manipulations politiques des programmes sociaux. En vertu de ce mécanisme, des actions spécifiques sont prises afin d'éviter que les programmes sociaux ne soient utilisés lors des campagnes électorales. Ces actions comprennent des formations à destination du personnel et des bénéficiaires, et des campagnes de sensibilisation au sujet des possibilités de détournement de fonds à des fins politiques et électorales auprès de la population et plus particulièrement de la population ciblée par les programmes. Par ailleurs, la loi générale régleme la publicité faite autour des programmes.

A cette fin, le SEDESOL collabore avec les trois niveaux du gouvernement, les organismes semi-publics, la société civile et des organisations internationales.

- i) **La responsabilité, une alliée pour éviter l'arbitraire et favoriser la transparence.** Le SEDESOL favorise la transparence et la responsabilité au travers de divers mécanismes: a) la vérification des comptes, qui comprend le contrôle des dépenses réalisées dans le cadre des programmes par l'organe supérieur de contrôle de la Fédération (niveau législatif) et l'organisme de contrôle interne (niveau du gouvernement fédéral); (b) des rapports budgétaires trimestriels publiés, où figurent les résultats, les progrès réalisés et le budget de fonctionnement pour les programmes sociaux; et (c) la diffusion de l'information.

Les informations concernant les programmes sociaux sont publiques et disponibles gratuitement, en vertu des dispositions de la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique.

Au cours des dix dernières années, le Mexique est parvenu à institutionnaliser sa politique de développement social. L'administration du gouvernement fédéral s'effectue principalement au travers du SEDESOL.

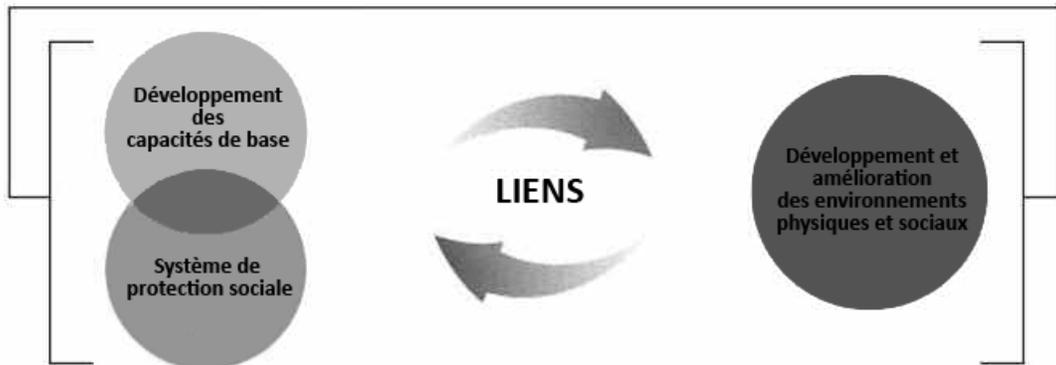
La stratégie *Vivir Mejor*: exemples de programmes

Les principaux objectifs et défis que s'est fixés le gouvernement mexicain sont améliorer les conditions de vie, atteindre le développement humain et élever la qualité de vie de la population mexicaine, et en particulier des groupes aux ressources faibles et historiquement plus vulnérables aux aléas, qu'il s'agisse de crises économiques, de phénomènes météorologiques ou encore du changement climatique.

Afin d'atteindre ces objectifs, le gouvernement met tout en œuvre pour construire un système de sécurité sociale protégeant les familles touchées par des imprévus, comme les crises économiques, le chômage, les catastrophes naturelles ou les maladies pouvant avoir un impact négatif sur le patrimoine familial et le développement personnel.



Vivir Mejor



Afin de parvenir à cet objectif, le gouvernement mexicain a créé la stratégie *Vivir Mejor* qui regroupe l'ensemble des actions et des programmes qui constituent la politique sociale du gouvernement et, en général, la politique publique de l'administration actuelle.

