

Université de Montréal

La gouvernance collaborative comme stratégie de mise en œuvre de politiques publiques : le cas de la
lutte contre la COVID-19 à La Convención

Par

Étienne Sinotte

Département de science politique, Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en science politique

Novembre 2023

© Étienne Sinotte, 2023

Université de Montréal
Département de science politique

Ce mémoire intitulé

La gouvernance collaborative comme stratégie de mise en œuvre de politiques publiques : le cas de la lutte contre la COVID-19 à La Convención

Présenté par

Étienne Sinotte

A été évalué(e) par un jury composé des personnes suivantes

Catherine Xhardez
Présidente-rapportrice

Françoise Montambeault
Directrice de recherche

Nora Nagels
Évaluatrice externe

Résumé

Ce mémoire analyse les conditions qui ont mené la province de La Convención (département de Cusco), au Pérou, à posséder un taux de vaccination contre la COVID-19 improbablement élevé en milieu rural, en comparaison aux autres provinces amazoniennes du pays dont le caractère est également périphérique.

Une analyse de données d'entretiens et de documents d'archives démontre que la province se démarque par son héritage de concertation au sein de la société civile. Lors de l'arrivée de la COVID-19 en sol péruvien, la cohésion entre les acteur·rices sociaux·ales et la préexistence de réseaux et structures de collaboration ont permis la formation rapide et le bon fonctionnement d'une instance de gouvernance collaborative réunissant des organisations de la société civile, des communautés autochtones et l'État. Au sein de cette espace, ces parties prenantes ont pu mettre en commun leurs connaissances et expertises afin de développer des actions collaboratives répondant aux besoins locaux et qui auraient été impossibles à mettre en place par des acteur·rices individuel·les.

Les résultats de cette étude corroborent les théories selon lesquelles les acteur·rices non gouvernementaux·ales et la gouvernance collaborative permettent la mise en œuvre efficace de politiques publiques au niveau subnational. De plus, ils contribuent à mettre en lumière le déroulement de processus de collaboration partiellement informels dans les pays des Suds, alors que la littérature sur la gouvernance collaborative porte principalement sur les pays des Nord et sur les instances formelles.

Mots-clés : gouvernance collaborative, concertation, participation citoyenne, mise en œuvre, politique subnationale, Pérou, Cusco, La Convención, vaccination, COVID-19

Abstract

This thesis analyzes the conditions that have led the province of La Convención (department of Cusco), Peru, to have an unexpectedly high vaccination rate against COVID-19 in rural areas, compared with the country's other Amazonian provinces which are equally peripheral in character.

An analysis of interview data and archival documents demonstrates that the province stands out for its heritage of cooperation within civil society. When COVID-19 arrived in Peru, the cohesion between social players and the pre-existence of collaborative networks and structures enabled the swift formation and effective operation of a collaborative governance body that brought together civil society organizations, indigenous communities and the state. Within this space, these stakeholders were able to pool their knowledge and expertise to develop collaborative actions that met local needs and would have been impossible to implement by individual players.

The results of this study corroborate theories according to which non-governmental actors and collaborative governance enable the effective implementation of public policies at the sub-national level. They also shed light on the partially informal collaborative processes in the South, whereas the literature on collaborative governance focuses mainly on the North and on formal processes.

Keywords: collaborative governance, cooperation, citizen participation, implementation, sub-national policy, Peru, Cusco, La Convención, vaccination, COVID-19

Resumen

Esta tesis analiza las condiciones que han llevado a la provincia de La Convención (departamento de Cusco), en Perú, a tener una tasa improbablemente alta de vacunación contra el COVID-19 en las zonas rurales, en comparación con las demás provincias amazónicas del país de carácter igualmente periférico.

El análisis de los datos de las entrevistas y de los documentos de archivo muestra que la provincia se distingue por su herencia de cooperación dentro de la sociedad civil. Cuando el COVID-19 llegó al Perú, la cohesión entre los actores sociales y la preexistencia de redes y estructuras de colaboración permitieron la rápida formación y el buen funcionamiento de una instancia de gobernanza colaborativa que reunía a organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas y el Estado. En este espacio, dichos actores han podido poner en común sus conocimientos y competencias para desarrollar acciones colaborativas que respondan a las necesidades locales y que habrían sido imposibles de poner en marcha por actores individuales.

Los resultados de este estudio corroboran las teorías según las cuales los actores no gubernamentales y la gobernanza colaborativa permiten una aplicación eficaz de las políticas públicas a escala subnacional. Además, contribuyen a elucidar los procesos de colaboración parcialmente informales en los países del Sur, un fenómeno que la literatura sobre gobernanza colaborativa aborda principalmente a partir de los países del Norte y los procesos formales.

Palabras clave : gobernanza colaborativa, cooperación, participación ciudadana, implementación, política subnacional, Perú, Cusco, La Convención, vacunación, COVID-19

Table des matières

| | |
|---|----|
| Résumé | 4 |
| Abstract | 5 |
| Resumen | 6 |
| Table des matières..... | 7 |
| Liste des tableaux | 10 |
| Liste des figures..... | 11 |
| Liste des sigles et abréviations..... | 12 |
| Remerciements | 14 |
| Chapitre 1 – Introduction..... | 15 |
| 1.1. Mise en contexte : survol de la situation politique et institutionnelle du Pérou..... | 16 |
| 1.1.1. Le Pérou : un État faible et un pays fragmenté | 16 |
| 1980-2000 : Le retour à la démocratie, la guerre interne contre le Sentier lumineux et le fujimorisme | 17 |
| 2000-2020 : Un autre retour à la démocratie et la crise institutionnelle..... | 19 |
| 1.1.2. Le Pérou face à la pandémie de COVID-19 : des mesures inefficaces ? | 22 |
| La précarité économique et le travail informel | 23 |
| Le mauvais état du système de santé..... | 24 |
| L'instabilité politique et le manque de leadership | 26 |
| 1.2. Problématique..... | 28 |
| 1.2.1. La vaccination et l'Amazonie | 28 |
| 1.2.2. Un cas d'exception : la campagne de vaccination de La Convención..... | 30 |
| 1.3. Plan du mémoire | 32 |
| Chapitre 2 – État des savoirs, méthodologie et cadre d'analyse..... | 34 |
| 2.1. État des savoirs..... | 34 |

| | |
|--|----|
| 2.1.1. L'histoire des théories de la mise en œuvre..... | 35 |
| 2.1.2. Approche culturelle..... | 36 |
| 2.1.3. L'approche institutionnelle | 37 |
| 2.1.4. L'approche mettant l'accent sur le rôle des acteur·rices | 39 |
| 2.2. Cadre d'analyse | 43 |
| 2.2.1. Le modèle intégratif de gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012)..... | 46 |
| 2.2.2. Ancrage, complémentarité et approche bottom-up..... | 48 |
| 2.3. Méthodologie..... | 50 |
| Conclusion..... | 53 |
| Chapitre 3 – Analyse du fonctionnement du Commando COVID autochtone de La Convención en tant que régime de gouvernance collaborative | 54 |
| 3.1. Le processus de formation du Commando COVID..... | 55 |
| 3.1.1. La création de l'instance par voie d'actes juridiques | 56 |
| 3.1.2. La formation préalable d'une instance informelle et sa formalisation | 58 |
| 3.1.3. Contexte systémique et moteurs de collaboration | 62 |
| Contexte systémique | 62 |
| Moteurs de collaboration | 63 |
| 3.2. Le Commando en tant qu'espace de collaboration | 65 |
| 3.2.1. L'engagement fondé sur des principes..... | 66 |
| 3.2.2. La motivation partagée | 68 |
| 3.2.3. La capacité d'action commune..... | 71 |
| 3.3. Les actions collaboratives rendues possibles par le Commando et leurs impacts | 73 |
| 3.3.1. Les résultats de l'instance | 74 |
| 3.3.2. Les impacts des actions collaboratives..... | 77 |
| Conclusion..... | 78 |
| Chapitre 4 – L'héritage de concertation de La Convención : un leg d'exception | 81 |

| | |
|---|-----|
| 4.1. Historique de la concertation et des espaces participatifs à La Convención depuis le début des années 2000 | 83 |
| 4.1.1. La fondation de la MCSLC..... | 83 |
| 4.1.2. L'arrivée de l'ONG A dans la région | 86 |
| 4.1.3. L'échec de la MCSLC et les instances alternatives..... | 88 |
| 4.1.4. Les relations au sein de la société civile à La Convención depuis le début des années 2000 | 90 |
| 4.2. La société civile et les espaces de concertation dans la région de Cusco | 90 |
| 4.2.1. Les espaces de concertation à Cusco au début des années 2000 et les effets délétères de l'introduction des Comités de coordination locale (CCL)..... | 91 |
| 4.2.2. Les espaces alternatifs aux Comités de coordination locale (CCL) dans la région de Cusco | 93 |
| 4.2.3. Les relations au sein de la société civile à Cusco au début des années 2000..... | 94 |
| Conclusion..... | 95 |
| Conclusion | 97 |
| Références bibliographiques..... | 102 |
| Annexe 1 – Mesures prises par l'État péruvien pour lutter contre la COVID-19 en 2020..... | 122 |
| Annexe 2 – Organigramme du système de santé péruvien | 125 |
| Annexe 3 – Taux de vaccination de la population adulte rurale de 37 provinces amazoniennes du Pérou, selon le nombre de doses obtenues par personne | 126 |
| Annexe 4 – Ligne du temps des actions menées par la MCSLC et ses commissions..... | 128 |

Liste des tableaux

| | | |
|------------------|---|----|
| Tableau 1 | Actes juridiques menant à la création de Commandos COVID autochtones..... | 56 |
| Tableau 2 | Compétences et responsabilités des Commandos COVID autochtones..... | 57 |
| Tableau 3 | Participantes et organisations membres du Commando COVID autochtone..... | 62 |

Liste des figures

| | | |
|-----------------|--|----|
| Figure 1 | Ligne du temps de la gestion de la pandémie au Pérou | 27 |
| Figure 2 | Taux de vaccination dans la population générale et la population rurale péruvienne, en fonction du département et de la dose | 29 |
| Figure 3 | Taux de vaccination de la population adulte rurale de 37 provinces amazoniennes du Pérou, selon le nombre de doses obtenues par personne | 31 |
| Figure 4 | Le cadre d'analyse de gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012) | 48 |

Liste des sigles et abréviations

AA : Association autochtone

CCA : Commando COVID autochtone (*Comando COVID indígena*)

CCL : Comité de coordination locale (*Comité de coordinación local*)

CCR : Comité de coordination régionale (*Comité de coordinación regional*)

EPP : Équipement de protection personnelle

SL : Sentier lumineux (*Sendero luminoso*)

ONG : organisation non gouvernementale

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier chaleureusement Françoise, ma directrice, qui m'a aidé à ouvrir la porte du monde de la recherche. Ton support et tes conseils m'ont amené à réfléchir, à repousser mes limites et à devenir un meilleur chercheur.

Je veux également exprimer ma gratitude à toute la Chaire et, plus spécifiquement, à la gang du bureau : Garance, Roman, Jonas, Juan, Julia (et Ale !) pour la camaraderie, les relectures, les parties de wallyball et les bières qui ont rendu cette expérience plus agréable. Un merci tout spécial à Andréanne pour les fous rires, ton soutien moral et académique infallible et ta bienveillance. Merci également à Will et Ro – je suis chanceux d'avoir des amis aussi *cric crac*.

Merci du fond du cœur à Maman, Papa, Nico, Thom, grand-maman et Rosie qui croient en moi et qui me poussent à me dépasser depuis toujours. Je n'en serais pas là sans vous. Ariane, merci d'être à la fois mon ancre et de m'aider à avancer au quotidien.

Chapitre 1 – Introduction

Aujourd'hui, je dois annoncer que, dans les premières heures de la matinée, le premier cas d'infection de coronavirus COVID-19 a été confirmé dans notre pays, chez un homme de 25 ans ayant séjourné en Espagne, en France et en République tchèque¹.

Président Martín Vizcarra, 6 mars 2020

Le 6 mars 2020, par le biais d'un message télévisé, le président Martín Vizcarra a annoncé à la nation péruvienne qu'un premier cas de COVID-19 avait été recensé sur le territoire national (Lossio et Cruz, 2022). Bien que le virus ait atteint le pays relativement tardivement – cinq à six mois après l'apparition du premier cas en Chine – sa situation épidémiologique s'est rapidement dégradée. En effet, le Pérou est l'un des pays où la pandémie a eu la plus grande sévérité, détenant le taux de mortalité relié à la COVID-19 le plus élevé au monde, à près de 665,84 décès par 100 000 habitants, ainsi que le plus haut ratio cas-décès de la planète, à 4,9 %² (John Hopkins University, 2023).

La sévérité des conséquences de la pandémie au Pérou peut s'expliquer par une combinaison de plusieurs facteurs politiques, sociaux et économiques, qui démontrent de manière générale l'inefficacité des mesures prises par l'État pour lutter contre le virus. Or, comme je le soutiendrai, une analyse plus pointue des variations régionales au sein du pays indique que la réponse à la crise n'a pas été uniforme et que certaines mesures, telles que la vaccination, ont connu un plus grand succès dans certaines zones. En particulier, et bien que la région amazonienne détienne globalement un taux de vaccination très faible, une analyse plus fine des chiffres montre qu'il existe des cas d'exception au Pérou, comme celui de la province de La Convención. Dans les milieux ruraux de cette province amazonienne, il est en effet possible d'observer un taux de vaccination probablement élevé par rapport aux provinces comparables du reste du pays. Conséquemment, dans ce mémoire, je pose la question de recherche suivante : *comment expliquer l'exceptionnalisme de La Convención ?* Cette interrogation se décline en deux volets. Je cherche non seulement à mettre en lumière les raisons qui expliquent le succès de la campagne de vaccination à La Convención, se traduisant par le taux d'inoculation particulièrement élevé de la population rurale de la province, mais également, à identifier les spécificités qui ont rendu possible ce succès dans la province de La Convención en particulier, plutôt qu'ailleurs au Pérou. En réponse à ces

¹ Toutes les citations en anglais et en espagnol ont été traduites par l'auteur.

² Ces données sont exactes en date du 10 mars 2023, moment auquel l'Université John Hopkins a cessé de colliger des données sur la mortalité reliée à la pandémie de COVID-19.

interrogations, je démontrerai que le taux de vaccination exceptionnellement élevé de la province de La Convención s’explique d’abord par le modèle de gouvernance collaborative y ayant été mis en place, impliquant à la fois des acteur·rices autochtones, des ONG actives dans la zone et des fonctionnaires des gouvernements local et régional au sein d’une instance dénommée « Commando COVID » (*Chapitre 3*). Je montrerai que, dans le cas de La Convención, cette instance a joué un rôle de coordination central à la réussite de la campagne de vaccination en raison de son ancrage historique dans les espaces de collaboration préexistants et les traditions de concertation présentes dans la province (*Chapitre 4*).

Dans ce chapitre, une mise en contexte portant sur la situation politique et institutionnelle du Pérou et la réponse globale de l’État péruvien à la crise sanitaire sera d’abord effectuée, permettant ainsi de mettre en exergue la faiblesse institutionnelle du pays et la fragmentation de sa société civile. Cette mise en contexte contribuera à mettre en perspective le cas de La Convención, qui sera par la suite présenté et problématisé de manière plus détaillée.

1.1. Mise en contexte : survol de la situation politique et institutionnelle du Pérou

1.1.1. Le Pérou : un État faible et un pays fragmenté

Le Pérou est un pays de 33,4 millions d’habitants (INEI, 2022) situé sur la côte pacifique de l’Amérique du Sud. Officiellement, il s’agit d’un État « unitaire, représentatif et décentralisé » (art. 43, Constitución política del Perú, 1993), composé de trois niveaux de gouvernement – le gouvernement central, les gouvernements régionaux (ou départementaux)³ et les gouvernements locaux (ou provinciaux, qui englobent également les districts et les municipalités) (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023). Cependant, même s’il s’agit d’un principe inscrit dans la Constitution, la décentralisation politique est un processus dont l’avancement est inégal. Effectivement, l’application de ce principe dépend largement de la volonté et de la capacité des gouvernements régionaux et locaux à prendre en charge de nouvelles tâches et responsabilités (Córdova, 2015 ; Lazo-González et al. 2016).

³ Au Pérou, le premier niveau de gouvernement subnational est nommé « gouvernement régional », quoique certain·es réfèrent aux régions comme étant des départements. Dans ce mémoire, les expressions « région de Cusco » ou « département de Cusco » sont utilisées de manière interchangeable et désignent l’ensemble du territoire gouverné par le Gouvernement régional de Cusco – et non la province ou la ville de Cusco.

La capacité mitigée des gouvernements subnationaux à occuper les fonctions que leur octroie la loi est le symptôme d'un phénomène plus large – et bien documenté – au Pérou : la faiblesse des institutions (Balarin, 2008). Au sein du pouvoir exécutif, cette faiblesse est entre autres manifestée par un manque de transparence et de responsabilité (*accountability*) des fonctionnaires et élus, qui se considèrent comme « possédant » plutôt que « servant » l'État (López, 1997 dans Balarin, 2008), témoignant d'un écart entre le fonctionnement normatif de l'État et son fonctionnement réel. Comme l'affirme Balarin (2008) :

[Si] des institutions modernes existent au niveau formel, leur fonctionnement est fréquemment compromis par la prédominance d'arrangements clientélistes, d'une approche patrimoniale de la gestion de l'État et d'intérêts privatisés, autant de facteurs qui affaiblissent considérablement l'appareil de l'État et sa capacité à fournir des biens publics (p.168).

Les branches législative et judiciaire sont également critiquées. En effet, elles jouissent d'une faible confiance populaire, puisqu'elles sont perçues comme incapables de contrebalancer l'influence du pouvoir exécutif et de ses fonctionnaires puissants, mais non élus (Drinot, 2014 ; Rodriguez Cairo, 2011). La corruption y est également répandue (Cotler, 2005).

La faiblesse institutionnelle de l'État péruvien peut être liée à une histoire moderne marquée par l'alternance entre la démocratie et l'autoritarisme (Crabtree, 2020 ; Poole et Rénique, 2018) et la fragmentation et la polarisation de la société civile⁴ péruvienne (Balarin, 2008). Dans cette section, je propose donc de faire un bref historique du contexte politique du Pérou et de ses effets sur la société civile depuis le début des années 1980, marquées par le retour à la démocratie après une décennie d'autoritarisme et la croissance du Sentier lumineux.

1980-2000 : Le retour à la démocratie, la guerre interne contre le Sentier lumineux et le fujimorisme

L'année 1980 est marquée, au Pérou, par le retour à la démocratie après une décennie de dictature militaire, sous les gouvernements de Velasco Alvarado (1968-1975) et de Morales Bermúdez (1975-1980). Vers la fin de cette décennie, de nombreux mouvements sociaux ont surgi en opposition à la gouvernance militaire du pays et de la posture néolibérale adoptée par Morales Bermúdez (Bebbington

⁴ Je suis conscient que la « société civile » est un concept parfois imprécis, souvent défini en opposition à l'État plutôt que de manière autonome. J'adopte ici une définition plutôt large : « une sphère intermédiaire entre la famille et l'État dans laquelle les acteurs sociaux ne poursuivent ni le profit au sein du marché ni le pouvoir au sein de l'État » (Schwartz, 2003, p.23). Dans ce chapitre, j'utilise principalement le concept afin de désigner les acteurs non étatiques prenant part au CCA de La Convención, soit les ONG et les AA, qui remplissent tous deux les critères définis par Schwartz (2003).

et al., 2008). Portés par l'ouverture démocratique, ces mouvements continueront de proliférer au cours des années 1980 (Crabtree, 2020). Le foisonnement de ces groupes a par ailleurs permis à la formation politique *Izquierda Unida*, une alliance de partis de gauche, de remporter plusieurs mairies et sièges au Congrès national, notamment lors des élections municipales de 1980 et 1983 et des élections générales de 1985 (Adrianzén, 2011).

La décennie 1980 est également caractérisée par la croissance rapide du Sentier lumineux (*Sendero luminoso*, SL), un groupe guérillero d'extrême gauche, ainsi que par la prévalence de la violence politique. Effectivement, la lutte entre les forces armées et le SL a résulté en un grand nombre de violations de droits humains (Bebbington et al., 2008). Qui plus est, face à l'opposition de *Izquierda Unida* à sa méthode de fonctionnement – la coalition de gauche tentait notamment de mobiliser les organisations paysannes contre le SL –, le groupe guérillero a mené des actions répressives à son égard (Poole et Rénique, 2018). Comme l'affirment Poole et Rénique (2018) :

En réduisant au silence ces voix politiques alternatives, la violence du [Sentier lumineux] et celle des militaires ont contribué à consolider l'appareil répressif de l'État. Cette répression s'est aggravée après l'autocoup d'État du 5 avril 1992 lorsque, soutenu par les forces armées, le président Fujimori a fermé le Congrès et démantelé le système judiciaire (p.58).

Ayant remporté l'élection présidentielle de 1990 par des mécanismes démocratiques, Alberto Fujimori consolide son pouvoir autoritaire par le biais d'un autocoup d'État en 1992. À la tête d'un gouvernement autoritaire, Fujimori mettra en place des lois antiterroristes employant des définitions floues et larges du terrorisme, permettant à l'État de démoniser et d'adopter une approche répressive à l'égard des idées alternatives au néolibéralisme autoritaire, comme celles portées par de nombreux mouvements de gauche (Poole et Rénique, 2018).

Au cours du premier mandat de Fujimori (1990-1995), peu de mouvements de contestation ont eu lieu au Pérou – et ce, malgré l'autocoup mené par le Président. Certains mouvements sont toutefois apparus vers la moitié de la décennie, notamment en réaction à la mise en place d'une loi d'amnistie controversée (1995) – qui pardonnait les militaires ayant commis des crimes contre les droits humains au cours de la guerre interne contre le SL – ainsi qu'en raison du mécontentement des personnes vivant dans les régions périphériques du Pérou vis-à-vis le « centralisme liménien » du gouvernement. Les mouvements contestataires résultant de l'insatisfaction populaire à l'égard du Président, malgré leur ampleur croissante au cours de la seconde moitié de la décennie, étaient toutefois divisés et souffraient d'un manque de pérennité entre les manifestations (Pajuelo Teves, 2004).

La faiblesse de ces mouvements de contestation était également partagée par les principaux mouvements alternatifs et de gauche – notamment la coalition *Izquierda Unida* –, qui se trouvaient affaiblis par la violence politique et la répression ayant caractérisé les deux décennies précédentes. Certains mouvements de résistance isolés ont toutefois émergé dans des communautés dont les intérêts étaient directement menacés par un projet particulier, mais :

la gauche péruvienne s'est révélée incapable de coordonner ces actions – de faire en sorte que toutes les pièces s'emboîtent – afin de fournir un leadership et une idéologie [...], de sorte que les mouvements sociaux sont restés atomisés et n'ont eu qu'une projection locale (Crabtree, 2020, p.155).

Malgré cette fragmentation des mouvements sociaux, la société civile péruvienne a éventuellement été en mesure de s'unir afin d'exprimer son insatisfaction à l'endroit du Président Fujimori. Effectivement, la manifestation du mécontentement populaire à son endroit a atteint son paroxysme lors de la *Marcha de los Cuatro Suyos* (juillet 2000), une manifestation ayant eu lieu à Lima et à laquelle plus de 250 000 personnes ont participé. Celle-ci, organisée par Alejandro Toledo, a été initiée en réaction au désir de réélection de Fujimori. Quelques mois après cette manifestation, Fujimori a annoncé sa démission, le 20 novembre 2000 (Pajuelo Teves, 2004). Par ailleurs, Koechlin Costa (2017) souligne qu'il a été possible d'observer la formation de diverses expériences d'instances de concertation dans la seconde moitié des années 1990. Celles-ci sont demeurées à l'échelle locale, servant principalement à élaborer des plans de développement municipaux ou provinciaux.

2000-2020 : Un autre retour à la démocratie et la crise institutionnelle

À la suite de la démission d'Alberto Fujimori, un gouvernement de transition, mené par Valentín Paniagua, prendra le pouvoir. Sous sa direction, ainsi que sous celle de son successeur, Alejandro Toledo, plusieurs mesures changeant la forme d'organisation politique du Pérou ont été mises en place. Parmi celles-ci, on retrouve la décentralisation, qui a divisé le pays en régions dotées de gouvernements élus détenant des pouvoirs propres. Il est également possible d'évoquer l'adoption de politiques visant à soutenir la participation citoyenne, se matérialisant en plusieurs instances unissant l'État et la société civile, telles que les budgets participatifs (BP) et les conseils de coordination locaux (CCL) et régionaux (CCR) (Bebbington et al., 2008).

Ces espaces participatifs ont été mis en place de manière partielle et hétérogène dans un contexte marqué par la faiblesse institutionnelle de l'État et la mince cohésion des acteur·rices sociaux·ales (McNulty, 2011). Ils n'ont pas permis une réelle représentativité de la population étant donné le

manque de ressources de plusieurs secteurs vulnérables et organisations de la société civile pour participer pleinement à ces espaces et défendre efficacement leurs positions et propositions (Tanaka, 2009). Conséquemment, ces espaces ont été dominés par des acteur·rices organisés et financés aux objectifs clairs – notamment, des organisations non gouvernementales (ONG)⁵ – qui ne sont pas nécessairement représentatif·ives de la population⁶. Qui plus est, de nombreuses failles dans la conception des BP, CCR et CCL ont fait en sorte que leurs champs d'action et fonctions soient superposés avec celles d'autres institutions, ce qui a contribué à diminuer l'influence et la pertinence de ces espaces participatifs (Tanaka, 2009).

Parallèlement à la mise en place de ces mesures, il a été possible d'observer la refragmentation des mouvements sociaux. En effet, si ceux-ci avaient réussi à s'unir afin d'exprimer leur insatisfaction à l'égard de Fujimori, et que les actions contestataires utilisées dans ce cadre avaient une motivation politique claire, on a pu observer que les mouvements sociaux à partir de l'an 2001 se sont davantage mobilisés pour des causes locales et peu articulées au niveau politique national (Pajuelo Teves, 2004 ; Tanaka, 2015).

Entre 2001 et 2016, se succédèrent au pouvoir trois présidents relativement impopulaires – les taux d'approbation d'Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) et Ollanta Humala (2011-2016) sont tous tombés sous la barre des 20% durant leurs mandats (Peru21, 2017). Ceux-ci ont continué d'utiliser la Constitution de 1993, mise en place par Fujimori, afin de « promouvoir

⁵ Définir « organisation non gouvernementale » n'est pas une tâche facile. Effectivement, si l'ONG est généralement définie comme une « organisation citoyenne indépendante qui n'est ni contrôlée par le gouvernement ni motivée par la recherche du profit » (Lewis et al., 2021, p.4), la réalité est beaucoup plus complexe. En effet, les ONG sont un groupe divers d'organisations, ce qui rend la généralisation difficile (Lewis et al., 2021), et les concepts utilisés pour les désigner sont imprécis et non consensuels (Salamon et Anheier, 1992). Quelques caractéristiques de base peuvent toutefois être identifiées : les ONG sont généralement des organisations « autonomes, privées et à but non lucratif qui visent à améliorer la qualité de vie des personnes défavorisées » (Vakil, 1997, p.2060). En plus de posséder ces caractéristiques, deux des ONG au cœur de ce mémoire (les ONG A et B) peuvent être considérées comme des ONG intermédiaires, un type d'ONG de développement qui a deux fonctions principales, soit le pourvoi de services et l'intermédiation politique (Carroll, 1992, p.11). La place que prend chacune de ces deux tâches dans les actions des différentes organisations peut toutefois changer – une ONG intermédiaire peut faire davantage d'intermédiation, alors qu'une autre peut être plus spécialisée en pourvoi de services. J'inclus les ONG dans l'expression « société civile », que j'utilise généralement pour désigner l'ensemble des organisations non gouvernementales qui ont pris part au CCA de La Convención, telles que les ONG et les associations autochtones.

⁶ Je désire souligner ici que les ONG ne sont pas *nécessairement* représentatives de la population, mais qu'elles peuvent l'être. Effectivement, comme je l'argumente dans ce mémoire, des ONG ont joué un rôle significatif dans la mise en œuvre de politiques de vaccination à La Convención. C'est le cas puisque celles-ci sont ancrées dans les communautés qu'elles soutiennent et peuvent ainsi les représenter, notamment par le biais de l'intermédiation. Au contraire, certaines ONG – particulièrement des organisations financées par le Nord global – conduisent des projets dans le Sud global sans réellement s'implanter dans les communautés qu'elles desservent. Priorisant les objectifs de leurs bailleurs de fonds au détriment de ceux de leurs bénéficiaires (Banks et al., 2015 ; Elberts et Arts, 2011) et délaissant leur rôle politique (Jalali, 2013), ces ONG ne peuvent pas réellement être qualifiées de représentatives de la population locale.

l'expansion des institutions financières et des entreprises extractives, et pour criminaliser la résistance citoyenne » (Poole et Rénique, 2022, p.295). Certains groupes de la société civile, quoique demeurée fragmentée, ont sporadiquement réussi à s'unir de manière régionale afin de contester des politiques gouvernementales, comme lors du *Baguazo* (2009), une manifestation principalement autochtone sévèrement réprimée par les forces armées.

Comme le démontre le cas du *Baguazo*, malgré le fonctionnement adéquat de la démocratie électorale péruvienne, ayant acquis « un institutionnalisme politique qui a permis la succession pacifique et efficace de plusieurs gouvernements, par le biais d'élections équitables, ouvertes et compétitives, tant au niveau national que subnational » (Benites et Valverde, 2023, s.p.), les citoyen·nes péruvien·nes n'ont jamais accédé à des droits politiques (notamment, le droit à la participation) et civils complets (la liberté d'expression). Les mouvements sociaux, durant cette période, sont demeurés fragmentés, et les espaces de participation mandatés par la loi ont fonctionné de manière inégale (Tanaka, 2015).

En 2016, l'année de l'entrée en poste de Pedro Kuczynski, des failles ont commencé à apparaître dans l'ordre démocratique électoral qui avait jusqu'à ce moment prévalu. Effectivement, « le système politique péruvien [a commencé] à se dégrader rapidement en raison de la normalisation de l'utilisation de mécanismes institutionnels extrêmes, tels que la vacance présidentielle et la dissolution du Congrès » (Benites et Valverde, 2023, s.p.). Deux tentatives de destitution pour « incapacité morale » furent d'ailleurs intentées contre le Président Kuczynski à la suite de la révélation de son implication dans des scandales de corruption. En 2018, la veille du second vote de destitution, celui-ci démissionne et son vice-président, Martín Vizcarra, prend le pouvoir le 23 mars (BBC Mundo, 2018). Au cours de sa présidence, Vizcarra a dissout le Congrès national pour non-confiance, menant à des élections législatives hautement polarisées et caractérisées par une offre de partis pauvre et des allégations de fraude électorale (Benites et Valverde, 2023, s.p.). Suivant la dissolution du Congrès, le Président Vizcarra a fait face à deux tentatives de destitution par la branche législative. La seconde fut concluante, et le Congrès déclara la vacance de la Présidence pour incapacité morale permanente le 9 novembre 2020 (BBC Mundo, 2020).

La dégradation rapide du processus électoral caractérisant la dernière décennie peut être liée aux défaillances du système de partis et des structures de médiation (Drinot, 2014 ; Rodriguez Cairo, 2011). En effet, les partis politiques péruviens sont généralement des partis de masse, selon la typologie de Kirchheimer (1966), « qui canalisent les intérêts par le biais d'un "personnalisme politique", le

populisme étant l'une de ses formes les plus notoires » (Arce, 1996, p.314). Les partis péruviens ont donc une stabilité faible, et se construisent généralement autour d'une candidature présidentielle (Arce, 1996).

Il importe de mentionner que des auteur·rices évoquent des explications différentes, mais complémentaires, pour expliquer la faiblesse des institutions péruviennes et la fragmentation de la société civile : Cotler (2005) soutient par exemple que les pressions coloniales et capitalistes du Nord global – à la fois historiques et renforcées par le virage néolibéral sous la présidence de Fujimori (Crabtree, 2020) – ont limité la capacité de la société péruvienne à articuler des intérêts collectifs en concentrant les moyens de production auprès d'élites étrangères, limitant l'autonomie de la société civile et permettant la formation de projets hégémoniques par des forces externes (Balarin, 2008). La montée des politiques identitaires, visant à octroyer des droits sur la base de l'appartenance à des groupes sociaux, est également citée comme étant l'une des causes de la fragmentation sociale (Huber et al. 2011). À ce sujet, on peut souligner que de fortes inégalités caractérisent le Pérou, empêchant certains pans de la population – notamment, les communautés autochtones, qui n'ont jamais échappé à la domination coloniale (Cotler, 2005) – d'accéder aux mêmes droits que le reste des Péruvien·nes et à un régime complet de citoyenneté (Drinot, 2014). Finalement, comme le souligne Yashar (2005), la réforme agraire réalisée en 1969 par le Général Velasco Alvarado, redistribuant les terres de grandes propriétaires terrien·nes à des coopératives locales, a eu comme effet de générer des tensions au sein des communautés autochtones. Effectivement, seul·es les ex-ouvrier·ères agricoles, plutôt que les communautés entières, bénéficièrent de la redistribution, et les communautés andines furent largement exclues de celle-ci. La réforme a donc limité la création de réseaux intercommunautaires et la mobilisation autochtone à grande échelle.

En somme, le Pérou actuel est caractérisé par un État défaillant, dont les institutions existent, mais dont le fonctionnement est irrégulier, et qui ne réussissent pas à garantir les droits de tous·tes les citoyen·nes. Certains auteurs caractérisent même le Pérou de « république sans citoyens », et jettent le doute sur le caractère démocratique de l'État (Arroyo Laguna, 2021).

1.1.2. Le Pérou face à la pandémie de COVID-19 : des mesures inefficaces ?

En considérant la faiblesse institutionnelle décrite ci-dessus et la sévérité des conséquences de la pandémie de COVID-19 au Pérou, il peut être surprenant de constater que le gouvernement péruvien a fait preuve d'une certaine proactivité dans les premiers jours et semaines de la crise sanitaire, ayant

été plus réactif que de nombreux pays européens ou que ses voisins latino-américains (Lainez et al. 2021). Le gouvernement était en effet préparé à l'apparition des premiers cas au pays, puisqu'il qui avait approuvé par biais de résolution ministérielle le *Plan Nacional de Preparacion y Respuesta frente al riesgo de introducción del Coronavirus 2019-nCoV* (Plan national de préparation et réponse au risque d'introduction de la COVID-19) le 31 janvier 2020, avant même l'arrivée du virus en territoire péruvien (Ministerio de Salud, 2020). Ainsi, dans les semaines et mois suivants, l'État a mis en place une série de politiques publiques visant à contenir la propagation du virus – telles que des restrictions aux frontières, des interdictions de rassemblement, des couvre-feux et la quarantaine –, des mesures visant la protection et la guérison des citoyen·nes – telles que la déclaration de l'urgence sanitaire, l'achat et la distribution de tests rapides et la création de nouveaux lits d'urgence –, ainsi que des mesures ayant l'objectif de réduire l'impact économique de la crise – telles que des transferts directs aux ménages et des subventions aux entreprises (Benítez et al. 2020) (voir l'*Annexe 1* pour la liste complète des mesures mises en place en 2020).

Malgré tout, le taux de mortalité et le ratio cas-décès particulièrement élevés permettent d'affirmer que les mesures mises en place par l'État n'ont pas eu l'effet escompté. Comment expliquer l'inefficacité des politiques publiques mises en place par le gouvernement péruvien ? Comme je le démontrerai, la littérature et les études récentes ont permis d'identifier plusieurs facteurs pour expliquer ce constat, qui sont à la fois d'ordre économique, médical et politique.

La précarité économique et le travail informel

Selon l'INEI (2020), 52,7 % des Péruvien·nes occupaient un emploi informel en 2019, c'est-à-dire un emploi sans contrat formel, bénéfices sociaux ou assurance-emploi. Selon le même organisme (INEI, 2022), la proportion de la population vivant sous le seuil de la pauvreté était de 20,2 % en 2019. Ce contexte caractérisé par la prévalence du travail informel, la précarité due à l'absence de sécurité d'emploi et le faible niveau des revenus des ménages péruviens a contribué à alimenter la propagation du virus. En effet, la nature du marché du travail et les conséquences négatives de la pandémie sur les revenus des Péruvien·nes (la proportion de la population sous le seuil de la pauvreté est passée à 30.1 % en 2020, étant donné l'absence de sécurité d'emploi) ont fortement incité une grande partie de la population, en particulier les personnes les plus vulnérables, à ne pas respecter l'isolement imposé par le gouvernement afin de survivre (Taussig, 2020). Comme le soulignent Lainez et al. (2021) :

Un ménage sur cinq n'a pas accès à l'eau potable et doit aller acheter ou récolter de l'eau [dans des sources publiques]. Seuls 34 % des ménages possèdent un réfrigérateur. Chez les

pauvres, l'électricité n'est pas disponible en permanence. Pour survivre, de nombreux Péruviens ont dû utiliser les transports publics bondés, acheter ou vendre des marchandises dans des marchés très fréquentés et faire de longues files d'attente pour obtenir de l'argent liquide dans les banques (les plus démunis n'ayant pas accès à d'autres formes de monnaie [comme des cartes bancaires ou de crédit]), ce qui a alimenté l'épidémie. (2021, p. 1)

Dans l'objectif de combattre cette précarité, l'État a introduit un système de bons monétaires pour les ménages les plus vulnérables, dont la première distribution a été annoncée dès le 16 mars 2020. Or, il a été souligné que la logistique de délivrance du bon fut problématique, créant des rassemblements aux succursales des banques autorisées à les distribuer (Lossio et Cruz, 2022), et que le caractère ponctuel des bons n'a pas permis aux familles les plus démunies de survivre, de s'isoler et ultimement, de se protéger contre la COVID-19 (Defensoría Del Pueblo, 2020 ; Uyen, 2022).

La vulnérabilité économique et sanitaire des populations des grands centres urbains – où la pandémie a eu l'impact le plus fort, en termes de contagion et de décès – a également donné lieu au phénomène des *retornantes* (personnes retournant chez elles) ou *caminantes* (marcheur·euses). Environ 220 000 personnes originaires de régions périphériques du Pérou ont quitté les villes en 2020 et sont retournées dans leurs régions d'origine (Lainez et al., 2020). Fuyant l'impossibilité de gagner un revenu suffisant pour se soutenir en contexte pandémique et urbain, les *retornantes* ont amené le virus dans leurs communautés d'origine (Lossio et Cruz, 2020).

Le mauvais état du système de santé

Alors que l'informalité et la pauvreté caractérisant l'économie péruvienne ont alimenté la propagation du virus, l'état du système de santé péruvien a, quant à lui, limité la capacité de l'État à traiter les cas sévères de COVID-19. Au début de la pandémie, le système de santé du Pérou fonctionnait à pleine capacité depuis des décennies et n'était conséquemment pas adapté à recevoir le supplément qui lui a été imposé, notamment dû au mauvais état des infrastructures, du petit nombre de lits en soins intensifs – 5 lits par 100 000 habitants, le plus bas de la région andine – et du manque de personnel médical (Lossio et Cruz, 2022 ; Schwalb et Seas, 2021 ; Taussig, 2020). Cette faiblesse est attribuable, selon Schwalb et Seas (2021), au fait que le Pérou est l'un des pays possédant le plus bas taux d'investissement en santé de la région latino-américaine, soit 5,5 % du PIB en 2017.

L'organisation du système de santé péruvien est également géographiquement inégale. Effectivement, au début de la pandémie, 80 % des lits en soins intensifs des systèmes publics et privés étaient concentrés à Lima, alors que la capitale ne représente que 30 % de la population totale du Pérou (Schwalb et Seas, 2021). Qui plus est, la grande majorité des médecins pratiquent à Lima, résultant en

une faible densité de médecins en région éloignées (Lossio et Cruz 2022). Puisque les populations rurales et autochtones sont majoritairement situées hors de la capitale et des grandes villes, elles ont été particulièrement désavantagées par cette organisation asymétrique du système de santé.

Faisant face à un système de santé inadéquat qui n'arrivait pas à traiter tous les malades, seules les Péruviennes les plus fortunées ont pu avoir recours aux cliniques et hôpitaux privés. Devant une demande qui excédait l'offre, la tarification du système de santé privé a augmenté de manière significative, tout comme le prix de l'oxygène médical et de certains médicaments courants (Lossio et Cruz, 2022). De plus, de nombreuses Péruviennes se sont également tournées vers des traitements alternatifs afin de se prémunir contre ou guérir la COVID-19 (Alvarez-Risco et al., 2020). Ces prétendus remèdes, tels que l'ivermectine, l'hydroxychloroquine, l'azithromycine et le dioxyde de chlore, ont été popularisés par la désinformation répandue sur les réseaux sociaux.

Finalement, le système de santé péruvien est caractérisé par sa profonde fragmentation. En effet, plusieurs systèmes parallèles, publics et privés, tirant leurs fonds de sources différentes, pourvoyant des services à travers des institutions diverses et destinées à différents secteurs de la population coexistent. L'organigramme conçu par Alcalde-Rabanal et al. (2011) (voir *Annexe 2*) rend adroitement compte de la complexité du système.

Étant donné le principe de décentralisation inscrit dans la Constitution péruvienne, tous les paliers de gouvernement ont des tâches spécifiques à accomplir au sein du système de santé. Au sommet de l'organigramme, le gouvernement central est chargé d'élaborer et d'approuver les politiques nationales de santé – et ce, principalement à travers du ministère de la Santé (MINSA). Les gouvernements régionaux, quant à eux, ont des fonctions de gestion localisée. Ils sont par exemple responsables de formuler et d'exécuter le Plan de développement régional de la Santé (*Plan de Desarrollo Regional de Salud*), d'organiser la prestation de soins en collaboration avec les gouvernements locaux, ainsi que de planifier, financer et réaliser les projets infrastructurels en santé. Finalement, les gouvernements locaux ont principalement des fonctions de pourvoi de services. Ils sont entre autres chargés de la construction et de la gestion des cliniques de santé, de la réalisation de campagnes d'éducation populaire, ainsi que d'élaborer un plan annuel d'intervention pour les populations « dispersées et exclues » (*Plan Anual de Intervención y del proceso de atención integral a las Poblaciones Excluidas y Dispersas*) (Jara-Campos, 2018 ; Ministerio de Economía y Finanzas, s.d.).