La stratégie *Vivir Mejor*

Vivir Mejor est une stratégie qui oriente les actions entreprises par le gouvernement fédéral vers un même objectif, celui du développement social humain, empêchant ainsi les chevauchements ou les mesures inefficaces, et permettant d'utiliser au mieux les ressources publiques.

Elle favorise l'égalité des chances pour les personnes pauvres afin de renforcer la participation sociale et de réduire ainsi les inégalités au sein de la population et entre les régions.

Ses objectifs sont les suivants:

- garantir à tous les Mexicains un accès approprié à l'alimentation, à l'éducation, à la santé, au logement et aux services de base dans leurs foyers et leurs communautés;
- protéger la population contre des conditions de vulnérabilité et des risques tels que la maladie, le chômage ou les catastrophes naturelles;
- réduire les inégalités entre les régions et en leur sein, tout en renforçant les liens communautaires;
- garantir des possibilités d'emploi et de revenu plus nombreuses et de meilleure qualité;
- réaliser ces actions en respectant l'environnement naturel des communautés.

Le défi principal de cette stratégie est de s'assurer que l'ensemble de la population dispose des outils nécessaires à l'amélioration de sa qualité de vie par ses propres moyens, sans s'en

priver par un manque de possibilités ou sans compromettre l'héritage des générations futures.

Vivir Mejor témoigne d'un engagement manifeste à préserver la dignité des personnes, et en particulier de celles disposant de peu de ressources et de celles marginalisées en raison de leur âge, d'un handicap, de leur lieu de résidence ou d'un manque de possibilités.

Par son biais, des actions sont entreprises afin de faire respecter les droits fondamentaux des personnes afin qu'elles puissent jouir pleinement d'une bonne qualité de vie, que leur insertion sociale complète soit facilitée et qu'elles profitent du développement économique.

La stratégie *Vivir Mejor* cherche à promouvoir les aspects suivants:

- le développement des compétences en vue d'accroître le patrimoine et la productivité des individus, ce qui passe par l'égalité des chances pour l'ensemble de la population, et en particulier pour les filles et les enfants, en assurant pour cela l'accès à la nourriture, à l'éducation, à la santé et en garantissant une personnalité juridique;
- un réseau de protection social qui vise à préserver et à restaurer le capital physique et humain, à garantir l'accès à des services sociaux de base et à éviter toute exclusion ou marginalisation provoquée par des situations d'urgence. Ce réseau a pour but de fournir une protection contre la perte d'emploi, de réduire les coûts de santé exorbitants et de fournir de l'aide aux personnes et aux groupes vulnérables pour faire face aux catastrophes naturelles et aux conjonctures économiques difficiles;
- la création de liens entre les politiques sociales et économiques afin d'améliorer les compétences et les aptitudes des individus de manière à les intégrer pleinement au développement économique;
- le développement ou l'amélioration de l'environnement dans lequel vivent les familles afin d'assurer des conditions favorables au développement, à l'amélioration de la qualité du logement, l'incitation à se constituer un patrimoine familial et personnel, et un meilleur accès aux infrastructures sociales de base, tous ces éléments ayant un impact majeur sur des domaines comme la santé, l'éducation et la communication.

Vivir Mejor articule l'ensemble des programmes sociaux fédéraux (tableau 2). Cette stratégie repose sur la coordination interinstitutionnelle et implique le SEDESOL ainsi que d'autres organismes fédéraux, tels que les ministères de l'Éducation ; de la Santé ; du Travail et de la Protection sociale ; et de l'Économie, l'Agriculture, l'Élevage, le Développement rural, la Pêche et l'Alimentation. Des informations supplémentaires sont disponibles à l'adresse suivante: www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/.