Toutefois, comme je l'ai souligné précédemment, la décentralisation est un processus dont l'avancement est inégal (Córdova, 2015 ; Lazo-González et al. 2016) et les rôles occupés par les différents gouvernements varient :

Les premières approximations font apparaître des situations très diverses. Il semble qu'un bon nombre de gouvernements régionaux, après une période d'apprentissage difficile, relèvent de manière satisfaisante le défi de la santé dans leur région et ont atteint d'importants objectifs en la matière. En revanche, d'autres gouvernements régionaux n'ont pas été en mesure de mettre en place les capacités nécessaires ou n'accordent qu'une faible priorité à leurs fonctions sanitaires, principalement en ce qui concerne les interventions de santé publique, avec le risque qui en découle d'une quelconque urgence sanitaire. (Lazo-González et al., 2016, p.31)

Conséquemment, il n'est pas surprenant d'observer une fragmentation géographique de la réponse à la crise sanitaire. Le morcèlement du système de santé, l'avancement variable du processus de décentralisation et la volonté inégale des gouvernements régionaux et locaux à prendre les responsabilités qui leur incombent sont des facteurs qui contribuent à multiplier les sources d'autorité et les manières d'appliquer les directives nationales en lien avec la COVID-19.

L'instabilité politique et le manque de leadership

Un phénomène en particulier a contribué à empirer l'insécurité économique des Péruviens et Péruviennes ainsi que la réponse inégale à la crise par le système de santé : l'instabilité politique. Comme il est possible de l'observer dans la *Figure 1*, qui met en parallèle les principales mesures prises par l'État et le roulement du personnel politique, trois présidents, cinq premières ministres et six ministres de la santé se sont succédés au pouvoir au cours de la première année de la pandémie (voir *Figure 1*).

Comme mentionné précédemment, cette instabilité politique prédate la crise. Néanmoins, même si la pandémie n'est pas la cause originale de cette instabilité politique, elle a certainement alimenté celle-ci. Lossio et Cruz (2022) affirment par exemple que le mécontentement populaire à l'égard de la campagne de vaccination – le Pérou a pris beaucoup de temps pour signer des contrats d'approvisionnement avec des compagnies pharmaceutiques – et les scandales l'entourant – comme le *vacunagate*, lorsque des membres de l'élite politique se sont fait vacciner en secret – ont contribué à la politiser la vaccination.

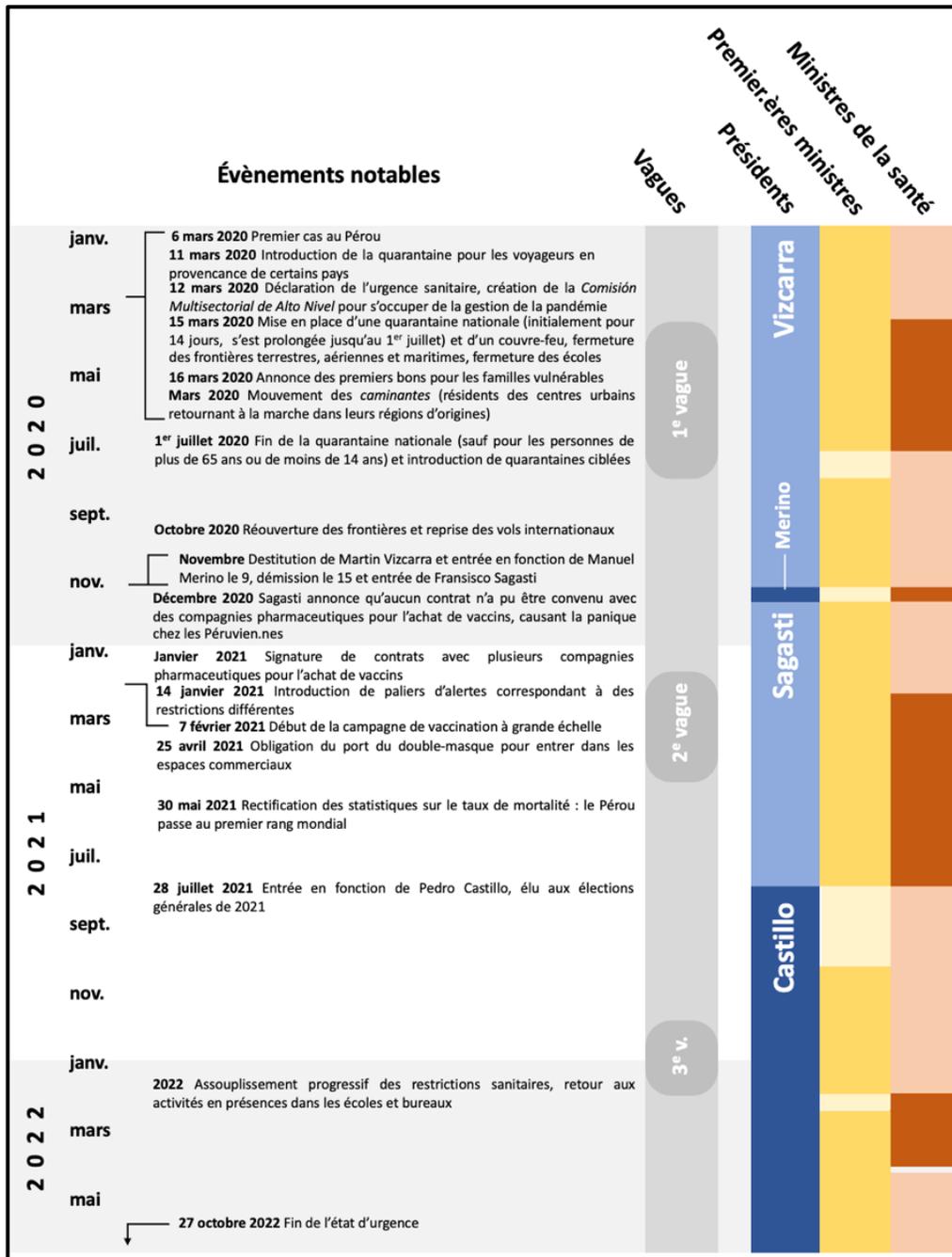


Figure 1 Ligne du temps de la gestion de la pandémie au Pérou

Figure construite par l'auteur. Données tirées de : Benítez, María Alejandra, Carolina Velasco, Ana Rita Sequeira, Josefa Henríquez, Flavio M. Menezes, et Francesco Paolucci. 2020. « Responses to COVID-19 in Five Latin American Countries ». *Health Policy and Technology* 9 (4): 525- 59. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.014>. et Lossio, José, et Mariana Cruz. 2022. *¿Qué hicimos mal? Sociedad y estado frente al COVID-19*. Lima : Fondo Editorial del IEP.

1.2. Problématique

1.2.1. La vaccination et l'Amazonie

La campagne de vaccination au Pérou a débuté en février 2021, presque un an après la mise en place des premières mesures sanitaires. En considérant les statistiques désastreuses quant aux conséquences de la pandémie de COVID-19 au Pérou et les facteurs économiques, médicaux et politiques qui ont contribué à l'échec des politiques publiques visant à endiguer la crise, il peut être surprenant de constater que le pays détient l'un des taux de vaccination les plus élevés au monde – 92,0 % des Péruvien·nes ont reçu au moins une dose du vaccin contre la COVID-19, ce qui le place au 15^e rang mondial (John Hopkins University, 2023b).

Malgré cette impressionnante statistique, il serait erroné de croire que la campagne de vaccination au Pérou fut un succès retentissant. Effectivement, plusieurs des problèmes qui ont entravé le déploiement des mesures non pharmaceutiques, telles que la fragmentation du système de santé (Lossio et Cruz, 2022) et son déséquilibre géographique (Alcalde-Rabanal, 2011) ont également affecté le déploiement des vaccins. Qui plus est, seule la première dose est considérée dans la statistique de John Hopkins University (2023b). Un regard approfondi sur le taux de vaccination de la population péruvienne en fonction du nombre de doses reçues et de l'emplacement géographique révèle un portrait bien différent.

Effectivement, la *Figure 2* démontre que les départements de l'est du pays (c'est-à-dire les départements amazoniens et semi-amazoniens) ont des taux de vaccination plus faibles que les départements de l'ouest du pays, appartenant à la zone andine ou côtière, et ce, indépendamment du milieu (rural, urbain ou général). Qui plus est, le taux de vaccination de la population rurale – dans laquelle sont incluses les communautés rurales autochtones – est généralement plus bas que les taux de vaccination des populations urbaines et de la population générale. En effet, si l'État est présent et opère des infrastructures médicales dans les centres urbains de la région amazonienne, ce n'est pas nécessairement le cas dans les plus petites communautés de la zone, qui sont souvent plus éloignées et difficiles d'accès. Conséquemment, leurs infrastructures sont de mauvaise qualité ou inexistantes (Abizaid et al., 2020 ; Meneses-Navarro et al. 2020 ; Reinders et al. 2020 ; Vásquez-Rowe et Gandolfi, 2020). De plus, les communautés autochtones font face à un manque de considération de l'État en ce qui a trait à leurs traditions et systèmes de santé propres. Ce dernier omet effectivement l'adoption

d'une réelle approche interculturelle (Defensoría Del Pueblo, 2015), faisant preuve de racisme systémique et de néocolonialisme à l'égard des communautés.

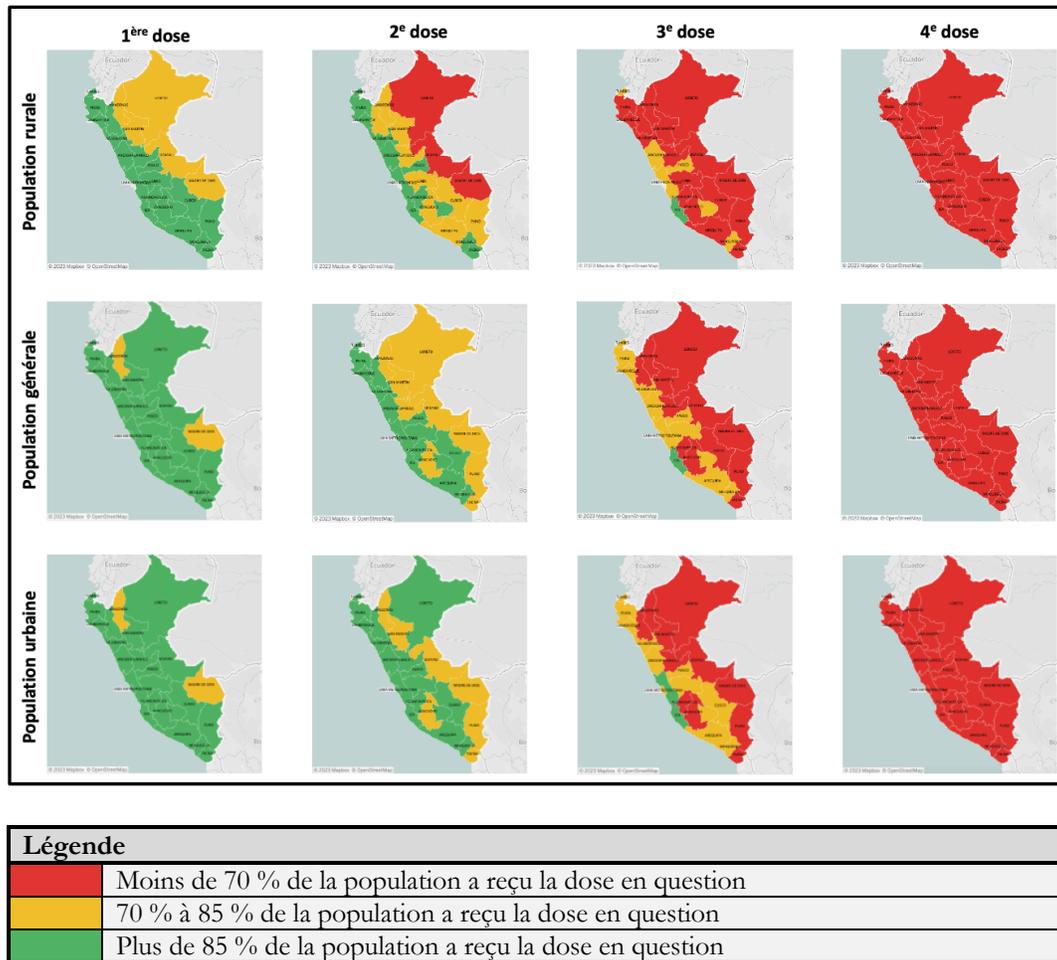


Figure 2 Taux de vaccination dans la population générale et la population rurale péruvienne, en fonction du département et de la dose

Source : Ministerio de Salud. 2022. « Vacuna COVID-19 en el Peru ». Ministerio de Salud. 2022. <https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/vacunas-covid19.asp>.⁷

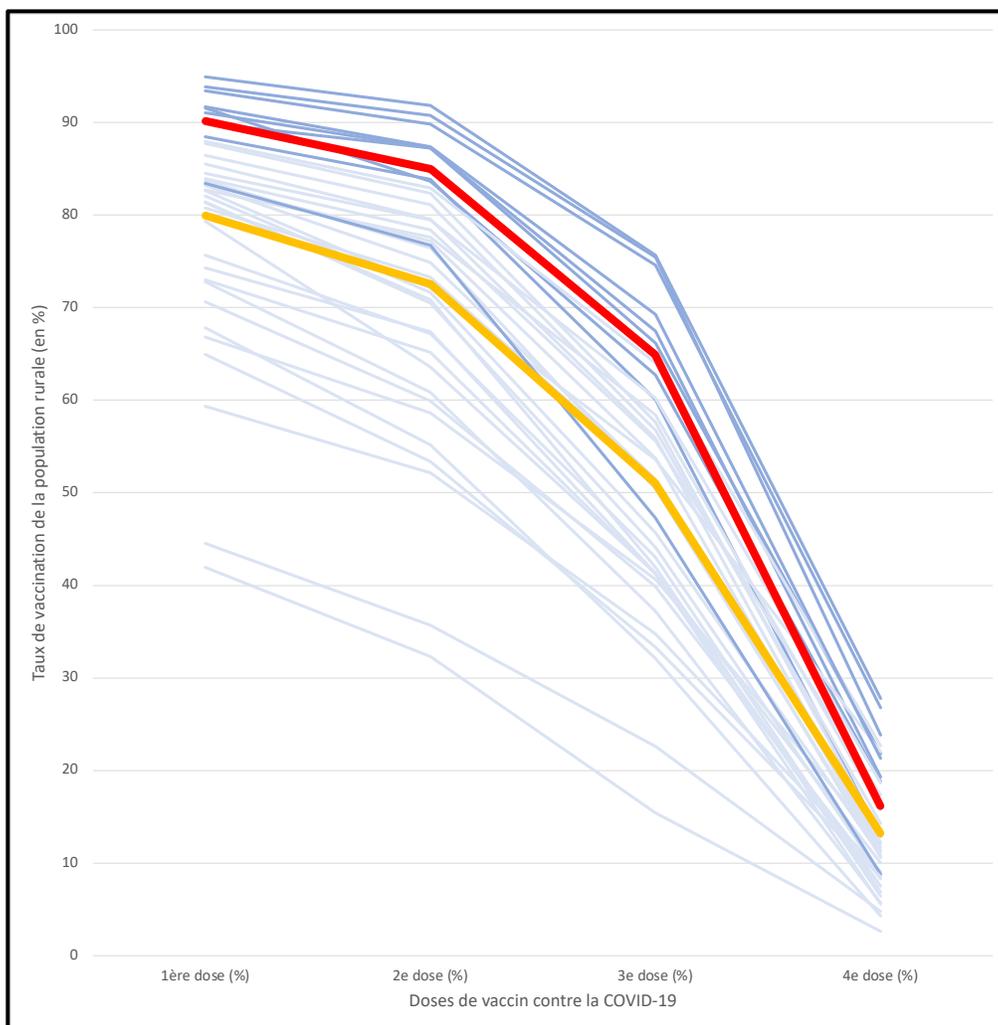
Une inspection plus détaillée des taux de vaccination des populations rurales de provinces amazoniennes appartenant à des départements amazoniens ou semi-amazoniens révèle toutefois une grande variation au sein de ces départements, entre les provinces (voir *Annexe 3*). Effectivement,

⁷ Données exactes en date du 22 février 2023.

53,05 points de pourcentage séparent la province dont le taux de vaccination est le plus haut et celle où il est le plus bas pour la première dose, 59,54 pour la deuxième, 60,23 pour la troisième et 25,18 pour la quatrième. En tête de classement, il n'est pas surprenant de retrouver des provinces comprenant des centres urbains importants, tels que les capitales départementales ou des centres économiques majeurs. Un cas ressort toutefois pour ses taux particulièrement élevés de vaccination dans le contexte péruvien : celui de la province de La Convención, dans le département de Cusco.

1.2.2. Un cas d'exception : la campagne de vaccination de La Convención

La Convención est une province principalement amazonienne, recouverte en grande partie par la forêt éponyme. Une petite partie de celle-ci, dans le sud, est toutefois considérée comme andine. La province occupe 48 % de la superficie du département de Cusco, et avait une population totale estimée de 167 701 personnes en 2017. Sa plus grande ville et capitale est Quillabamba, dont la population était estimée à 30 862 personnes à pareille date (INEI, 2017). La province ne contient pas la capitale départementale et son territoire n'est pas entièrement accessible par la route. En particulier, la région du *Bajo Urubamba*, dans le nord de la province, est uniquement accessible par voie fluviale, par le biais de la rivière Urubamba. De nombreuses communautés autochtones résident le long de cette rivière. Considérant ces caractéristiques, il est étonnant de réaliser que La Convención se classe en septième position sur les 37 provinces principalement amazoniennes du Pérou en ce qui a trait au taux de vaccination de sa population rurale pour les trois premières doses du vaccin contre la COVID-19. De plus, la province dépasse la moyenne de taux de vaccination pour toutes les doses – et dépasse les moyennes d'au moins dix points de pourcentage pour les trois premières (voir *Annexe 3* et *Figure 3*).



| Légende | |
|---------|--|
| | La Convención |
| | Moyenne des provinces amazoniennes |
| | Provinces amazoniennes |
| | Provinces contenant la capitale départementale, le centre économique régional ou possédant d'autres caractéristiques spéciales |

Figure 3 Taux de vaccination de la population adulte rurale de 37 provinces amazoniennes du Pérou, selon le nombre de doses obtenues par personne⁸

Source : Ministerio de Salud. 2022. « Vacuna COVID-19 en el Peru ». Ministerio de Salud. 2022. <https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/vacunas-covid19.asp>

⁸ Puisqu'il n'existe pas de liste officielle de provinces considérées comme amazoniennes dans des départements considérés comme andins, je me suis fié sur la carte du *Ministerio del Ambiente* (2016).

Comme mentionné précédemment, toutes les provinces dépassant La Convención ont des caractéristiques particulières qui peuvent potentiellement expliquer leur haute performance. Chachapoyas (Amazonas) et Maynas (Iquitos) contiennent respectivement les villes de Chachapoyas et Iquitos, leurs capitales départementales ; San Martin (San Martin) contient la ville de Tarapoto, la ville la plus peuplée du département et son centre économique ; Chanchamayo (Junin) contient la portion de l'Amazonie péruvienne la plus proche géographiquement de Lima et est traversée par la *Carretera Central de Perú* (autoroute centrale du Pérou). Luya, Rodriguez de Mendoza et Bongara (Amazonas) sont trois petites provinces qui sont attenantes aux provinces de Chachapoyas et Uctubamba (Amazonas), contenant respectivement la capitale départementale, Chachapoyas, et le centre économique départemental, Bagua Grande.⁹ En comparaison à ces provinces, La Convención a un caractère beaucoup plus périphérique, ce qui représente une difficulté supplémentaire pour l'organisation d'une campagne de vaccination.

La mise en contexte et la présentation du cas ci-dessus mettent en exergue certains éléments qui, jumelés, sont difficilement explicables. D'une part, il est établi que l'État péruvien n'a qu'une présence faible dans les régions amazoniennes et rurales du Pérou, et que celui-ci est incapable de fournir des services de santé adaptés aux communautés autochtones et suivant l'approche interculturelle. D'autre part, il est démontré que la province de La Convención, à Cusco, bénéficie d'un taux de vaccination contre la COVID-19 improbablement élevé en comparaison aux autres provinces amazoniennes du Pérou, considérant le caractère inaccessible et périphérique de la province. Considérant ces éléments, comment expliquer l'exceptionnalisme de La Convención ? Comment expliquer le succès de la campagne de vaccination contre la COVID-19 au sein de cette province, et quels sont les éléments spécifiques qui ont rendu possible ce succès dans la province de La Convención en particulier, plutôt qu'ailleurs au Pérou ?