Tableau 2 | Vivir Mejor et les programmes du SEDESOL, 2010

<p>Développement des capacités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme de développement humain <i>Oportunidades</i> • Aide alimentaire • Programme d’approvisionnement rural • Distribution de lait 	<p>Systèmes de protection sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme <i>70 y más</i> • Emplois temporaires • Programme d’assistance aux ouvriers agricoles migrants • Programme de soutien aux organismes de la femme pour la prévention contre la violence
<p>Ponts socio-économiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme de garderies pour soutenir les mères actives • Programme de garderies pour soutenir les mères actives • Options de production • Fonds national pour la promotion de l’artisanat 	<p>Développement de l’environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme pour le développement des zones prioritaires • Programme «3X1» pour les migrants • Aide aux citoyens ayant un faible patrimoine pour légaliser les zones d’habitat informel • Programme «Habitat» • Sauver les espaces publics • Programme <i>Tu Casa</i> • Logement rural • Programme de co-investissement social
<p>N.B.: les informations concernant les divers programmes sociaux du SEDESOL sont disponibles à l’adresse suivante: www.sedesol.gob.mx.</p>	

Les programmes remarquables coordonnés par le SEDESOL

Le gouvernement mexicain, par le biais du SEDESOL, a mis en place des programmes qui, grâce à des évaluations internes et externes, sont reconnus pour leurs succès dans le domaine du développement social et humain des personnes vivant dans la pauvreté. Les gouvernements étrangers ont pris note de ces réussites, parmi lesquelles figurent le programme de développement humain *Oportunidades*, le programme de garderies et le programme *70 y más*.

Programme de développement humain Oportunidades

L'objectif du programme *Oportunidades* est de contribuer à briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté extrême par l'accroissement des capacités dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition pour les familles vivant dans la pauvreté dans les zones rurales et urbaines.

Le programme de l'année 2010 fournit les prestations suivantes:

- **une aide alimentaire** (en espèces et par la livraison de compléments alimentaires) destinée à améliorer l'alimentation des membres des familles bénéficiaires, et en particulier des enfants, des femmes enceintes et des mères qui allaitent;
- **des bourses** en espèces pour les étudiants dans l'enseignement primaire et secondaire qui poursuivent et achèvent leurs études;
- **un accès garanti à un paquet de services de santé de base** pour améliorer la santé et la nutrition des membres des familles bénéficiaires;
- **une aide supplémentaire** pour renforcer le développement des enfants de 0 à 9 ans consistant en une indemnisation aux familles pour l'augmentation du coût de la nourriture et de l'énergie, pour améliorer la qualité de vie des adultes de 70 ans et plus, et pour encourager la poursuite des études et l'achèvement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Afin de percevoir l'aide du programme, les familles admissibles doivent se conformer aux diverses exigences ou coresponsabilités, qui comprennent: une assiduité scolaire minimale, la présence à des rendez-vous médicaux fixés au préalable et la participation à divers ateliers consacrés à la santé, à l'hygiène et à la nutrition.

Le programme a d'abord commencé en 1997 sous la forme d'un projet pilote dénommé programme pour l'éducation, la santé et la nutrition (PROGRESA) et concernant 300 000 familles. Depuis 2002, celui-ci a adopté une approche plus large et plus exhaustive en plus d'une perspective prenant en compte le cycle de vie afin de répondre aux besoins de tous les membres de la famille, de la femme enceinte aux personnes âgées. Par la suite, son nom a été changé en *Oportunidades*.

Ce processus a renforcé l'architecture institutionnelle et les outils du programme, qui ont été placés sous un régime de coordination interinstitutionnel avec les ministères du Développement social, de l'Education et de la Santé. Son budget est le plus élevé parmi les programmes de lutte contre la pauvreté. En 2009, il était de 47 575 millions de pesos (environ 3,8 millions de dollars) tandis qu'il est de 62 335 millions de pesos (5,1 millions de dollars) en 2010. Il convient de noter que le programme *Oportunidades* a un coût opérationnel de moins de trois pour cent pour chaque dollar investi, ce qui en fait l'un des programmes de transferts sociaux les plus efficaces au monde.

En 2000, ce sont 2,5 millions de familles qui ont reçu une aide par le biais du programme, mais son objectif en 2010 est de couvrir 5,8 millions de familles. Cela signifie que plus d'un quart de la population totale recevra une aide en provenance du programme *Oportunidades*. Il convient de noter que depuis 2009, il inclut un nouveau modèle permettant de renforcer la lutte contre la pauvreté urbaine.

Ces dernières années, le programme a été adapté aux contextes national et international. Au cours de cette période, le monde a connu deux des crises les plus graves auxquelles l'humanité ait eu à faire face: la crise alimentaire de 2008 et la crise économique de 2009, qui ont eu pour conséquence un accroissement de la pauvreté dans le monde, y compris au Mexique.

Où en est la situation au Mexique? La pauvreté extrême est en train de se déplacer des campagnes vers les villes alors qu'*Oportunidades* avait renforcé sa présence dans les zones rurales. Ainsi, antérieurement à la crise, il s'avérait nécessaire d'entreprendre l'élargissement du programme afin de lutter contre la pauvreté extrême dans les zones périurbaines du pays. Par conséquent, en 2010, le programme a élargi non seulement l'étendue de sa couverture, mais aussi le niveau des aides.

Oportunidades 2010 intègre un nouveau modèle de service dans les zones urbaines. Les caractéristiques principales de ce modèle sont les suivantes:

- ciblage multidimensionnel au niveau des ménages;
- accès à une couverture plus large de services de santé qui répondent aux dynamiques des villes et à aux problèmes épidémiologiques qui leur sont propres;
- augmentation des montants des bourses d'études du fait de coûts d'opportunité plus élevés observés dans les zones urbaines;
- une aide compensatoire aux ménages avec de jeunes enfants (0 à 9 ans) pour parvenir à une couverture quasiment universelle dans les écoles primaires;
- des primes à la réussite scolaire;
- un nouveau système de coresponsabilités offrant plus de souplesse dans sa mise en œuvre et prenant en compte les activités, le transport et les horaires des personnes dans les zones urbaines;
- une méthode de paiement électronique afin de faciliter les transactions à destination des bénéficiaires ne possédant pas de compte bancaire et d'améliorer la transparence du fonctionnement du programme.

En 2010, *Oportunidades* va étendre sa couverture à 600 000 familles supplémentaires et va augmenter les prestations à destination des familles, en octroyant une aide à tous les enfants de moins de neuf ans. Grâce à cette extension, le programme concernera désormais 5 800 000 familles, soit un Mexicain sur quatre.

Afin de s'assurer que soient incluses uniquement les familles véritablement dans le besoin, une technologie de pointe est utilisée afin de permettre l'identification des familles admissibles en quelques secondes seulement, avec une précision de 100 pour cent.

Les résultats des évaluations qui ont été conduites (études d'impact de 2003, 2004 et 2001-2006, INSP) montrent que le programme a eu des effets positifs sur:

- **l'éducation dans les zones rurales**, ayant pour résultats:
 - 85 pour cent d'inscriptions en première année à l'école secondaire
 - la probabilité que 42 pour cent des garçons et 33 pour cent des filles intègrent l'école secondaire;
 - un allongement d'une année de scolarisation prévu chez les élèves âgés de 15 à 18 ans;

- **santé:**
 - une augmentation des examens médicaux préventifs de l'ordre de 35 pour cent dans les zones rurales et de 20 pour cent dans les zones urbaines;
 - une réduction de 20 pour cent, dans les zones rurales, du nombre moyen de jours de maladie par famille pour le groupe d'âge des 0-5 ans (l'équivalent de deux jours par an) et de 11 pour cent pour le groupe des 16 à 49 ans (équivalent à 6 jours par an);
 - une réduction de 11 pour cent de la mortalité maternelle et une diminution de 2 pour cent de la mortalité infantile;