1.3. Plan du mémoire

En me basant sur vingt entretiens effectués à l'automne 2022 avec des acteur·rices de la société civile de la province à l'étude ainsi que des fonctionnaires d'agences gouvernementales locales impliquées dans la lutte contre le coronavirus, je soutiendrai dans ce mémoire que l'exceptionnalisme de La

⁹ Les quatre provinces supplémentaires qui surpassent La Convención pour la quatrième dose, soit Huallaga et Bellavista (San Martin), Putumayo (Loreto) et Oxapampa (Pasco) sont plus difficilement explicables, puisqu'elles partagent plusieurs caractéristiques avec La Convención, tels que leur éloignement et le peu de routes qui les traversent. Toutefois, puisqu'il s'agit uniquement de la quatrième dose, il m'apparaît que La Convención est un cas d'étude plus intéressant.

Convención est dû à deux phénomènes concomitants. Premièrement, on a pu observer dans la province à l'étude, au cours de la pandémie, la mise en place d'une instance de gouvernance collaborative réunissant des acteur·rices de la société civile et des représentant·es de divers·es institutions de l'État. Cette instance, dénommée *Commando COVID autochtone de La Convención*, a permis à ses parties prenantes de collaborer efficacement et de mettre en valeur leurs expertises et capacités complémentaires afin de mener avec succès une campagne de vaccination. Deuxièmement, l'existence et le bon fonctionnement de cette instance ont été permis par l'historique de concertation en santé de la province, au sein de laquelle des acteur·rices ont développé des réseaux et mis en place des structures de collaboration au cours de dernières décennies. Cette expérience a permis, lors de l'arrivée du coronavirus, la communication et la mise en commun efficace des ressources des différentes parties prenantes.

Afin de soutenir ces idées directrices, le reste de ce mémoire sera divisé en trois chapitres. Dans le *Chapitre 2*, une revue de la littérature sur la mise en œuvre de politiques nationales au niveau subnational sera réalisée, et je présenterai mon cadre théorique basé sur la notion de gouvernance collaborative. Les deux chapitres suivants seront principalement empiriques. Dans le *Chapitre 3*, je présenterai le fonctionnement de l'instance de gouvernance collaborative ayant été mise en place dans la province de La Convención au cours de la pandémie, et montrerai comment le modèle collaboratif et l'implication de l'ensemble des acteur·rices de l'écosystème local ont permis la mise en œuvre d'une campagne de vaccination efficace dans la région, contrairement à ce qui a été observé ailleurs dans le département de Cusco, par exemple. Puis, dans le *Chapitre 4*, j'expliquerai les conditions qui ont permis l'émergence et le bon fonctionnement du Commando COVID de la province de La Convención, mettant en relief l'héritage historique exceptionnel de concertation préexistant dans la province, et au sein duquel s'est constitué et articulé le Commando COVID en 2021.

Chapitre 2 – État des savoirs, méthodologie et cadre d'analyse

Ce chapitre entend définir les bases théoriques du présent mémoire. La première section procédera à l'état des savoirs, qui exposera plusieurs explications possibles, tirées des approches culturelle, institutionnelle et de l'approche qui met l'accent sur le rôle des acteur·rices, afin d'expliquer les variations dans la mise en œuvre de politiques publiques au niveau subnational. Un bref historique des théories de mise en œuvre sera également effectué. La seconde section exposera mon cadre d'analyse, structuré autour du cadre d'analyse de la gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012). Finalement, la troisième section sera dédiée à l'explication de ma méthodologie, appuyée sur une épistémologie constructiviste, une approche abductive et la méthode de l'entretien.

2.1. État des savoirs

Dans cette revue de littérature, je tenterai de déterminer ce qui peut mener des lois ou normes nationales à être mieux mises en œuvre dans l'une des divisions subnationales d'un pays plutôt que dans les autres. Pour ce faire, j'ai principalement consulté la littérature du champ des politiques publiques portant sur la mise en œuvre de politiques (*implementation studies*). J'ai d'abord ciblé les études portant sur l'Amérique latine, puisque les États de cette région ont des caractéristiques particulières, telles que la qualité généralement moyenne des institutions et leur taux comparativement faible de pénétration du territoire (Mazucca et Muck, 2020). Des études portant sur des pays du Nord global représentent donc moins la réalité des pays de la région latino-américaine. Il importe également de mentionner que beaucoup de travaux écrits sur le sujet prennent comme cas d'étude des pays fédéraux, alors que le Pérou est un État unitaire, et que ses gouvernements subnationaux ont une autonomie moindre.

Afin de compléter la littérature du champ des politiques publiques, j'ai également mené une revue de la littérature ayant été publiée au cours de la pandémie de COVID-19 et portant sur la mise en œuvre des mesures sanitaires liées au virus. Étant donné le caractère exceptionnel de la pandémie, sa capacité à modifier la mise en œuvre des politiques – notamment dû aux mesures sanitaires et au plus grand contrôle de la population par l'État –, ainsi que le caractère parfois polémique des mesures, en particulier le vaccin, il m'a paru pertinent d'inclure des travaux sur le sujet dans cette section.

Cet état des savoirs est divisé en quatre sections. La première est dédiée à un historique sommaire des théories de mise en œuvre des politiques publiques. Les trois dernières sections s'intéressent aux différentes approches théoriques qui permettent de systématiser la littérature : l'approche culturelle, puis l'approche institutionnelle, et finalement l'approche mettant l'accent sur le rôle des acteur·rices. À travers ces catégories, il sera également possible de retrouver des explications plus historiques et économiques.

2.1.1. L'histoire des théories de la mise en œuvre

Les *policy implementation studies*, étudiant la mise en œuvre de politiques publiques, sont un champ de recherche « à l'intersection de l'administration publique, de la théorie organisationnelle, du *public management* et de la science politique » (Pülzl et Treib, 2006, p.89). Il est possible d'identifier trois vagues de recherche propres à ce champ. La première génération, dont les études sont parues à partir du début des années 1970, proposait une perspective généralement pessimiste du processus de mise en œuvre des politiques publiques (Pülzl et Treib, 2006). Effectivement, des auteur·rices comme Derthick (1972) et Pressman et Wildavsky (1984) étudiaient des instances dans lesquelles la mise en œuvre de politiques publiques avait échoué partiellement ou complètement. La seconde génération, débutant dans la deuxième moitié des années 1970, est quant à elle caractérisée par la confrontation entre les approches *top-down* et *bottom-up*. La première conçoit la mise en œuvre comme « l'exécution hiérarchique de politiques publiques centralement définies » (Pülzl et Treib, 2006, p.89) et est notamment représentée par Mazmanian et Sabatier (1983), Nakamura et Smallwood (1980) et Van Meter et Van Horn (1975). L'approche *bottom-up*, qui adopte plutôt la perspective selon laquelle l'implémentation résulte des capacités de résolution de problèmes des bureaucrates de première ligne (*street-level bureaucrats*) (Lipsky, 1980), est quant à elle représentée par Elmore (1979), Hjern et Hull (1982) et Lipsky (1980). Par ailleurs, il est pertinent de mentionner que cette école a intégré à sa perspective le rôle d'acteur·rices non étatiques, telles que des groupes de pression et organisations non gouvernementales, dans le processus de mise en œuvre des politiques (Pülzl et Treib, 2006). Finalement, la troisième génération avait l'objectif « d'être plus scientifique que les deux précédentes dans son approche » (Goggin et al. 1990, dans Pülzl et Treib, 2006) et d'unifier les approches *top-down* et *bottom-up* à travers des théories hybrides. Les décennies de débat entre le camp *top-down* et le camp *bottom-up*, ainsi que les efforts des chercheur·euses de la troisième génération semblent avoir conduit au consensus suivant : la mise en œuvre de politiques se situe sur un continuum entre le pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale et

l'autonomie locale. Ainsi, elle est « bien plus que l'exécution technique d'ordres politiques venant d'en haut. C'est en soi un processus politique au cours duquel les politiques sont fréquemment remodelées, redéfinies, voire complètement renversées » (Pülzl et Treib, 2006, 100).

Les théories et explications évoquées dans les sections suivantes ne sont généralement pas campées d'un seul côté du spectre évoqué par Pülzl et Treib (2006). En effet, si l'approche institutionnelle est plus étroitement liée à l'école *top-down* et que les approches culturelles et basées sur le rôle des acteur·rices se retrouvent plutôt dans le giron de l'école *bottom-up*, l'accent mis dans cette revue de littérature sur le facteur subnational et les échanges entre les différents paliers de gouvernement tendent à ramener les explications à des approches hybrides. Il serait par ailleurs peu convenable d'emprunter une approche entièrement *top-down*, étant donné que ce travail tente d'expliquer une variation régionale au sein d'un pays. Effectivement, que la province de La Convención soit celle qui ait le mieux réussi, parmi l'ensemble des provinces du Pérou, à appliquer à la lettre une politique du gouvernement central serait étonnant, notamment en raison de son éloignement et de la méfiance de ses communautés autochtones à l'égard dudit gouvernement (Coronel, 2020 ; Taussig, 2020). Il est donc plus probable que des acteur·rices ou facteurs propres à la province aient influencé la mise en œuvre des mesures en matière de vaccination en tenant compte de la réalité locale.

2.1.2. Approche culturelle

L'approche culturelle étudie la manière par laquelle les valeurs et significations propres à un groupe influencent ses choix et ses structures institutionnelles et politiques et comment émergent ces valeurs (Gazibo et Jenson, 2015). Dans la littérature sur les politiques publiques et leur mise en œuvre, cette approche semble moins communément utilisée que celles évoquées dans les sections précédentes (Pülzl et Treib, 2005). Or, dans certains cas, elle possède un réel potentiel explicatif (Lichbach et Zuckerman, 2009). Par exemple, dans une étude sur la mise en œuvre d'une variété de normes émises par l'Union européenne dans les pays européens, Falkner et al. (2009) démontrent que certains États ont une tendance constante de non-implémentation, peu importe le secteur visé par la norme supranationale et la manière par laquelle celle-ci cadre avec les lois en place et l'idéologie en vogue au gouvernement national. Conséquemment, les auteur·rices établissent que « le point de référence relativement le plus approprié pour prédire le destin de tout futur cas de mise en œuvre de politique est en réalité la culture nationale spécifique de digestion de [normes supranationales] » (Falkner et al. 2009, p.319). Il est possible de croire qu'un même mécanisme pourrait fonctionner concernant

l'application de mesures nationales au niveau subnational (au lieu de mesures supranationales au niveau national) dans les États culturellement hétérogènes tels que le Pérou.

La littérature sur la pandémie de COVID-19 souligne d'ailleurs l'importance de nombreux facteurs sociodémographiques et culturels pour expliquer la variation dans les taux de succès de la mise en œuvre des politiques nationales de lutte à la COVID-19 et des mesures sanitaires associées, tels que la structure familiale et résidentielle, les pratiques culturelles et religieuses, ainsi que la confiance institutionnelle et l'obéissance civile (Antonini et al. 2022 ; Baniamin et al. 2020 ; Bates et al. 2022 ; Capano et al. 2020 ; Chubarova et al. 2020 ; Daoust, 2023 ; Jing, 2021 ; Ling et al. 2021 ; Mazey et Richardson, 2020 ; Falkenbach et Willison, 2022 ; Raffetti et al. 2022 ; Roy et al. 2022) déterminant l'adhésion des individus aux mesures mises en place pour lutter contre le virus.

Malgré tout, il me semble peu probable que l'approche culturelle ait un réel potentiel explicatif dans le cas à l'étude. Effectivement, La Convención est exceptionnelle en ce qui a trait au taux de vaccination en comparaison aux régions rurales des autres provinces amazoniennes autochtones, qui sont généralement peuplées par des communautés autochtones partageant des caractéristiques culturelles similaires, telles que la méfiance envers l'État (Coronel, 2020 ; Taussig, 2020). L'approche culturelle demeure donc insuffisante pour expliquer l'exceptionnalisme de La Convención en matière de mise en œuvre de la campagne nationale de vaccination.

2.1.3. L'approche institutionnelle

L'approche institutionnelle a comme caractéristique principale son stratocentrisme. À travers le prisme de l'État, l'approche institutionnelle étudie entre autres l'émergence, le maintien et les effets d'institutions sur les comportements des acteur·rices (Gazibo et Jenson, 2015). Afin d'expliquer la mise en œuvre plus complète de politiques nationales dans une unité subnationale plutôt qu'une autre, moult auteur·rices font l'usage de l'approche institutionnelle et mettent l'accent sur l'importance des institutions comme variable explicative. D'ailleurs, l'un des concepts les plus évoqués pour expliquer le phénomène à l'étude est la capacité institutionnelle – définie comme « la capacité des dirigeants de l'État à utiliser les agences de l'État pour faire faire aux membres de la société ce qu'ils veulent qu'ils fassent » (Migdal, 1988, p.xiii) –, à la fois dans la littérature en politiques publiques (Eakin et Lemos, 2005 ; Kyle et Resnick, 2019 ; Meléndez et al. 2017) et dans la littérature visant à expliquer les meilleurs résultats des réponses à la pandémie de COVID-19 de certains États (An et Tang, 2020 ; Serikbayeva et al. 2021 ; Turner et al. 2022). La définition simple offerte par Migdal (1988) cache toutefois une foule

de concepts sous-jacents, témoignant du caractère multidimensionnel de la capacité étatique et du fait que sa définition ne fait pas l'unanimité. Effectivement, la capacité administrative, l'autonomie bureaucratique, les caractéristiques des fonctionnaires, la capacité militaire et coercive, la qualité des institutions, l'accès aux ressources et le contrôle du territoire (Hendrix, 2010 ; Kyle et Resnick, 2019 ; Mazzuca et Munck, 2020) ne sont que quelques-unes de ses facettes. Conséquemment, la capacité étatique en elle-même est difficilement opérationnalisable, mais il est possible de mesurer certains concepts plus circonscrits qui en découlent. La présence sur le territoire est l'un de ceux-ci. En effet, les États dont le contrôle du territoire, la présence d'infrastructures sur celui-ci et la capacité de pourvoi de biens et services sont géographiquement hétérogènes détiennent généralement des taux d'inégalité économique et sociale plus élevés (Harbers et Steele, 2020). Dans ces États, il peut arriver que la responsabilité de pourvoi de services en zone éloignée soit déléguée à la société civile, aggravant ainsi les inégalités puisque les organisations de ce secteur n'ont pas les mêmes compétences et ressources que l'État (Eaton, 2015), ce qui affecte donc la mise en œuvre de politiques publiques nationales. Par ailleurs, le contrôle du territoire est fréquemment évoqué dans la littérature sur la COVID-19 pour expliquer le succès des mesures pharmaceutiques (Bates et al. 2022 ; Musango et al. 2021 ; Perra, 2021), puisqu'une présence plus uniforme d'infrastructures médicales sur un territoire donné permet de traiter et de contrôler plus d'individus. La faible présence de l'État ou son remplacement par la société civile pourrait donc expliquer la meilleure mise en œuvre de politiques au niveau subnational. Malgré tout, étant donné que l'État péruvien et ses infrastructures sanitaires sont généralement peu présents dans toute la zone amazonienne du Pérou (Espinosa et Fabiano, 2022 ; Iglesias-Osores et Córdova-Rojas, 2021 ; Iglesias-Osores et Saavedra-Camacho, 2020 ; Lossio et Cruz, 2022), y compris à La Convención, cet aspect de la capacité étatique détient un potentiel explicatif faible.

Délaissant le concept de capacité étatique, certaines auteur·rices proposent des raisonnements basés sur les rapports entre les diverses institutions et niveaux de gouvernement. En effet, selon ces auteur·rices, dans les États dont les systèmes de santé sont décentralisés, l'État central détient un rôle de coordination important qui, s'il est bien rempli, peut contribuer à réduire les inégalités territoriales (Giraudy et Pribble, 2020 ; Montero et Samuels, 2004). En effet, la cohérence – ou l'incohérence, fréquemment causée par des conflits dus au cadrage des problèmes, au partage des bénéfices et au renforcement de capacités (Xu, 2021) – des politiques publiques adoptées au niveau national et de celles adoptées et mises en œuvre au sein des unités subnationales peut influencer le succès des unes et des autres (Puppim de Oliveira, 2008). Ceci pourrait donc expliquer les différences interrégionales

au sein d'un même pays. Ces explications basées sur les rapports intergouvernementaux et la cohérence des politiques publiques ont un potentiel explicatif dans le cas à l'étude, puisque les différents gouvernements provinciaux et régionaux du Pérou ont pu entretenir des relations différentes et appliquer de manière distincte les politiques nationales de lutte contre la COVID-19.

En somme, les explications émanant de l'approche institutionnelle ne sont pas toutes convaincantes à l'égard du cas à l'étude. Effectivement, la capacité étatique et les différents concepts qui en découlent (présence sur le territoire, préexistence d'infrastructure sanitaire) sont généralement difficilement applicables au sein des provinces amazoniennes auxquelles La Convención est comparée. Autrement dit, en ce qui a trait à la présence homogène et suffisante d'institutions, la différenciation entre la province à l'étude et les autres provinces amazoniennes est trop minime, ce qui amoindrit le potentiel explicatif de cette approche. Toutefois, un élément issu de cette approche pourrait avoir un potentiel explicatif pour le cas à l'étude. Effectivement, le rapport entre les différents paliers de gouvernement et la cohérence de leurs objectifs politiques pourrait être un facteur explicatif du cas de La Convención, étant donné que toutes les provinces détiennent leurs propres gouvernements régionaux chargés de l'application des normes nationales. Or, cette explication est incomplète sans certains facteurs découlant de l'approche mettant l'accent sur le rôle des acteur·rices, tel que les motivations des acteur·rices, étant donné la latitude que détiennent les fonctionnaires et personnalités politiques dans l'application des normes. Je ne retiendrai donc pas cet élément.

2.1.4. L'approche mettant l'accent sur le rôle des acteur·rices

L'approche qui met l'accent sur le rôle des acteur·rices regroupe un ensemble d'approches distinctes, mais dont le point commun est qu'elles sont basées, entre autres, sur les comportements des acteur·rices, leurs stratégies et leurs interactions comme variables explicatives principales. Dans cette section, diverses explications appartenant à cette famille seront mises en lumière.

Selon la littérature, une grande variété d'acteur·rices peuvent affecter la mise en œuvre de politiques publiques dans des unités subnationales. Il s'agit notamment du cas des politicien·nes de la branche exécutive, tel·les que des président·es, gouverneur·es ou maire·esses. Ceux·elles-ci peuvent diriger une attention particulière ou un supplément de ressources vers un secteur spécifique de l'action de l'État, afin que son développement soit favorisé (Geddes, 1994 ; Meléndez et al. 2017). Cette favorisation – ou son absence – peut être motivée par les intérêts personnels des politicien·nes, notamment un gain économique ou politique (Grindle, 2020) tel que la réélection. En effet, comme le démontrent

Fernández Fernández Milimanda et Garay (2019) dans une étude sur la déforestation inégale du Chaco argentin, la variété d'acteur·rices en présence, les pressions que sont capables d'exercer ceux·elles-ci, les avantages et désavantages personnels et communs que perçoit le personnel politique et le paysage politique local peuvent influencer les décisions des politicien·nes locaux·ales et causer une variation dans les politiques du même secteur au sein de différentes unités subnationales.

Dans une approche alliant l'institutionnalisme et les intérêts des acteur·rices politiques, Niedzwiecki (2016 ; 2018) souligne que l'alignement partisan et l'attribution de responsabilités dans les lois nationales peuvent avoir un impact sur leur application au palier local, puisque les politicien·nes subnationaux·ales appartenant à un parti opposé à celui au pouvoir sur la scène nationale n'ont pas intérêt à appliquer efficacement des mesures qui créditent leurs adversaires politiques. Ainsi, l'autrice démontre que les programmes de transferts conditionnels en espèces en Argentine et au Brésil ont rejoint une plus grande proportion de la population s'ils n'étaient pas explicitement attribués au parti au pouvoir au palier fédéral (comme le *Plan Nacer* et l'*Estrategia Saúde da Família*) que s'ils l'étaient (*Asignación Universal por Hijo* et *Bolsa Família*). Similairement, la littérature sur la COVID-19 souligne que le consensus des élites politiques est important pour la mise en œuvre rapide et efficace de mesures de mitigation (Béland et al. 2021 ; Choi, 2020 ; Mazey et Richardson, 2020 ; Meckelburg et Bal, 2020).

De plus, en ce qui a trait aux acteur·rices politiques, la littérature suggère qu'à la suite d'élections, l'arrivée au pouvoir de politicien·nes ou coalitions réformistes peut marquer un tournant dans la « qualité » de la gouvernance et dans la capacité étatique (Meléndez et al. 2017). Gutiérrez Sanín et al. (2009) soutiennent par exemple que l'amélioration « miraculeuse » de la sécurité à Bogotá et Medellín (Colombie) depuis les années 1990 fut causée par la gouvernance de nouvelles coalitions hétérogènes et réformistes.

Au sein du pouvoir exécutif, il est également possible de désigner la fonction publique comme détenant la capacité d'influencer le processus de mise en œuvre des politiques publiques, tel que l'identifient les auteur·rices de l'école *bottom-up* (Elmore, 1979 ; Hjern et Hull, 1982 ; Lipsky, 1980). En effet, la motivation personnelle ainsi que la connaissance du terrain des fonctionnaires permet à ceux·elles-ci d'appliquer les politiques de manière efficace, innovatrice et complète ou, au contraire, de manière lacunaire. Dans leur étude de cas sur le Népal, Kyle et Resnick (2019) soulignent en effet que des bureaucrates motivés à réaliser leur travail et enracinés dans les communautés qu'ils desservent sont capables de fournir un niveau improbablement élevé de services malgré le manque de ressources inhérent aux régions où l'État est peu présent.

Outre leur capacité à influencer la qualité de l'exécution des normes, les fonctionnaires sont également en mesure d'affecter le type de normes produites par les élites politiques. Effectivement, la fonction publique peut faire pression sur les politicien·nes (Grindle, 1980). Wandesforde-Smith et Moreira (1985) décrivent par exemple comment FEEMA, une agence environnementale étatique de l'État brésilien de Rio de Janeiro, a usé de méthodes de travail peu communes, interprétant les lois en place, mettant en œuvre des mécanismes conçus pour étendre leurs champs d'action au-delà de ce que les normes le prévoyaient initialement et obtenant un financement des Nations Unies. Ce support externe a permis à l'agence d'acquérir des ressources et d'inviter des consultants internationaux, développant ainsi leur expertise et s'attirant la reconnaissance et le respect des politicien·nes. Similairement, Paquet (2015) décrit comment des fonctionnaires provinciaux canadiens ont pu agir comme des *policy entrepreneurs* dans le domaine de l'immigration, interprétant les lois et créant des normes, ouvrant ultimement la voie à un phénomène d'activisme politique pro-immigration.

La latitude que détient la fonction publique dans l'application des normes, comme démontré dans les deux exemples ci-dessus, découle en partie de la complexité des lois. En effet, les élites politiques n'ont pas toujours la capacité de surveiller la mise en œuvre et de mesurer le résultat des normes, ce qui donne une certaine autonomie aux fonctionnaires de gouvernements locaux et peut expliquer la variation entre les unités subnationales (Pacewicz, 2018). Par ailleurs, afin de réduire les écarts entre les divisions subnationales et d'assurer la mise en place adéquate des lois, les bureaucrates du palier national peuvent s'allier avec des organisations de la société civile afin qu'elles agissent comme « chiens de garde » et qu'elles fassent le plaidoyer de la population visée par la norme. Ainsi, une pression est appliquée sur les gouvernements locaux qui n'atteignent pas les standards définis et les fonctionnaires du gouvernement central sont informé·es de la situation (Rich, 2013).

Le rôle joué par la société civile dans la mise en œuvre de politiques publiques au niveau subnational ne se limite pas à l'alliance avec la fonction publique que décrit Rich (2013). En effet, des auteur·rices lient la force d'une société civile à la qualité de la gouvernance, et ce, que la société soit en confrontation ou en collaboration avec l'État – comme le démontrent Putnam et al. (1993) dans leur célèbre travail sur les régions italiennes (Meléndez, 2017).

Dans le premier cas, en confrontation, la société civile peut faire pression sur les représentant·es de l'État afin de favoriser le développement ou la mise en œuvre de politiques publiques en leur intérêt (Grindle, 1980). Afin d'atteindre cet objectif, les organisations de la société civile peuvent faire l'usage d'un vaste répertoire d'actions, notamment des actions contestataires telles que des manifestations,

mais aussi d'autres types d'actions, comme des poursuites judiciaires, et l'éducation publique. Dans un article sur la mise en œuvre de politiques liées au changement climatique au niveau subnational, Puppim de Oliveira (2008) affirme d'ailleurs que les ONG environnementales ont été fondamentales pour stimuler les changements de régulations en la matière dans les années 1960 et 1970. Parallèlement, l'étude de Fernandez Milimanda et Garay (2019) sur la déforestation du Chaco argentin (présentée précédemment) démontre que la société civile, en faisant pression sur le personnel politique, peut obliger ce dernier à faire des compromis entre les intérêts économiques des producteurs agricoles et l'intérêt public.

Les organisations de la société civile peuvent également travailler en collaboration avec l'État, complétant l'offre de services de ce dernier et lui prêtant des capacités et connaissances qu'il ne possède pas (McLoughlin, 2011), ou en se faisant déléguer la prestation de certains services (Overman, 2016). Dans un contexte comme celui du Pérou, marqué par la décentralisation (Lazo-González et al., 2016), cet élément est particulièrement probable, étant donné l'hétérogénéité des services fournis par l'État et des capacités de celui-ci dans le domaine de la santé (Tubino et Flores, 2020 ; Lossio et Cruz, 2022). La coopération entre ces deux acteurs permet l'échange d'informations sur la réalité de la société civile et les détails des normes qui doivent être mises en œuvre, ce qui favorise la coordination et le bon déroulement de ce processus (Niedzwiecki, 2018). Par exemple, Meléndez et al. (2017) démontrent à travers deux cas d'étude que la présence au niveau subnational d'une société civile active, forte, et détenant une expertise dans des secteurs d'activité ciblés par de nouvelles lois (changements climatiques et droits des personnes autochtones) peut expliquer la meilleure mise en œuvre de celles-ci dans deux départements du Pérou en comparaison avec le reste du pays.

Finalement, la société civile internationale a le potentiel d'influencer la mise en œuvre de normes au niveau subnational. Par exemple, certains projets de coopération internationale peuvent contribuer au développement d'infrastructures, à la formation de ressources humaines, ou fournir des ressources matérielles à l'État dans une région ou localité donnée (Meléndez et al. 2017), augmentant ainsi l'inégalité entre les régions d'un pays.

L'approche basée sur le rôle des acteur·rices – compris·es dans leur contexte institutionnel singulier – semble prometteuse à l'égard du cas à l'étude dans ce mémoire. En effet, la structure administrative du Pérou fait en sorte que chaque province amazonienne – auxquelles est comparée La Convención – possède son propre gouvernement local. Cela permet donc une certaine variabilité dans la mise en œuvre des politiques publiques, entre autres dû à la présence de différent·es acteur·rices dans chaque

division. De plus, La Convención est la seule province amazonienne du département de Cusco, ce qui peut avoir comme effet d'augmenter sa différenciation dans la mise en œuvre des politiques en comparaison aux autres provinces de ce type. En effet, la majorité des provinces amazoniennes se retrouvent dans des départements entièrement amazoniens. Celles-ci partagent donc une partie de leur personnel politique, au niveau départemental, avec d'autres provinces amazoniennes, contrairement à La Convención. Par ailleurs, il est possible de déterminer, à travers les médias sociaux et les sites internet de plusieurs ONG, qu'elles ont été actives dans la province à l'étude avant ou pendant la crise sanitaire, ce qui peut influencer le processus d'implémentation des politiques, comme démontré précédemment.

À l'issue de cet état des savoirs, je crois pouvoir affirmer que les facteurs les plus convaincants pouvant expliquer la meilleure application des normes nationales au sein de la province de La Convención découlent de l'approche qui met l'accent sur le rôle des acteur·rices et sont apparentés à l'école *bottom-up* de la mise en œuvre de politiques. En effet, la situation particulière dans laquelle se retrouve la province au niveau administratif et la diversité d'acteur·rices étatiques et issues de la société civile qui influencent le processus d'implémentation des politiques publiques pourraient permettre d'expliquer son exceptionnalisme. En particulier, les approches basées sur la gouvernance collaborative me semblent prometteuses, étant donné la présence et l'activisme des organisations de la société civile ainsi que le foisonnement d'instances de gouvernance collaborative dans la province par le passé. Parallèlement, comme je l'aborderai dans mon cadre d'analyse, certains concepts issus de l'approche institutionnelle peuvent contribuer à expliquer le caractère exceptionnel de la province lorsqu'ils sont jumelés à des concepts issus de l'approche qui met l'accent sur le rôle des acteur·rices.

2.2. Cadre d'analyse

Comme je le détaillerai plus amplement dans les chapitres subséquents, mon séjour de recherche m'a permis de constater la présence et l'activisme de la société civile à La Convención, à la fois avant et pendant la pandémie de COVID-19, ainsi que la présence d'une instance de gouvernance collaborative ayant contribué à la mise en œuvre de politiques reliées à la lutte contre la pandémie.

Ces constats sont alignés avec l'approche centrée autour du rôle des acteur·rices, ainsi qu'avec certains concepts issus de l'approche institutionnelle. Je choisis donc d'analyser le cas de La Convención à la lumière du concept de gouvernance collaborative, défini comme un « mode de gouvernance rassemblant plusieurs parties prenantes [de la société civile] dans des forums communs avec des

organismes publics afin d'entreprendre un processus décisionnel [consensuel ou] orienté vers le consensus» (Ansell et Gash, 2007, 543) et sur lequel il existe une riche littérature (Ansell et Gash, 2007 ; Emerson et Ahn, 2022 ; Koontz et al. 2020).

Au niveau subnational, les instances (ou régimes¹⁰) de gouvernance collaborative permettent la tenue de délibérations entre l'État et la société civile au sujet de mesures à adopter ou à mettre en œuvre. À travers les échanges et les négociations, la convergence – « un processus discursif qui rend possible l'action organisée » (Katambwe, 2007, 62) – des positions des parties prenantes est possible. Dans une étude de cas, Berends et al. (2016) démontrent par exemple comment le *Drug and Alcohol Office*, un organisme subnational de la province d'Australie occidentale, en Australie, a employé une instance de gouvernance collaborative pour mener à bien une réforme des réglementations en lien avec l'alcool et les substances illicites. La présence de plusieurs conditions favorables à l'accomplissement de ce processus (budget alloué, volonté de collaboration entre les parties prenantes, etc.) a fait en sorte que la réforme a pu être menée à bien en prenant compte des désirs et besoins de l'État et de la société.

La littérature sur la COVID-19 fait d'ailleurs état de la contribution importante de la société civile dans l'application de mesures de mitigation au cours de la crise (Gupta et al. 2021 ; Musango et al. 2021 ; Lopez et Vargas 2020 ; Smoke et al. 2023 ; Turner et al. 2022 ; Raoofi et al. 2020 ; You, 2020). Au niveau individuel, les citoyen·nes qui ont pris des initiatives pour se protéger et qui ont suivi les recommandations de l'État ont sans doute contribué au succès des mesures (Choi, 2020 ; Lee et al. 2020). Au niveau méso, des groupes informels ou organisations formelles ont parfois pu répondre aux besoins de leurs communautés avant l'État, surtout dans les cas où celui-ci a tardé à adopter des politiques publiques (Meckelburg et Bal, 2020). Il est toutefois important de noter que la pandémie a eu des effets délétères sur le fonctionnement d'organisations de la société civile, notamment des ONG, en affectant leur financement, leur capacité d'action (dû aux restrictions de déplacement) et la santé mentale de leurs employé·es (Asogwa et al. 2022 ; Tierney et Boodoosingh, 2020). Il est donc possible

¹⁰ Emerson et al. (2012) utilisent le terme « régime de gouvernance collaborative » (*collaborative governance regime*) dans leur modèle théorique pour identifier « un système dans lequel la collaboration intersectorielle représente le mode prédominant de conduite, de prise de décision et d'activité ». Dans ce mémoire, j'utilise généralement le vocable « régime » pour référer à ce concept au niveau théorique – autrement dit, dans l'abstrait – et « instance » pour désigner les différentes occurrences de régimes de gouvernance collaborative à La Convención. Effectivement, comme il en sera traité plus amplement dans le *Chapitre 4*, plusieurs exemples de régimes de gouvernance collaborative ont eu lieu dans la zone depuis le début des années 2000.

de remettre en doute la capacité de toutes les organisations de la société civile à influencer le processus d'implémentation de politiques publiques.

En complément aux études indiquant le potentiel des instances de gouvernance collaborative dans la mise en œuvre de politiques publiques, certain·es auteur·rices soulignent que la préexistence (autrement dit, l'existence pérenne et prédatant la période à l'étude) de certaines dimensions de la capacité étatique peut affecter la mise en œuvre de normes. Par exemple, dans une étude sur la mise en œuvre de mesures reliées aux changements climatiques au Brésil, Barbi et Da Costa Ferreira (2017) établissent que les politiques publiques les plus « solides » sur le thème de l'environnement sont apparues et ont été mises en œuvre dans les unités subnationales où des structures impliquant de nombreux·ses acteur·rices détenant une expertise en la matière, comme des tables de concertation ou des instances de gouvernance collaborative, avaient déjà été établies par le passé. Parallèlement, d'autres auteur·rices soulignent que la consolidation de dimensions variées de la capacité étatique par un gouvernement subnational peut causer une inertie permettant à l'unité de résister à de potentiels éléments perturbateurs (Meléndez et al. 2017). La littérature sur la COVID-19 identifie d'ailleurs que la qualité préalable du fonctionnement des systèmes de santé (Benítez et al. 2020 ; Falah Hasan, 2022 ; Ling et al. 2021 ; Oh et al. 2020 ; Serikbayeva et al. 2021) et la préexistence de laboratoires de test (Aisyah et al. 2022 ; Baniamin et al. 2020 ; Benítez et al. 2020 ; Fouada et al. 2022 ; Gerard et al. 2020 ; Ling et al. 2021 ; Oh et al. 2020 ; Rajan et al. 2022 ; Raoofi et al. 2021 ; Turner et al. 2022 ; You, 2020) ont permis une adaptation plus rapide et efficace à la réalité pandémique. Il est donc possible que, dans le cas à l'étude, la préexistence de réseaux ou structures impliquant de nombreux acteur·rices détenant une expertise spécifique ait influencé la mise en œuvre de politiques publiques. Je porterai donc une attention particulière à la dimension temporelle de la gouvernance collaborative dans mon analyse.

Conséquemment, j'adopterai un cadre d'analyse inspiré des approches qui mettent l'accent sur le rôle de la société civile ainsi que les structures réunissant les acteur·rices sociaux·ales et les diverses branches de l'État. J'utiliserai effectivement le cadre d'analyse intégratif de gouvernance collaborative (*Integrative Framework for Collaborative Governance*) de Emerson et al. (2012) dans le *Chapitre 3* afin d'analyser l'instance de gouvernance collaborative créée à La Convención durant la pandémie, dans l'objectif de déterminer si et de démontrer pourquoi celui-ci a fonctionné adéquatement. Subséquemment, dans le *Chapitre 4*, j'utiliserai une partie de ce modèle, celle portant sur le contexte permettant l'émergence d'une instance de gouvernance collaborative, afin de démontrer le caractère spécial de La Convención – autrement dit, à mettre en exergue pourquoi cette province était

prédisposée, avant la pandémie, à mettre en œuvre plus adéquatement les mesures en santé à travers une instance de gouvernance collaborative. Dans ces deux chapitres, je ferai également particulièrement l'usage de trois concepts spécifiques, soit l'ancrage des ONG dans les communautés autochtones, l'approche *bottom-up* et la complémentarité des parties prenantes des instances de gouvernance collaborative.

En combinant ces deux volets d'analyse, cette étude permettra de démontrer, à travers un prisme historique, que les conditions étaient réunies à La Convención pour une performance exceptionnelle, et que l'instance de gouvernance collaborative résultant de ces conditions a été en mesure de mettre en œuvre les politiques publiques de manière improbable et plus complète que dans les provinces similaires.

Dans la prochaine section, je montrerai comment le cadre d'analyse intégratif de gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012) permettra d'évaluer le fonctionnement de l'instance de gouvernance collaborative de La Convención et le caractère exceptionnel de cette province. Par la suite, j'expliquerai plus en détail les concepts d'ancrage, de complémentarité et d'approche *bottom-up*. Finalement, j'exposerai les arguments que je défendrai dans ce mémoire.

2.2.1. Le modèle intégratif de gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012)

Dans ce mémoire, le cadre d'analyse intégratif de gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012) servira entre autres à évaluer comment l'instance de gouvernance collaborative ayant vu le jour à La Convención a fonctionné et rempli ses objectifs. Le modèle n'est pas le seul à conceptualiser la gouvernance collaborative, mais il me semble être le plus complet. En effet, celui-ci prend en compte le contexte systémique ayant mené à la création de l'instance de gouvernance collaborative, incluant des éléments comme les dynamiques de pouvoir, le niveau de proximité et de confiance entre les acteur·rices, la situation socio-économique et le cadre légal entourant la gouvernance collaborative. Ces éléments, qui seront brièvement abordés dans le *Chapitre 3*, permettront une analyse approfondie de la nature exceptionnelle de la province de La Convención dans le *Chapitre 4*. Effectivement, je procéderai dans ce chapitre à une comparaison implicite entre l'histoire récente de concertation de la province de La Convención et celle du département de Cusco et du Pérou en général.

Le modèle de Emerson et al. (2012) prend également en compte les moteurs de collaboration, comme le leadership d'un·e acteur·rice et les incitatifs structurels ou conjoncturels. Alors que le contexte

systémique rend plus ou moins probables la création et le bon fonctionnement d'une instance, les moteurs sont les éléments qui en permettent le démarrage. Le noyau du modèle est le régime de gouvernance collaborative en lui-même, incluant les actions résultant de la collaboration, ainsi que les dynamiques de collaboration – qui incluent l'engagement, la motivation et la capacité d'action commune des parties prenantes –, les impacts de la collaboration et l'adaptation de l'instance qui résulte de la collaboration (voir *Figure 4*). Les moteurs, les dynamiques de collaboration et les actions seront principalement abordés dans le *Chapitre 3*. Une analyse de ces éléments sera effectuée afin de présenter le fonctionnement et les rendus de l'instance de gouvernance collaborative ayant vu le jour à La Convención, ainsi que pour déterminer quels facteurs lui ont permis de fonctionner adéquatement.

En comparaison au modèle de Emerson et al. (2012), les autres outils que j'ai consultés font généralement une analyse partielle du processus de gouvernance collaborative, entre autres puisqu'ils ne sont majoritairement pas conçus spécifiquement pour la conceptualisation de la gouvernance collaborative, mais plutôt pour le champ de l'administration publique collaborative (Agranoff et McGuire, 1998 ; Cooper et al. 2006 ; Leach 2006), la planification collaborative (Bentrup, 2001 ; Innes et Booher, 1999 ; Selin et Chevez, 1995), le partenariat gouvernement-OBNL (Brinkerhoff, 2002), la collaboration intersectorielle (Bryson et al. 2006) et les processus de collaboration (Ring et Van De Ven, 1994 ; Thomson et Perry, 2006 ; Wood et Gray, 1991). Le modèle d'Ansell et Gash (2007), qui s'intéresse à la gouvernance collaborative, comporte quant à lui la plupart des éléments retrouvés dans le modèle de Emerson et al. (2012), à l'exception du contexte et de certains liens entre les éléments, ce qui le rend moins complet. Le contexte étant essentiel à l'analyse du cas de La Convención, le modèle d'Ansell et Gash (2007) m'apparaît inadapté à cette étude.

Outre le fait d'être plus complet que les autres outils, le modèle de Emerson et al. (2012) a été empiriquement testé par plus de vingt-cinq études (Emerson et Ahn, 2022). Plusieurs d'entre elles (Avoyan et al. 2017 ; Bixler et al. 2016 ; Emerson et Natabachi, 2015 ; Ulibarri, 2015) ont notamment l'objectif de mesurer la performance d'instances de gouvernance collaborative, ce qui démontre l'utilité du modèle à cet effet.

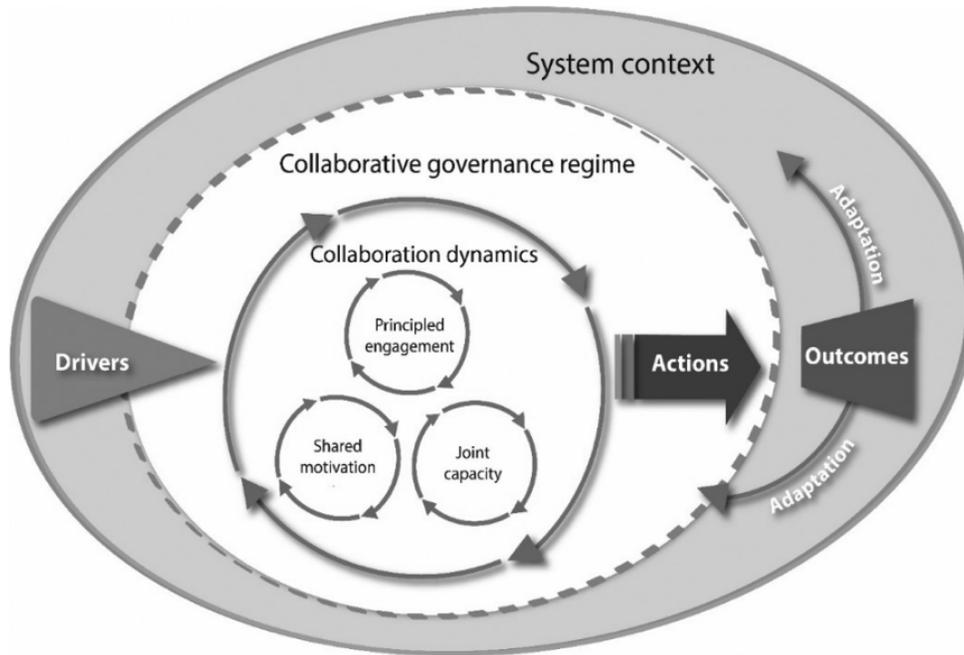


Figure 4 Le cadre d'analyse de gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012)

Source : Emerson, Kirk, et Minwoo Ahn. 2022. « Collaborative Governance Regimes Informing Practice through Research ». Dans *Collaborative Governance Regimes : Informing Practice through Research*, 62-81. Washington D.F. : Brookings Institution Press.