- **l'alimentation dans les zones urbaines:**
 - une augmentation de la taille des enfants, les enfants de moins de 24, 12 et 6 mois inclus dans le programme avant d'avoir 6 mois mesurant en moyenne 1,42 cm de plus;
 - une augmentation de la consommation totale des familles de l'ordre de 22 pour cent dans les zones rurales et de 16 pour cent dans les zones urbaines;

- **autres impacts:**
 - une probabilité de 33 pour cent plus grande que les ménages s'engagent dans des activités de micro-entreprise;
 - une tendance nette associant une plus grande autonomisation des femmes et une meilleure protection contre la violence.^{xiii}

Un impact positif pour faire face à la crise

- En 2008, la population vivant en situation de pauvreté alimentaire ou de pauvreté extrême s'élevait à 19,5 millions. Toutefois, d'après les estimations du CONEVAL, sans les transferts du gouvernement fédéral, la population touchée par la pauvreté alimentaire

aurait augmenté de 2,6 millions, ce qui signifie qu'elle compterait aujourd'hui 22,1 millions d'individus (soit 13,5 pour cent).

- Se basant sur l'enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages (ENIGH) mené par l'Institut national de statistiques et de géographie (INEGI), le SEDESOL estime qu'en 2008, en l'absence du programme *Oportunidades*, pas moins de 9,6 pour cent de la population aurait été touchée par la pauvreté alimentaire, soit 21,3 millions d'individus.
- Ces résultats démontrent l'importance des programmes de transferts en provenance du gouvernement fédéral et plus particulièrement la pertinence du programme *Oportunidades*.

Programme de garderies pour soutenir les mères actives

Le programme de garderies pour soutenir les mères actives vise à réduire la vulnérabilité des familles ayant des enfants, garçons ou filles, âgés entre 1 an et 3 ans 11 mois, et dont le chef de famille est une mère ou un père célibataire actif. Toutefois, le programme a également pour but de venir en aide aux ménages pauvres ou risquant de basculer dans la pauvreté qui ne disposent pas d'un second revenu, en augmentant pour cela leurs chances d'accéder au marché du travail.

Aujourd'hui, 93 pour cent des bénéficiaires sont des actifs, 3 pour cent sont actifs et poursuivent en même temps des études, 2 pour cent poursuivent des études et 5 pour cent sont à la recherche d'un emploi. Ces chiffres soulignent l'importance du fait que 55 079 femmes obtiennent un premier emploi grâce au réseau de garderies soutenant les mères actives. Celui-ci a créé 43 139 sources directes d'emploi parmi les gestionnaires et les personnes responsables des établissements en s'occupant de leurs propres enfants et des enfants de leurs voisins.

Le programme 70 y más

Le programme *70 y más* a débuté en 2007 et vise à contribuer à la réduction des inégalités sociales rencontrées par les personnes âgées de plus de 70 ans par le biais d'actions orientées vers la promotion de la protection sociale.

De par son statut de système de retraite non contributif, le programme garantit une aide économique de 500 pesos par mois aux personnes âgées vivant dans les villes de plus de 30 000 habitants. Par ailleurs, des activités supplémentaires leur sont proposées afin d'améliorer leur qualité de vie.

Le programme est coordonné avec d'autres programmes et institutions afin d'offrir au groupe cible l'accès à d'autres services et à d'autres aides.

L'assurance sociale au travers du programme d'assurance maladie Seguro Popular

Dans le cadre de l'action menée par le réseau de protection sociale, le programme *Seguro Popular* (assurance maladie) est exemplaire. Administrée par le ministère de la Santé, cette assurance publique volontaire fournit un ensemble préétabli de services de santé, réduisant ainsi le nombre de familles qui s'appauvrissent chaque année en raison du coût des soins de santé.

Le programme s'adresse aux personnes à faible revenu, aux sans emploi et aux travailleurs autonomes.