2.2.2. Ancrage, complémentarité et approche bottom-up

Comme mentionné précédemment, trois concepts seront particulièrement utilisés dans les deux prochains chapitres : l'ancrage de la gouvernance collaborative, la complémentarité des acteur·rices et l'approche *bottom-up*. Cette section entend à définir ceux-ci et indiquer comment ils seront utilisés.

Premièrement, le terme « ancrage » réfère au concept d'*embeddedness* (Granovetter, 2011[1985]). Celui-ci « attire l'attention sur les effets favorisant et contraignant des liens relationnels, décrivant l'action délibérée comme influencée, mais non déterminée par le contexte social » (Suárez et Gugerty, 2016). Effectivement, Granovetter (2011[1985]) conçoit les liens sociaux entre individus et groupes comme ayant une certaine influence sur les actions des acteur·rices, sans pour autant nier l'*agency* de ceux·elles-ci. Issu de la sociologie économique, le concept d'ancrage a été utilisé dans l'étude des organisations de la société civile, afin de décrire la qualité des relations et le degré d'enracinement de ces organisations dans la société civile d'une localité donnée (*local embeddedness*) (Carroll, 1992 ; Suárez et Gugerty, 2016).

Dans ce contexte, l'ancrage réfère à la manière par laquelle les liens sociaux qu'entretient l'organisation avec la communauté locale influence ses actions. C'est dans ce sens que le concept sera utilisé dans ce mémoire.

Deuxièmement, la complémentarité est un concept issu de l'approche institutionnelle comparative. Utilisée lorsque l'on traite d'un partenariat entre plusieurs organisations, la complémentarité fait référence aux atouts d'une première organisation qui compensent pour les lacunes d'une seconde, et vice-versa. En unissant les atouts de plusieurs organisations complémentaires, comblant ainsi idéalement toutes les lacunes du groupe, il est possible d'obtenir un ensemble d'organisations possédant une capacité supérieure à la somme de celles de ses parties prenantes (Crouch, 2010). Emerson et al. (2012) font référence à ce concept lorsqu'ils traitent d'interdépendance, un moteur de collaboration défini comme « lorsque des individus et organisations sont incapables d'accomplir quelque chose par eux-mêmes » (p.9). Effectivement, l'union des expertises, capacités et ressources complémentaires d'acteur·rices peut permettre le démarrage d'une instance de gouvernance collaborative, puisque cette mise en commun confère au groupe des capacités qu'aucune organisation ne possède individuellement.

Troisièmement, comme mentionné précédemment, l'approche *bottom-up* dans les *implementation studies* (Elmore, 1979 ; Hjern et Hull, 1982 ; Lipsky, 1980) revendique la perspective selon laquelle la mise en œuvre de politiques publiques résulte des capacités des *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980). De manière similaire, l'approche *bottom-up* en gouvernance collaborative met l'exergue sur le rôle des organisations sur le terrain et leur capacité à répondre aux besoins locaux, plutôt que sur l'État et sa capacité à mettre en place des structures « par le haut » (approche *top-down*) (Koontz et Newig, 2014). Eckerberg et al. (2015) décrivent ces processus divergents ainsi :

Les organisations communautaires peuvent répondre à un problème perçu [...] en créant un groupe de collaboration qui intègre des acteurs gouvernementaux en tant que participants (collaboration *bottom-up*), et les agences gouvernementales peuvent promouvoir la collaboration (*top-down*) là où les approches traditionnelles de commande et contrôle ont échoué (p.290).

Eckerberg et al. (2015) indiquent également que les initiatives fructueuses de gouvernance collaborative visant à produire des politiques publiques peuvent être initiées et menées par l'État (approche *top-down*) ou la société civile (*bottom-up*), alors que les initiatives de collaboration visant à mettre en place des actions collaboratives afin de répondre à un problème concret sont plus souvent initiées et menées par la société civile (*bottom-up*). Dans les chapitres subséquents, les concepts d'approches *bottom-up* et *top-*

down seront utilisés en ce sens, afin de qualifier l'origine de l'initiative de gouvernance collaborative et sa mise en place.

En conclusion, en me basant sur les outils théoriques développés dans ce chapitre, je formulerai un argument en deux temps, qui sera appuyé par l'analyse empirique. D'une part (*Chapitre 3*), je propose que l'exceptionnalisme de la province de La Convención s'explique par la présence et l'engagement d'acteur·rices de la société civile et de représentant·es de l'État aux caractéristiques complémentaires dans une instance de gouvernance collaborative ayant existé au cours de la pandémie de COVID-19. En particulier, je montrerai que trois éléments concourent au bon fonctionnement de cette instance : (1) elle a été initiée et menée par des acteur·rices de la société civile (approche *bottom-up*)¹¹, (2) les acteur·rices sociaux·ales actifs au sein de l'instance ont prêté leurs connaissances et capacités complémentaires à l'État et ont fait de l'intermédiation entre ses représentant·es et les communautés qu'il dessert, favorisant des dynamiques de collaboration saines, et (3) ces bonnes dynamiques de collaboration ont permis la réalisation d'actions collaboratives. D'autre part (*Chapitre 4*), je montre que les résultats exceptionnels de l'instance collaborative de La Convención ont été rendus possibles par l'existence d'un historique de concertation dans la province. Celui-ci a contribué à la création de réseaux et structures *bottom-up* regroupant des acteur·rices ancrés·es dans les communautés locales et détenant une expertise spécifique.

2.3. Méthodologie

Afin de démontrer ces arguments, je me baserai sur une enquête de terrain qualitative de six semaines, menée à l'automne 2022 dans les provinces de Lima (ville de Lima) et de Cusco (villes de Quillabamba et Cusco). Au cours de ce terrain, je me suis entretenu avec 20 employées d'ONG locales et nationales actives à La Convención, représentantes de communautés autochtones locales et fonctionnaires d'agences étatiques locales et régionales ou de branches régionales d'agences gouvernementales nationales¹², par le biais d'entrevues semi-directives, principalement individuelles et en présentiel.

Pour ce travail de recherche, j'adopte une posture épistémologique constructiviste. Je reconnais l'influence de ma conception du réel et de mes expériences sur l'analyse que j'accomplis du phénomène

¹¹ Étant donné le taux de vaccination improbablement élevé de la province de La Convención et la capacité d'instances de gouvernance collaboratives initiées par la société civile (*bottom-up*) à mettre en œuvre des actions collaboratives fructueuses.

¹² À des fins d'anonymat, les noms, fonctions et organisations des participantes sont dissimulés. Afin de ne pas révéler le genre des participantes, le féminin sera utilisé pour référer à elles dans le texte et les accords de genre dans les extraits d'entrevues seront féminisés.

à l'étude et je ne prétends ni à l'objectivité absolue, ni à une grande validité externe (Coman, 2016). En effet, je ne cherche pas à identifier des conditions transférables permettant d'expliquer le succès de la lutte contre la pandémie de COVID-19 dans des territoires autres que La Convención, mais plutôt à identifier des éléments ayant pu contribuer au succès de la lutte dans cette région. En ce sens, mon étude de cas a une visée exploratoire et a été menée de manière abductive, en procédant à des allers-retours constants entre la théorie et l'empirie.

Ce mémoire tente d'expliquer l'exceptionnalisme de la province de La Convención, qui détient un taux de vaccination dans les milieux ruraux probablement élevé en comparaison aux autres provinces amazoniennes. Vu les caractéristiques « anormales » de la zone – qui ne répond pas aux attentes théoriques –, la sélection de ce cas témoigne d'une méthode de cas déviant (*deviant case method*) (Seawright et Gerring, 2008). Cette méthode correspond aux objectifs de l'étude, puisqu'elle est typiquement utilisée dans des recherches exploratoires pour identifier de nouvelles explications (Seawright et Gerring, 2008). Ce mode de sélection de cas concorde également avec la méthode de l'étude de cas, puisqu'elle permet de mettre en évidence des mécanismes et de générer des hypothèses dont la validité interne est marquée (Gerring, 2009).

L'entretien est la méthode principale de collecte de données utilisée dans ce travail. Étant une méthode permettant de colliger des données sur « les comportements, les représentations, les systèmes de classification, [...] l'identité, les réalités perçues et les idéaux culturels, ainsi que les états émotionnels » (Lamont et Swindler, 2014, 157), en plus de donner accès au chercheur à des éléments qui sont difficilement observables, cette méthode est en concordance avec mon devis de recherche (Lamont et Swindler, 2014), puisque mon objectif est d'étudier des événements non observables. Qui plus est, il m'apparaît convenable qu'une recherche exploratoire sur l'adaptation exceptionnelle – et non documentée – d'une région entière s'appuie sur les perceptions et expériences d'une variété d'acteur·rices pour tenter de dégager des pistes de réponse. Ainsi, à travers les discours des participantes, il m'est possible d'accéder à différentes représentations de la réalité et de comparer celles-ci.

Dans cette optique, des entretiens avec des participantes issus de trois groupes ont été effectués (voir *Tableau 3*). Le premier groupe est composé de treize personnes ayant été employées, au cours de la pandémie, au sein des quatre seules ONG intermédiaires et de développement actives dans la sous-région. Le second groupe est composé de deux cheffes d'associations autochtones. L'échantillon sélectionné ne comprend qu'une minorité des personnes occupant cette position à La Convención,

étant donné que celles-ci sont difficilement joignables. Finalement, le troisième groupe est composé de fonctionnaires provenant toutes de différentes agences étatiques. Les participantes ont été sélectionnées en fonction de leur appartenance aux organisations membres du Commando COVID de La Convención. La majorité d'entre elles ont directement participé à celui-ci, mais j'ai également interviewé des cadres afin d'accéder à des perspectives plus globales sur le travail des organisations membres.

Mon entrée sur le terrain a été facilitée par les participantes d'une ONG (l'ONG A, présentée ultérieurement) avec lesquelles j'entretenais déjà des relations professionnelles avant le début de ma recherche. En plus de m'accorder des entrevues, celles-ci m'ont aidé à identifier et prendre contact avec la majorité des individus ayant participé à au Commando COVID de La Convención. J'ai toutefois également rencontré des participantes sans qu'elles me soient recommandées par l'ONG A.

Malgré tout, comme mentionné précédemment, je n'ai pas pu m'entretenir avec toutes les personnes ayant participé au Commando COVID. En particulier, j'ai eu de la difficulté à communiquer avec les cheffes d'associations autochtones, qui se trouvaient fréquemment dans leurs communautés, géographiquement éloignées des grandes villes et difficiles d'accès. La qualité du réseau cellulaire étant moindre au sein de celles-ci, il ne m'a pas non plus toujours été possible de m'entretenir avec ces participantes de manière virtuelle. Finalement, l'éloignement, la courte durée de mon terrain et le fait que je ne parle que l'espagnol – et non les multiples langues autochtones de la zone – ne m'ont pas permis de développer une relation de confiance avec les cheffes de communautés autochtones locales.

Les entretiens étaient tous semi-directifs. Étant donné le caractère exploratoire et abductif de mon étude, il m'apparaissait primordial d'utiliser une méthode de collecte de données laissant la participante dévier de la grille d'entretien préétablie. J'ai donc conçu mes questionnaires avec des interrogations larges, laissant la personne interviewée interpréter leur signification, et je me suis donné la souplesse d'adapter les entretiens aux expériences individuelles des participantes (Coman et al. 2016). La majorité des entrevues (17) ont été menées de manière individuelle, et deux ont été menées en groupes de deux personnes, et ce, pour des raisons pratiques. 17 entretiens ont été menés en présentiel, dans les villes de Lima, de Cusco et de Quillabamba. Le reste des entretiens ont été effectués de forme virtuelle, par le biais de la plateforme Zoom.

En addition aux entretiens, j'ai effectué l'analyse de quelques (3) documents tirés des archives internes des ONG avec lesquelles j'ai collaboré. J'ai également effectué de l'observation non participante en

assistant à une rencontre du Commando COVID autochtone de La Convención, à l'été 2022, qui s'est tenue en ligne. Qui plus est, dans le *Chapitre 4*, je fais fréquemment référence à la Carte régionale des acteurs de la société civile de Cusco (*Mapa Regional de Actores de la Sociedad Civil de Cusco*, Isenrich et al.) afin de brosser le portrait des espaces de concertation de la région de Cusco durant la décennie 2000, dans l'objectif de comparer la province de La Convención avec des provinces géographiquement rapprochées et partageant des structures administratives. Si d'autres études ont été publiées sur les acteur·rices sociaux·ales de la région (Hintze Martínez, 2016 ; Koechlin Costa, 2017 ; Meléndez et al., 2017), aucune ne possède la largeur et la profondeur du rapport d'Isenrich et al. (2009). Effectivement, celui-ci détaille avec précision les espaces de participation, dynamiques de collaboration et acteur·rices sociaux·ales présent·es dans chaque province de Cusco, ainsi qu'au niveau régional, et tire ses données d'entrevues avec un grand nombre d'acteur·rices de la zone.

Finalement, une analyse de contenu des entretiens et autres sources de données a été effectuée à la lumière du modèle théorique d'Emerson et al. (2012). Le logiciel NVivo a été utilisé afin d'aider à la gestion et l'organisation des données collectées, ainsi que pour créer une grille d'analyse de manière inductive.

Conclusion

En conclusion, ce mémoire propose d'étudier les variations subnationales de capacité étatique, exemplifiées par le cas exceptionnel de la province de La Convención, à travers le prisme des approches basées sur le rôle des acteur·rices et de la gouvernance collaborative. Pour ce faire, le cadre d'analyse de la gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012) sera utilisé. Ce dernier sera mobilisé, dans le *Chapitre 3*, afin d'analyser le démarrage et le fonctionnement d'une instance de gouvernance collaborative ayant vu le jour à La Convención au cours de la pandémie. Par la suite, il sera utilisé dans le *Chapitre 4* dans l'objectif de démontrer qu'il existait dans la province à l'étude un contexte de concertation d'exception favorisant la formation d'un espace collaboratif pendant la pandémie.

Chapitre 3 – Analyse du fonctionnement du Commando COVID autochtone de La Convención en tant que régime de gouvernance collaborative

Comment expliquer le taux improbablement élevé de vaccination dans les communautés rurales de La Convención? L'une des particularités observées dans cette province est la présence et le bon fonctionnement – contrairement à ailleurs au pays – d'une instance de gouvernance collaborative nommée «Commando COVID autochtone» (CCA). Dans ce chapitre, défendrai donc que l'exceptionnalisme de la province de La Convención s'explique par la présence et l'engagement d'acteur·rices de la société civile et de représentant·es de l'État aux caractéristiques complémentaires dans une instance de gouvernance collaborative ayant existé au cours de la pandémie de COVID-19. Divers éléments ont contribué à son bon fonctionnement : (1) elle a été initiée et menée par des acteur·rices de la société civile (approche *bottom-up*), (2) les acteur·rices sociaux·ales actifs au sein de l'instance ont prêté leurs connaissances et capacités complémentaires à l'État et ont fait de l'intermédiation entre ses représentant·es et les communautés qu'il dessert, favorisant des dynamiques de collaboration positives, et (3) ces bonnes dynamiques de collaboration ont permis la réalisation d'actions collaboratives.

En effet, comme je le démontrerai, une instance de gouvernance collaborative a vu le jour à La Convención au cours de la pandémie de COVID-19, sous l'impulsion de multiples éléments contextuels et moteurs de collaboration. Les dynamiques de collaboration favorables dans cet espace de concertation ont permis la mise en place d'actions collaboratives, contrairement à ailleurs, comme le démontre le cas d'une autre instance, le CCA andin de Cusco.

Le modèle de gouvernance collaborative d'Emerson et al. (2012), présenté au chapitre précédent, définit les instances, ou régimes, de gouvernance collaborative comme « des systèmes dans lesquelles la collaboration intersectorielle représente le mode prédominant de conduite, de prise de décision et d'activité » (p.10). Celui-ci est particulièrement riche pour comprendre le processus de formation du Commando COVID autochtone, les dynamiques de collaboration entre ses acteur·rices, les actions collaboratives mises en place et leurs impacts. Cet outil théorique permet de mettre en lumière les

éléments qui ont favorisé les synergies et collaborations développées entre les différents acteur·rices impliqué·es dans la campagne de vaccination, et son rôle dans l'atteinte d'un taux de vaccination élevé.

Le présent chapitre sera structuré en trois parties. Premièrement, suivant le modèle d'Emerson et al. (2012), le processus de formation de l'instance sera étudié, afin de mettre en exergue le contexte systémique (*system context*) et les moteurs (*drivers*) ayant permis la création de l'instance. Il est pertinent de noter que j'aborderai uniquement les événements ayant directement menés à la formation de cette instance, et non les éléments historiques qui l'ont favorisé, puisqu'il s'agit du sujet du *Chapitre 4*. Les acteur·rices s'étant mobilisé·es au sein du CCA seront également présenté·es à cette étape. Deuxièmement, une analyse des dynamiques de collaboration au sein du Commando sera effectuée, en fonction des principales dynamiques identifiées par Emerson et al. (2012), soit l'engagement reposant sur des principes communs (*principled engagement*), la motivation partagée (*shared motivation*) et la capacité d'action commune (*capacity for joint action*). Troisièmement, les actions collaboratives rendues possibles par le CCA et impacts de celles-ci (*outputs and impacts*) seront abordés¹³. Finalement, dans la conclusion, le cas du CCA andin de Cusco sera abordé, afin de donner l'exemple d'une instance de gouvernance collaborative qui n'a pas fonctionné.

3.1. Le processus de formation du Commando COVID

Dans cette section, une présentation en trois temps du Commando COVID de La Convención sera effectuée. Premièrement, le cadre légal entourant la mise en place et les responsabilités du CCA sera abordé. Deuxièmement, l'existence préalable d'un groupe de concertation informel sera introduite, puisqu'il s'agit d'un élément de contexte essentiel afin de comprendre le fonctionnement de l'instance. Toutefois, puisque l'historique de concertation de La Convención est le sujet principal du *Chapitre 3*, cette section sera brève. Les parties prenantes composant le CCA seront également présentées dans cette section. Troisièmement, le modèle théorique de Emerson et al. (2012) sera utilisé afin d'analyser les caractéristiques du contexte systémique dans lequel évolue l'instance ainsi que les moteurs qui ont favorisé la collaboration en son sein.

¹³ Il importe de noter que le modèle de Emerson et al. (2012) analyse également les adaptations résultant des actions des instances de gouvernance collaborative, telles que des changements dans le contexte systémique, dans le fonctionnement de l'instance ou dans les dynamiques de collaboration entre les acteur·rices. Cet élément ne sera toutefois pas abordé dans ce mémoire, étant donné l'aspect ponctuel du Commando COVID autochtone, créé dans l'objectif unique de lutter contre la COVID-19. L'utilité singulière de l'instance et sa durée limitée permettent donc difficilement des adaptations significatives. Qui plus est, les données collectées à l'automne 2022 – c'est-à-dire avant la fin de la pandémie – empêchent d'identifier si, par exemple, le CCA est resté fonctionnel tout en changeant d'objectifs une fois la pandémie terminée.

3.1.1. La création de l'instance par voie d'actes juridiques

Officiellement, le CCA est la création de l'État péruvien. Effectivement, en 2020 et 2021, différents actes juridiques mandatant la création de Commandos COVID autochtones (*comandos COVID indígenas*) au niveau régional ont été promulgués par la Ministre nationale de la Santé ainsi que les gouvernements régionaux du Pérou (ci-dessous, le gouvernement départemental de Cusco).

| |
|--|
| Résolution ministérielle no 308-2020-MINSA – 21 mai 2020 |
| Niveau national. Approuve le document technique <i>Plan d'intervention du Ministère de la Santé pour les communautés autochtones et centres ruraux de l'Amazonie péruvienne face à l'urgence de la COVID-19</i> . Définit des objectifs généraux et spécifiques pour la lutte contre la COVID-19 dans le contexte autochtone amazonien, mais ne mandate pas spécifiquement la création d'instances de gouvernance collaborative. |
| Résolution ministérielle no 386-2020-MINSA – 12 juin 2020 |
| Niveau national. Approuve le document technique <i>Orientations pour la formation et le fonctionnement du Commando COVID-19 autochtone au niveau régional</i> . Définit le fonctionnement des Commandos et leur composition. |
| Résolution exécutive régionale no 424-2020-GR – 15 septembre 2020 |
| Niveau départemental (région de Cusco). Mandate la création d'un Commando COVID autochtone andin à Cusco dont les responsabilités englobent également la coordination de la lutte contre le coronavirus dans les communautés autochtones amazoniennes et définit les fonctions de celui-ci. |
| Directive administrative 313-MINSA/2021/DGIESP – 2021 |
| Niveau national. Définit des orientations additionnelles pour la formation et le fonctionnement des Commandos COVID-19 autochtones ou afro descendant. |

Tableau 1 Actes juridiques menant à la création de Commandos COVID autochtones

Sources :

Gobierno Regional del Cusco. 2020. *Resolución Ejecutiva Regional No 424-2020-GR*.

Ministerio de Salud. 2020. *Resolución Ministerial No 308-2020-MINSA*.

Ministerio de Salud. 2020. *Resolución Ministerial No 386-2020-MINSA*.

Ministerio de Salud. 2021. *Directiva Administrativa N°313-MINSA/2021/DGIESP*.

Comme il est possible de le constater dans le *Tableau 1*, en septembre 2020, le gouvernement régional de Cusco a mandaté la création du Commando COVID autochtone (CCA). Cet acte juridique s'inscrit dans la continuité de deux résolutions ministérielles de niveau national, mettant en place un plan de lutte contre le coronavirus pour les communautés amazoniennes et mandatant la création de CCA par les gouvernements départementaux.

Le CCA de La Convención, comme le mandatent les actes juridiques, est composé de représentant·es de communautés autochtones, d'un·e représentant·e du gouvernement régional, d'un·e représentant·e du secteur de la santé, et de représentant·es du secteur de la culture et des enjeux interculturels. La présidence de l'instance est attribuée à un·e représentant·e autochtone, et le secrétariat technique, à un·e représentant·e du secteur de la santé (*Resolución Ministerial No 308-2020-MINSA*, 2020).

| Compétences du Commando COVID-19 autochtone |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Coordonner et suivre la mise en œuvre du Plan d'Intervention du Ministère de la Santé pour les communautés autochtones et les centres peuplés ruraux de l'Amazonie face à l'urgence de la COVID-19, approuvé par la résolution ministérielle n° 308-2020-MINSA ; • Articuler les différents acteurs publics et privés qui développent des réponses au COVID-19 pour les populations autochtones ; • Élaborer des propositions techniques pour la prévention et l'endiguement du COVID-19 dans la population autochtone ; • Suivre l'évolution de la pandémie de COVID-19 dans la population autochtone de la région, tant sur le plan sanitaire que social. |
| Responsabilités du Commando COVID-19 autochtone |
| <ul style="list-style-type: none"> • Diffuser l'information sur les mesures de prévention du COVID-19 auprès de la population autochtone ; • Vérifier que les cas suspects de COVID-19 reçoivent des soins opportuns et culturellement adaptés ; • Participer à la programmation des brigades sanitaires dans les communautés autochtones ; • Contrôler l'approvisionnement en médicaments et en fournitures prévus dans le Plan d'Intervention du Ministère de la Santé pour les communautés autochtones et les centres peuplés ruraux de l'Amazonie face à l'urgence de la COVID-19, approuvé par la résolution ministérielle n° 308-2020-MINSA ; • Demander au <i>Red de Salud</i>, à la <i>Dirección Regional de Salud</i> ou à la <i>Gerencia Regional de Salud</i> un rapport sur le nombre de cas de COVID-19 dans les communautés autochtones ; • Se coordonner avec les autorités locales pour faciliter l'entrée dans les communautés autochtones des brigades [de santé] et autres fonctionnaires pour développer des actions face à la pandémie de COVID-19. |

Tableau 2 Compétences et responsabilités des Commandos COVID autochtones

Source : Gobierno Regional del Cusco. 2020. *Resolución Ejecutiva Regional No 424-2020-GR*.

Le Commando est doté de plusieurs compétences et fonctions, toutes axées sur la lutte contre la COVID-19. Ses objectifs principaux, tels que définis par la *Resolución Ministerial No 308-2020-MINSA* (2020) (niveau national), sont de « réduire les effets négatifs de la propagation de l'épidémie de COVID-19 dans les communautés autochtones, les communautés rurales et les centres de population rurale en Amazonie », de « renforcer les mesures de prévention contre le risque de propagation du COVID-19 au niveau communautaire » et d'« améliorer la capacité de réaction des [établissements de santé] pour une réponse sanitaire rapide aux cas de COVID-19 » (p.4). La résolution exécutive régionale no 424-2020-GR identifie des responsabilités plus spécifiques aux commandos du département de Cusco¹⁴ (voir *Tableau 2*).

Comme indiqué dans le *Tableau 2*, le CCA a la responsabilité d'« articuler les différents acteurs publics et privés qui développent des réponses au COVID-19 pour les populations autochtones ». Cela fait en

¹⁴ Le *Tableau 2* ne fait pas mention de la campagne de vaccination, étant donné que la Résolution exécutive régionale no 424-2020-GR est parue le 15 septembre 2020 et que la vaccination n'a commencé au Pérou qu'en février 2021 (Lossio et Cruz, 2022).

sorte que, comme j'ai pu le constater, plusieurs organisations non gouvernementales (les ONG A, B et C) et entreprises privées (principalement des compagnies pétrolières) font partie de l'instance, bien qu'elles ne soient pas mentionnées dans son organigramme officiel (*Resolución Ministerial No 308-2020-MINSA*, 2020).

Étant donné ses fonctions (notamment, d'articuler les initiatives publiques et privées dans le contexte de la lutte contre la COVID-19) et sa composition (des acteur·rices de différentes agences gouvernementales, d'ONG et de communautés autochtones), il est possible de caractériser le CCA de la Convención d'instance ou de régime de gouvernance collaborative. En effet, ces termes reflètent « un système dans lequel la collaboration intersectorielle représente le mode prédominant de conduite, de prise de décision et d'activité » (Emerson et al. 2012, p.10), ce qui représente adéquatement le fonctionnement du CCA de La Convención, comme ce chapitre le démontre.

3.1.2. La formation préalable d'une instance informelle et sa formalisation

Si l'on peut qualifier le CCA de la Convención d'instance collaborative, tel n'est pas le cas de tous les Commandos COVID mandatés ailleurs au Pérou. En effet, dans plusieurs régions – notamment, dans la région andine du département de Cusco, comme j'en traite à la fin de ce chapitre –, les Commandos COVID n'ont jamais été mobilisés de manière efficace par les acteur·rices locaux·ales, demeurant des coquilles administratives. Conséquemment, comment expliquer que le CCA de La Convención ait évolué au-delà de cet état ?

La réponse à cette interrogation réside partiellement dans le fait que plusieurs mois avant la création du CCA par voie d'acte juridique, un groupe de concertation informel portant le même nom s'est formé organiquement à La Convención (approche *bottom-up*). En effet, au début de la pandémie, les communautés autochtones de la zone se sont rassemblées et ont mis en place plusieurs mesures visant à endiguer la progression du coronavirus sur leur territoire, comme le blocage d'un point stratégique de l'unique rivière permettant l'accès à leur territoire. Lucía, directrice d'une association autochtone¹⁵ (AA) amazonienne, en témoigne :

¹⁵ Les associations autochtones (AA) dont je traite dans ce mémoire sont des organisations de représentation des communautés autochtones et détiennent des comités de direction démocratiquement élus, dont sont issues les participantes avec lesquelles je me suis entretenu. Ces associations autochtones ne constituent pas un gouvernement local pour les communautés qu'elles représentent ; elles contribuent plutôt aux rapports intercommunautaires et aux relations des communautés avec le reste de la société, faisant notamment du plaidoyer. J'inclus les AA dans l'expression « société civile », que j'utilise généralement pour désigner l'ensemble des organisations non gouvernementales qui ont pris part au CCA de La Convención, telles que les AA et les ONG.

[Mon association] et les autres organisations autochtones [...] se sont réunies. Pour éviter la contagion nous avons dû fermer [la rivière], [...] cela a été très difficile pour nous sur la question de l'économie [...] cela a été très difficile pour nous, nous avons formé une commission au mois de mai lorsque nous avons vu qu'il n'y avait pas de soutien de la part de l'État, nous nous sommes réunis avec [une autre AA] et quatre [autres] organisations et nous avons formé le commando COVID pour se pencher sur l'enjeu (Lucía, AA).

En outre, Lucía et Mercedes (elle aussi directrice d'une association autochtone amazonienne de la zone) ont toutes deux mentionné que les communautés qu'elles représentent se sont senties abandonnées par l'État, principalement sur les plans sanitaire et économique, puisqu'il était impossible pour les cultivateur·rices et pêcheur·euses de la zone d'en sortir pour vendre leurs produits et ainsi, générer des profits, mais que l'État n'a pas donné le support nécessaire pour remplacer ces gains.

Dans un premier temps, la création d'un Commando COVID informel a donc permis à ces communautés d'adopter des mesures sanitaires et de faire face aux difficultés économiques des communautés de la zone de manière spécifique et concertée. De la sorte, les AA pouvaient espérer protéger leur population, malgré l'inaction initiale de l'État à l'égard des communautés autochtones amazoniennes – rappelons qu'un plan d'intervention ciblant spécifiquement les populations autochtones et éloignées n'a été mis en place qu'à la fin du mois de mai 2020, plus de deux mois après la déclaration de l'état d'urgence (Benítez et al. 2020).

Lucía (AA) affirme que, dans un deuxième temps, au moins une organisation non gouvernementale et non autochtone, l'ONG A, s'est jointe à ce groupe de concertation informel. Détenant une expertise en santé et étant ancrée à La Convención depuis 2001, l'ONG A a souffert d'une perte de capacité d'action due à des problèmes financiers amenés par la pandémie. Cet élément, en combinaison aux restrictions sanitaires empêchant aux ONG de mener des projets en présentiel, peut expliquer le délai entre la création du Commando informel et le moment où l'ONG s'y est jointe.

Selon les récits de plusieurs participantes, cette instance informelle a poursuivi ses activités et rencontres de concertation entre les membres jusqu'à la création du CCA par voie légale. Mon entretien avec Guadalupe, fonctionnaire dans la branche régionale d'une agence gouvernementale travaillant les enjeux de culture et de relations interculturelles, permet de comprendre comment se sont enchevêtrés l'instance de concertation informelle créée par les communautés autochtones et la nouvelle instance de gouvernance collaborative mandatée par la loi :

Guadalupe : [...] Immédiatement après le début de la pandémie, nous [– une agence étatique –] avons proposé la formation d'un groupe de travail. Nous devons nous réunir parce que cela va au-delà de la santé non, parce que oui, il s'agit d'une urgence sanitaire,

mais cela concerne tellement de choses que [le Ministère de la Santé] ne va pas être en mesure de tout faire [...] donc nous devons nous réunir, nous avons eu des réunions virtuelles non, nous avons formé des groupes de travail et les ONG étaient là bien sûr, demandant comment aider non, aucun d'entre nous n'avait dans ses plans opérationnels de s'occuper de la pandémie, évidemment pas, mais nous nous sommes dit bon, il faut faire de la magie non, pour ne pas aller à l'encontre de nos paramètres de financement, y compris ceux de l'État, mais pour s'occuper de la réalité, alors quelqu'un a fourni du transport, d'autres de la nourriture, d'autres de l'hébergement, d'autres ont dit je peux apporter des masques, je peux apporter de l'alcool, en d'autres termes, tout le monde s'associait, s'associait, et après quelques mois une résolution ministérielle a été créée au sein du ministère de la Santé pour donner une attention particulière dans les régions où il y avait une population amazonienne et les Commandos COVID amazoniens ont été créés par la loi.

Étienne : Donc le Commando existait avant cette résolution ministérielle ? [...]

Guadalupe : Oui, des réunions de groupe avaient déjà lieu quand la résolution est parue et que le Commando a été formé, c'est-à-dire qu'il a été dit que des Commandos devaient être formés dans toutes les régions de l'Amazonie, nous nous sommes dit que nous n'étions pas loin de bien faire les choses.

Étienne : Si vous me le permettez, qui a démarré ce Commando, avant la résolution ministérielle ?

Guadalupe : [Mon département]. Et quand nous... avons eu la résolution, nous avons dit au [Ministère de la Santé] nous avons la résolution, alors nous allons créer le Commando. La Santé ne savait même pas comment faire non, parce que travailler avec les organisations, avec les ONG, avec d'autres secteurs de l'État leur fait mal à la tête non, ils ne savent pas comment faire [...] alors maintenant regardez, nous avons eu ces... nous avons déjà eu plusieurs réunions, il continue à y en avoir, il n'y en a pas beaucoup, mais avec un [acte] qui définit quelles sont les organisations [qui participent] – parce que c'est ce que la résolution a demandé : de former, d'institutionnaliser [l'instance] avec une reconnaissance du gouvernement régional (Guadalupe, État-Culture).

Cette interaction met en exergue plusieurs éléments pertinents. D'abord, Guadalupe (État-Culture) confirme que le Commando existait avant la résolution ministérielle, et qu'il était composé de représentant·es de communautés autochtones, d'employé·es d'ONG et de fonctionnaires de l'État. Il me paraît également pertinent de souligner une contradiction dans les récits des différents membres quant à l'origine de ce Commando : la participante affirme que son département a créé la version informelle du Commando, ce que revendiquent également Lucía (AA) et Dolores (également fonctionnaire de l'État, travaillant dans le gouvernement régional).

De plus, le témoignage de Guadalupe démontre que l'instance de gouvernance collaborative créée à La Convención a dérogé aux actes juridiques mentionnés précédemment de deux manières principales :

premièrement, l'instance n'englobait pas les communautés autochtones andines et amazoniennes, contrairement à ce qui est stipulé par la résolution 424-2020-GR. Plutôt, deux commandos indépendants ont été créés, comme le confirme Guadalupe plus tard dans son entretien. Également, je ne suis pas certain que la directive administrative 313-MINSA/2021/DGIESP ait beaucoup influencé la forme de l'instance, puisqu'elle existait déjà depuis près d'un an, formellement ou informellement, lors de la publication de cet acte.

À la suite des actes juridiques mandatant la création du CCA, plusieurs actrices s'y sont jointes. Aux AA, l'ONG A et une agence gouvernementale du domaine de la culture et des enjeux interculturels (Guadalupe, État-Culture) se sont ajoutés les ONG B et C, une agence gouvernementale du domaine de la santé, un réseau local de santé, ainsi que le gouvernement régional. Selon les participantes avec lesquelles je me suis entretenu, les entités faisant partie de du CCA, en 2021, étaient les suivantes^{16,17} :

| <i>Organisation</i> | <i>Participantes</i> | | <i>Rôle</i> | <i>Participe au CCA</i> |
|--|----------------------|-------------------|--|-------------------------|
| | <i>#</i> | <i>Nom fictif</i> | | |
| ONG A ONG de développement/intermédiaire, spécialisée en santé et en intermédiation. Originaires d'une autre région du Pérou. Présente à La Convención depuis 2001 et bien ancrée dans les communautés autochtones. | 1 | Carmen | Directrice | Non |
| | 2 | Isabel | Directrice régionale et chargée de projets | Oui |
| | 3 | Belén | Adjointe administrative | Parfois |
| | 4 | Pilar | Agente de projets | Non |
| ONG B ONG de développement/intermédiaire, plusieurs spécialisations, axées sur la prestation de services. Originaires d'une autre région du Pérou. Présente à La Convención depuis 2021. | 7 | Rosa | Cadre supérieur | Non |
| | 8 | Fernanda | Gestionnaire en communications | Non |
| | 9 | Catalina | Chargée de projets | Oui |
| | 10 | Lourdes | Chargée de projets | Oui |
| ONG C ONG transnationale. Présente à La Convención avant la pandémie pour un projet environnemental et d'intermédiation. | 11 | Sofía | Agente de projets | Oui |
| | 12 | Isidora | Chargée de projets | Oui |
| AA 1 AA regroupant de nombreuses communautés autochtones. | 14 | Lucía | Directrice | Oui |
| AA 2 AA regroupant de nombreuses communautés autochtones. | 15 | Mercedes | Directrice | Oui |

¹⁶ Il est important de souligner que toutes les participantes identifiées dans le *Tableau 3* avaient connaissance de l'existence du CCA, mais qu'elles n'y participaient pas toutes directement. En effet, plusieurs participantes des ONG A et B avec lesquelles je me suis entretenu occupaient un rôle de gestion au sein de leur organisation qui ne les amenait pas à participer aux rencontres de l'instance.

¹⁷ Selon les participantes, des entreprises privées de la zone – principalement des compagnies pétrolières – ont également participé au CCA. Celles-ci occupaient occasionnellement un rôle de bailleur de fonds (Dolores, État-Régional ; Guadalupe, État-Culture) qui ne semblait pas être central dans l'instance, comme en témoigne Daniela (État-Santé) : « En général, elles agissent en tant qu'entreprises donatrices ou nous soutiennent lorsque nous leur demandons certaines choses, par exemple, pour nous rendre dans [les communautés autochtones], nous leur demandons, pour la vaccination, de nous fournir le carburant nécessaire ». Étant donné l'importance faible que semblait accorder les participantes à ces entreprises – certaines n'en ont même pas parlé avant que j'aborde le sujet – et que je ne me suis pas entretenu avec des représentant·es de ce milieu (limitant donc la quantité d'information que je détiens par rapport aux entreprises et ma capacité à contrevérifier les affirmations des participantes à leur égard), j'ai choisi de ne pas les inclure dans mon analyse.

| | | | | |
|---|----|-----------|---------------------------------------|-----|
| État-Santé Branche locale d'une agence gouvernementale spécialisée en santé. | 16 | Daniela | Gestionnaire en santé interculturelle | Oui |
| État-Santé-locale Réseau de santé local réunissant des établissements de première ligne | 17 | Carla | Directrice | Oui |
| État-Régional Branche d'enjeux sociaux du gouvernement régional. | 18 | Dolores | Fonctionnaire, agente de projets | Oui |
| État-Culture Branche locale d'une agence gouvernementale spécialisée dans le domaine de la culture et des enjeux interculturels. | 19 | Guadalupe | Fonctionnaire, agente de projets | Oui |

Tableau 3 Participantes et organisations membres du Commando COVID autochtone

3.1.3. Contexte systémique et moteurs de collaboration

Le modèle de gouvernance collaborative développé par Emerson et al. (2012) identifie le contexte systémique (*system context*) et les moteurs de collaboration (*drivers*) comme étant à la base des initiatives de gouvernance collaborative. Dans cette section, ces deux éléments seront traités dans cet ordre.

Contexte systémique

D'abord, le contexte systémique est conçu non pas uniquement comme les conditions initiales permettant l'apparition d'une instance de gouvernance collaborative, mais comme un « espace tridimensionnel puisque les conditions externes [...] peuvent influencer les dynamiques et la performance de la collaboration pas uniquement à ses débuts, mais à tout moment au cours du cycle de vie du régime de gouvernance collaborative » (Emerson et al., 2012, p.9). Ainsi, le contexte peut évoluer au cours de l'expérience de concertation.

Plusieurs éléments de contexte identifiés par les auteur·rices comme ayant le pouvoir d'influencer le développement d'une instance de gouvernance collaborative peuvent être retrouvés dans le cas de La Convención. D'abord, la présence de cadres légaux et politiques encadrant la gouvernance collaborative facilite la mise en place de ce genre d'instance. Dans le cas à l'étude, non seulement des régulations ont été produites pour diriger la formation des Commando COVID à Cusco et au Pérou (voir *Tableau 1*), mais plusieurs lois ont été émises dans les deux décennies précédentes afin de promouvoir la formation d'instances de concertation ou de gouvernance collaborative (Koechlin Costa, 2007 ; Isenrich, 2009)¹⁸, comme il en sera discuté dans le *Chapitre 4*.

¹⁸ Parmi celles-ci, au niveau national : la Loi 27972 établissant les Conseils de coordination locaux provinciaux (2003), la Loi 28056 établissant les budgets participatifs (2003) et la Loi 27658 visant à moderniser la gestion de l'État, qui affirme que « l'État doit promouvoir et établir des mécanismes pour une démocratie participative adéquate des citoyens, par le biais de mécanismes de participation directs et indirects » (MCSLC, 2012). Au niveau local, à La Convención, il est possible de

Emerson et al. (2012) identifient également le degré de proximité et de connexion au sein des réseaux existants comme étant un élément influençant la création et le bon fonctionnement d'instances de gouvernance collaborative. À La Convención, il existe une grande proximité non seulement au sein de la société civile – particulièrement entre les AA et avec l'ONG A, présente dans la zone depuis 2001 – , mais également avec les branches locales de diverses agences gouvernementales. Cette proximité est entre autres due à l'existence et au bon fonctionnement de multiples instances de concertation dans la province depuis le début des années 2000, comme il en sera traité plus amplement dans le *Chapitre 4*.

Finalement, l'échec antérieur de la résolution des problèmes sociaux par les voies et autorités conventionnelles est reconnu comme étant un facteur motivant la création d'une instance de gouvernance collaborative. Les témoignages de Lucía et Mercedes, directrices d'associations autochtones de la zone, qui affirment « qu'il n'y avait pas de soutien de la part de l'État » (Lucía, AA) et que « il n'y avait pas beaucoup de soutien de la part du Ministère de la Culture et de l'État non, ils nous ont abandonnés » (Mercedes, AA) permettent de croire que l'État a échoué à régler les problématiques reliées à la COVID-19 dans les communautés autochtones avant la création du CCA, notamment puisqu'il était absent de la zone.

Toutefois, ce dernier facteur n'est pas spécifique à la province de La Convención : plusieurs auteur·rices (Abizaid et al., 2020 ; Lossio et Cruz, 2022 ; Meneses-Navarro et al. 2020 ; Reinders et al. 2020 ; Vásquez-Rowe et Gandolfi, 2020) font état de la faible présence de l'État dans les communautés autochtones et de la réponse déficiente à la pandémie dans celles-ci. Je crois donc que les deux premiers éléments de contexte, soit la présence de cadres légaux et politiques encadrant la gouvernance collaborative et le degré de proximité et de connexion au sein des réseaux existants, sont plus aptes à expliquer l'émergence et le bon fonctionnement du CCA de La Convención, comme il en sera traité plus en détail dans le *Chapitre 4*.