Les bénéficiaires de *Seguro Popular* ont accès aux traitements des maladies inclus dans le Catalogue universel de services de santé essentiels, qui couvrent 100 pour cent des services médicaux offerts dans les centres de santé (premier niveau) et 95 pour cent des services dans les hôpitaux (deuxième niveau) et des médicaments associés. Ils ont également accès aux traitements de maladies compris dans un fonds de protection contre les dépenses catastrophiques.

Au 31 octobre 2010, *Seguro Popular* avait réussi à attirer environ 40 millions de personnes à travers le pays. En 2011, la couverture maladie universelle devrait être atteinte, ce qui signifie que 49 millions d'individus auront accès aux services médicaux et à des médicaments gratuits.

Conclusions

Au fil du temps, le Mexique a mis en place un système de sécurité sociale et s'est doté d'outils de protection sociale dans le but d'assurer le bien-être de tous les Mexicains. Ces dernières années, le gouvernement mexicain s'est donné comme priorité la lutte contre la pauvreté par des programmes ciblés, des transferts de revenus et des programmes différenciés.

Au XXI^e siècle, en raison des exigences imposées par la transition démocratique du pays, de l'intégration au sein des marchés mondiaux et des objectifs du Millénaire pour le développement, le gouvernement mexicain a cherché à créer des synergies positives entre la croissance économique et la justice sociale. Dans le contexte de modernisation économique, celui-ci a voulu innover et concevoir un système de protection sociale qui prenne en compte les équilibres macroéconomiques et favorise la démocratie participative et inclusive.

En 2008, une stratégie intégrée de coordination interministérielle, la stratégie *Vivir Mejor*, a été lancée. Celle-ci prend en considération la totalité du cycle de vie des individus et de leurs familles, et met l'accent sur le développement humain durable afin d'éliminer la pauvreté et ses causes structurelles. Elle a favorisé des réalisations qui ont renforcé le système de protection sociale et qui contribuent à promouvoir une plus grande participation de la population.

Le Mexique a développé, sur une longue période, des systèmes de sécurité sociale et une protection sociale. Il a ainsi pu réaliser des progrès significatifs sur les questions institutionnelles et améliorer l'étendue de la couverture et la qualité des infrastructures et des services. L'expérience montre qu'afin d'avoir un impact réel sur les causes de la pauvreté et des inégalités, et de soutenir les politiques sociales qui assurent un respect des droits sociaux de tous ainsi qu'une protection sociale pour tous (surtout pour les populations risquant de perdre leur emploi, les personnes âgées, les personnes malades, les personnes faisant face à des risques de catastrophes naturelles, etc.), il est nécessaire d'insérer ces programmes dans une stratégie globale et de se doter d'une architecture institutionnelle assurant la stabilité des politiques sociales.

En somme, il s'avère qu'au Mexique les programmes de transferts et les autres programmes ayant démontré un succès dans la réduction de la pauvreté et la promotion du développement humain sont ceux qui sont intégrés dans une stratégie nationale de politique sociale, au sein d'un cadre institutionnel favorisant leur articulation, la coordination entre les organismes et la participation de tous les secteurs de la société.

ⁱ Estimations nationales, Conseil national de la population (Consejo Nacional de Población, CONAPO), 2010.

ⁱⁱ Ibid.

ⁱⁱⁱ Ibid.

^{iv} Ibid.

^v Ministère de la Santé (Secretaría de Salud), 2010.

^{vi} Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2008 et Financement du développement dans le monde 2008*.

^{vii} Ibid.

^{viii} Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2005.

^{ix} Institut national de statistiques et de géographie, (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI), deuxième trimestre 2010.

^x Ibid.

^{xi} PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2009.

^{xii} Ibid.

^{xiii} Voir l'étude: " *El Programa de Oportunidades examinado desde el Género, Coordinado por María de la Paz López y Vania Salles*", ed. UNIFEM, Colegio de México et Oportunidades, décembre 2006.