Moteurs de collaboration

En plus des éléments systémiques, Emerson et al. (2012) identifient quatre moteurs de collaboration. Premièrement, les auteur·rices soulignent que des incitatifs appropriés (*consequential incentives*), tels que des crises ou menaces, peuvent aider au démarrage d'une instance. Dans le cas à l'étude, la pandémie de COVID-19 et les conséquences économiques et sanitaires qu'elle a eues sur les populations

mentionner l'ordonnance municipale 020-2007-MPLC (MCSLC, 2012), qui ordonne la création d'une instance de concertation en santé.

autochtones ont certainement agi comme incitatifs à la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de la crise. L'ampleur de la crise a également amené le deuxième moteur de collaboration, l'incertitude, puisque les problèmes auxquels faisaient face les actrices « ne pouvaient être résolus à l'interne [et ont conduit] les groupes à collaborer afin de réduire, disperser et partager les risques » (Emerson et al., 2012, p.10). L'interdépendance, le troisième moteur, est quant à lui issu de cette incapacité à résoudre les problèmes à l'interne, ce qui a obligé les parties prenantes à collaborer entre elles. En effet, les AA n'avaient pas les ressources nécessaires pour protéger et subvenir aux besoins de leurs communautés, tout comme les fonctionnaires de l'État, qui ne possédaient pas une connaissance des communautés autochtones ni ne manifestaient une volonté suffisante pour mener des actions efficaces et culturellement appropriées auprès de celles-ci. L'ONG A (qui, seule, ne possédait pas les ressources nécessaires pour mener une action) et l'ONG B (qui ne possédait pas la connaissance du terrain et de légitimité auprès des populations autochtones) se sont donc jointes à l'État et aux AA pour développer des mesures prenant avantage des capacités complémentaires de toutes les parties prenantes – par exemple, une campagne de vaccination menée par le Ministère de la Santé, mais logistiquement soutenue par l'ONG B, et basée sur des stratégies culturelles élaborées en partenariat avec l'ONG A et les AA, qui seront présentées plus en détail vers la fin de ce chapitre.

Seul le quatrième moteur de collaboration, le leadership, semble moins s'appliquer au cas de La Convención. En effet, bien que « la présence d'un leader identifié qui est dans la position d'initier et d'aider à acquérir des ressources et du support pour un régime de gouvernance collaborative » (Emerson et al., 2012, p.9) est considéré comme étant le moteur le plus important (Emerson et Ahn, 2022), il est difficile d'identifier un·e leader évident·e et reconnu·e par tous et toutes les participant·es de la CCA. Le leadership officiel de l'instance est donné aux communautés autochtones (*Resolución Ministerial No 308-2020-MINSA*, 2020) – qui semblent effectivement avoir démarré l'instance informelle (Lucía, AA) – ainsi qu'à la branche locale d'une agence gouvernementale du domaine de la santé, quoique la responsable de ce département n'est pas reconnue par les autres membres de l'instance comme ayant fait preuve de leadership (voir l'extrait de mon entretien avec Guadalupe, État-Culture, ci-dessus). Isabel (ONG A) a plutôt affirmé que ce sont les ONG qui assurent la pérennité du CCA :

Regarde, en ce moment, l'État a émis plusieurs normes pour générer des espaces de concertation, mais la pérennité a été donnée par les ONG, parce que par exemple l'État destine des fonds au Commando amazonien et le Commando a un conseil exécutif, qui est celui qui dirige le Commando, mais les ressources ont été attribuées au [secteur santé régional de Cusco], ils ont administré l'argent indépendamment de ce dialogue avec le

Commando, avec tous les membres et s'il y a eu des comptes à rendre – en d'autres termes, ils ont rendu compte de la manière dont l'argent a été dépensé, mais de manière unilatérale, pas nécessairement de manière concertée [...] les normes indiquent que [le secteur de santé] doit assumer le rôle de secrétaire technique, ce qui signifie mettre en opération les documents et tout, mais cela n'a pas été fait comme cela aurait dû l'être. Ceux qui l'ont fait, ce sont les ONG que nous avons maintenant appelées le groupe de pilotage, c'est-à-dire [l'ONG C, l'ONG B et l'ONG A] et [le secteur de la culture] qui se sont organisés pour donner un soutien technique au Commando amazonien, de sorte que si [...] nous devons nous réunir pour que les dirigeants autochtones puissent voyager depuis leurs communautés, l'État ne fournit pas un seul sol, ce sont les ONG qui couvrent ces dépenses, la nourriture, le transport, le logement, alors comment pouvez-vous soutenir un espace de dialogue si vous ne leur donnez pas les ressources pour leur organisation, non seulement pour les activités, mais aussi pour qu'ils puissent parler, et c'est ainsi que cela a fonctionné avec l'appui des ONG (Isabel, ONG A).

La position d'Isabel (ONG A) n'est cependant pas corroborée par les témoignages des participantes appartenant à des AA – qui sont toutefois critiques à l'égard de l'État – ou travaillant pour des agences gouvernementales – qui se disent cependant satisfaites, en général, du travail des ONG (Daniela, État-Santé ; Dolores, État-régional ; Guadalupe, État-Culture). Conséquemment, en l'absence d'un·e leader identifiable, je ne peux pas affirmer que le leadership était un moteur de collaboration significatif dans le cas à l'étude.

En somme, le CCA de La Convención a été démarré dans un contexte marqué par la pandémie de COVID-19 et caractérisé par la présence d'un cadre légal favorisant sa création, étant donné les nombreuses normes développées pour mettre en place des instances de concertation au fil des années. Cette tradition de collaboration est à l'origine de la proximité de nombreux·ses acteur·rices sociaux·ales – qui ont collaboré au cours des dernières décennies au sein de diverses instances –, ce qui a facilité leur collaboration lorsqu'il est devenu évident que l'État n'arriverait pas à régler les problèmes amenés par la COVID-19 par les voies traditionnelles. De ces facteurs contextuels ont émergé plusieurs moteurs de collaboration, soit l'incitatif des conséquences économiques et sanitaires de la COVID-19, l'incertitude causée par la pandémie, ainsi que l'interdépendance des acteur·rices, incapables de régler les problèmes auxquels ils faisaient face de manière individuelle.

3.2. Le Commando en tant qu'espace de collaboration

Bien que la nature et l'orientation initiale d'une instance de gouvernance collaborative sont d'abord façonnées par le contexte systémique dans lequel elle évolue et les moteurs qui en émergent, les dynamiques de collaboration entre les parties prenantes – elles-mêmes démarrées par les moteurs de collaboration – affectent le développement de l'instance (Emerson et al., 2012). Les dynamiques de collaboration sont divisées en trois composantes, soit l'engagement fondé sur des principes, la

motivation partagée, et la capacité d'action commune. Ces composantes sont toutes formées de plusieurs sous-composantes et s'influencent entre elles de manière cyclique. Chaque composante fait l'objet d'une sous-section ci-dessous.

3.2.1. L'engagement fondé sur des principes

L'engagement fondé sur des principes (*principled engagement*) est nommé ainsi puisqu'il fait référence à un engagement basé sur « un discours équitable et civil, des communications ouvertes et inclusives, équilibrées par la représentation de “tous les intérêts différents pertinents et significatifs” [...] et informées par les perspectives et les connaissances de tous les participants » (Emerson et al., 2012, p.11). À travers l'engagement fondé sur des principes, il est théorisé que des personnes appartenant à des secteurs divers et détenant des identités, rôles et objectifs différents travaillent ensemble pour résoudre des problèmes et conflits (Emerson et al., 2012). Quatre sous-composantes sont sous-jacentes à l'idée de l'engagement fondé sur les principes : (1) la découverte, qui fait référence au processus de dévoilement des intérêts et valeurs des participant·es et la découverte et l'analyse d'informations pertinentes, (2) la définition, « caractérisée par des efforts continus pour construire des significations partagées en articulant des desseins et objectifs communs » (Emerson et al., 2012, p.11) et, notamment, au cours de laquelle les parties prenantes ajustent leurs attentes les unes envers les autres, (3) la délibération, dont la gouvernance collaborative permet le déroulement en favorisant l'émergence d'espaces sécuritaires pour le faire et (4) la détermination, où les parties prenantes arrivent à des décisions procédurales (mettre un item à l'agenda, assigner des enjeux à un groupe de travail ou un·e participant·e) ou substantives (accord sur des actions à prendre) (Emerson et al., 2012).

Au CCA de La Convención, la phase initiale de découverte des valeurs et intérêts des acteur·rices s'est effectuée graduellement. Comme le *Chapitre 4* le montrera en détail, plusieurs parties prenantes du Commando – notamment les AA, l'ONG A et les agences gouvernementales du domaine de la santé et de la culture – avaient déjà collaboré de manière régulière et approfondie entre elles dans le cadre d'instances de concertation en santé ayant été mises en place dans les deux décennies précédentes. Ainsi, au début de la pandémie, il est possible de croire que les acteur·rices connaissaient déjà les valeurs de leurs partenaires, du fait de leurs interactions et actions passées. Les intérêts des parties prenantes dans le contexte spécifique de la pandémie de COVID-19, quant à eux, se sont en toute vraisemblance révélés progressivement en fonction des actions prises par les acteur·rices et leur discours. Par exemple, les AA affirmaient vouloir protéger leur population et ont bloqué la rivière menant à leur territoire à cet effet. L'ONG A, quant à elle, face l'impossibilité de terminer ses projets

en cours dû aux restrictions sanitaires, a réalloué son financement à l'achat d'équipement de protection personnelle (EPP), afin de protéger les communautés autochtones et le personnel médical traitant celles-ci, démontrant donc leur intérêt à prendre part à la lutte contre le coronavirus dans ces communautés. Finalement, l'ONG B est arrivée à La Convención en 2021 avec l'objectif avoué de mener une campagne de vaccination dans la région, révélant ainsi ses intentions.

Parallèlement à la révélation des intérêts des parties prenantes, celles-ci ont également procédé à la définition de leurs attentes les unes envers les autres, souvent en fonction des ressources dont chaque entité disposait, comme en témoigne Guadalupe (État-Culture) dans l'extrait d'entretien cité précédemment. En effet, la COVID-19 ayant pris toutes les organisations par surprise, celles-ci ont dû collaborer à la hauteur de leurs ressources – parfois mises à mal par la pandémie, comme c'est le cas pour l'ONG A, qui a perdu du financement (Carmen, ONG A). L'articulation des objectifs des parties prenantes et des significations partagées, autres éléments clés de la phase de définition, se sont réalisés plutôt simplement, étant donné l'ampleur de la crise sanitaire et la création du CCA dans le but explicite de lutter contre ses conséquences. Par ailleurs, les participantes me semblaient détenir une compréhension uniforme de la gravité de la crise, et aucune d'entre elles ne semblait remettre en cause le but premier du Commando, ce qui témoigne de leur alignement au niveau de la phase de définition.

La phase de délibération semble également s'être déroulée adéquatement. En effet, j'ai pu assister à l'une des rencontres virtuelles du CCA, à l'été 2022. Lucía (AA) y exprimait des griefs à l'égard de la non-reconnaissance de la médecine traditionnelle autochtone par le personnel de santé, ce qui a mené à un dialogue ouvert et respectueux entre des représentantes d'AA, d'ONG et d'agences gouvernementales sur le sujet. Bien que je n'aie aucune preuve que cette discussion ait mené à des modifications dans les méthodes de fonctionnement du personnel médical, la tenue de cet échange indique qu'un espace sécuritaire de dialogue où peuvent se confronter des opinions et idées diverses a réellement existé au sein du Commando.

Étant donné l'absence de documentation publique sur le fonctionnement interne du CCA et l'échec de mes tentatives d'y accéder, il m'est impossible de traiter des décisions procédurales ou substantives prises par les membres du Commando, éléments clés de la phase de détermination. Toutefois, il m'apparaît que les réalisations collectives du CCA peuvent être utilisées comme indicateur proximal du degré de détermination. Comme il en sera traité plus loin, le Commando a réussi à mettre en place de nombreuses actions collaboratives, ce qui peut témoigner de la cohésion des acteur·rices à l'égard des décisions prises.

En somme, je crois qu'à travers les phases de découverte, de définition et de délibération, les parties prenantes du CCA de La Convención ont fait preuve d'un engagement basé sur des principes de « discours équitable et civil, [de] communications ouvertes et inclusives [et] équilibrées par la représentation de “tous les intérêts différents pertinents et significatifs” » (Emerson et al., 2012, p.11). Ce faisant, les acteur·rices ont acquis une perspective partagée des actions à entreprendre – autrement dit, une théorie du changement – et une vision commune de la manière de mener leurs activités à bien, démontrant leur capacité de concertation.

3.2.2. La motivation partagée

La motivation partagée, représentant les éléments « interpersonnels et relationnels [...] des dynamiques collaboratives » (Emerson et al., 2012, p.13), est initiée par l'engagement fondé sur des principes, mais renforce également ce processus étant donné la relation cyclique et interactive des deux composantes. Effectivement, il est postulé par Emerson et al. (2012) que la motivation partagée, une fois établie, permettra de soutenir l'engagement fondé sur des principes par le biais d'un cycle vertueux. La motivation partagée est formée de quatre sous-composantes, soit (1) la confiance entre les parties prenantes, « qui arrive au fil du temps, à mesure que les parties collaborent » (Emerson et al., 2012, p.13) et qui permet aux acteur·rices de dépasser leurs cadres de référence afin de comprendre les positions et intérêts des autres, (2) la compréhension mutuelle, qui permet aux parties prenantes de respecter les positions et opinions de leurs partenaires, mêmes si elles sont contraires aux leurs, (3) la légitimité interne, généré par la compréhension mutuelle et l'assurance du fait que les parties prenantes sont crédibles et dignes de confiance et (4) l'engagement partagé, « qui permet aux participants de franchir les frontières organisationnelles, sectorielles et/ou juridictionnelles qui les séparaient auparavant et de s'engager sur une voie commune » (Emerson et al., 2012, p.13).

La première sous-composante, la confiance, peut être mesurée grâce aux opinions qu'ont émises les participantes à l'égard des autres parties prenantes du CCA. Ces perspectives sont généralement positives. En effet, les participantes employées par des agences gouvernementales ont une bonne perception du travail des ONG et des relations qu'entretient l'État avec celles-ci. Daniela (État-Santé) a par exemple qualifié le travail de l'ONG A d'excellent et a exprimé une opinion positive sur les autres ONG du Commando. Dolores (État-Régional) a quant à elle identifié les relations qu'elle détient avec ONG de l'instance – particulièrement l'ONG B – comme étant bonnes, mais a mentionné qu'il existait des organisations de la société civile qui répandaient de la désinformation. Les participantes issues

d'ONG semblent avoir des opinions plus mitigées de l'État, soulignant l'indolence et l'inaction des fonctionnaires (Carmen, ONG A), la démotivation des fonctionnaires, la corruption, le manque de transparence, la communication défailante (Isabel, ONG A), la mauvaise gestion des fonds et la vision des ONG comme des portefeuilles (*billeteras*) (Catalina et Sofía, ONG B), mais établissant que leurs liens et les alliances qu'elles ont avec divers secteurs de l'État se sont maintenus (Carmen et Belén, ONG A, Isidora, ONG C) ou améliorés (Lourdes, ONG B). De plus, comme mentionné précédemment, les représentantes d'AA étaient plus critiques envers l'État (Lucía et Mercedes, AA). Conséquemment, je crois qu'il est possible d'affirmer qu'il existe, entre les acteur·rices du CCA, une relation de confiance asymétrique : si les représentant·es d'agences gouvernementales font confiance aux organisations autochtones et non gouvernementales, ces dernières entretiennent une opinion mitigée des premiers et leur portent une confiance qui gagnerait à être améliorée.

Bien qu'il semble que les parties prenantes ont une confiance mitigée les unes envers les autres, cela ne semble pas empêcher le développement d'une compréhension mutuelle entre elles. En effet, comme mentionné précédemment, les acteur·rices du CCA semblent « comprendre et respecter les positions et intérêts des autres, même s'ils sont en désaccord » (Emerson et al., 2012, p.13), comme j'ai pu le constater lors de la réunion du Commando à laquelle j'ai assisté à l'été 2022. Les participantes, partageant une théorie du changement, étaient généralement respectueuses lorsqu'elles abordaient les objectifs, réalisations et positions des autres – sauf lorsqu'il était question du secteur de la santé, dont la représentante au CCA était critiquée pour son inaction par certaines participantes (Isabel, ONG A ; Sofía, ONG B ; Guadalupe, État-Culture).

Selon Emerson et al. (2012), la compréhension mutuelle mène à la légitimité interne, qui, à nouveau, m'a semblé être acquise par toutes les parties prenantes à l'exception du secteur de la santé. Dans le cas présent, étant donné la confiance imparfaite que semblent avoir les participantes entre elles, il m'apparaît que la légitimité interne était causée par l'assurance du partage d'une théorie du changement par les participantes, ainsi que l'interdépendance de celles-ci. Effectivement, la vision partagée des problèmes et des actions à prendre pour les résoudre, ainsi que l'impossibilité pour les parties prenantes de surmonter ces problématiques individuellement – les ressources, connaissances et pouvoirs étant distribués entre celles-ci – obligeait les participantes à collaborer et considérer leurs homologues d'autres organisations comme légitimes. Cependant, les relations historiques de méfiance entre le secteur de la santé au Pérou et les communautés autochtones (Iglesias-Osores et Córdova-Rojas, 2021 ; Taussig, 2020) – dû au racisme systémique et l'inutilisation d'une réelle approche interculturelle

(Tubino et Flores, 2020 ; Yon et al. 2015) – en plus des critiques effectuées à l'égard de la représentante du domaine de la Santé au CCA, ont probablement rendu la légitimation de cette partie prenante plus difficile pour les participantes issues d'AA et de la société civile en général. Un extrait de mon entretien avec Belén, adjointe administrative à l'ONG A qui a également pris des tâches d'agente de projets au cours de la pandémie exemplifie cette affirmation :

lorsque les [agentes de projet de mon ONG], par exemple, vont dans les communautés là-bas, elles créent un lien avec les bénéficiaires, non, [celles-ci] ne sont pas seulement des bénéficiaires, elles deviennent aussi des amies et les [agentes de projet] gardent toujours un œil sur ces communautés... C'est-à-dire que... Les communautés appellent toujours non, elles nous appellent pour nous informer que cela se passe, [le personnel de santé] ne veulent pas nous recevoir au poste de santé, il n'y a pas de personnel, c'est-à-dire qu'il y a toujours eu une communication de la part des communautés non (Belén, ONG A).

Dans cette citation, Belén fait état du fait que, lorsque les établissements locaux de santé refusaient de servir les communautés autochtones, les représentant·es de ces communautés, plutôt que de s'entretenir directement avec la représentante du secteur de la santé, s'adressaient aux ONG afin que celles-ci fassent de l'intermédiation entre les partis. Cette manière de procéder témoigne d'une confiance faible des communautés envers le secteur de la santé et du manque de légitimité de cet acteur aux yeux du premier.

La quatrième composante, l'engagement partagé, est théoriquement atteinte par les participantes, qui semblent partager une théorie commune du changement et qui collaborent sur des actions partagées. Or, en pratique, l'engagement des participantes du CCA est asymétrique, comme l'établit Isabel (ONG A), qui affirme que ce sont les ONG qui assurent la pérennité de l'instance et que son « comité de pilotage » est composé des ONG et du secteur de la culture.

Dans cette section, j'ai mis en lumière les défaillances dans la confiance qu'ont les participantes les unes envers les autres, la légitimité moindre de la participante du secteur de la santé et l'engagement asymétrique des parties prenantes. Malgré tout, la cohésion entre les participantes de la société civile – notamment les AA et l'ONG A, ancrée dans la région depuis 2001 – et de la branche locale d'un organisme gouvernemental du domaine de la culture semble contribuer à générer une motivation partagée au sein du CCA à résoudre les problématiques liées à la COVID-19 de manière collaborative. Plusieurs facteurs contribuent également à cette motivation, dont le fort engagement fondé sur les principes, le partage d'une théorie du changement et l'interdépendance des participantes.

3.2.3. La capacité d'action commune

Puisque « l'objectif de la collaboration est de générer conjointement des résultats qui ne pourraient être accomplis séparément » (Emerson et al., 2012, p.14), la dernière composante des dynamiques de collaboration est la capacité d'action commune. Celle-ci, définie comme « un ensemble d'éléments interfonctionnels qui s'unissent pour créer le potentiel nécessaire à une action efficace » (Emerson et al., 2012, p.14), est composée de quatre sous-composantes, soit (1) le développement de dispositions procédurales et institutionnelles, comprises comme les arrangements, protocoles et structures formelles et informelles destinés à gérer les interactions des parties prenantes (2) le leadership, (3) les connaissances, définies comme la « monnaie d'échange de la collaboration » et « le capital social des connaissances partagées qui ont été pesées, traitées et intégrées avec les valeurs et les jugements de tous les participants » (Emerson et al., 2012, p.16) et (4) les ressources. Selon Emerson et al. (2012), le développement de ces sous-composantes est stimulé par la qualité des processus d'engagement fondé sur des principes et de motivation partagée.

Il est possible d'identifier deux sources de dispositions procédurales et institutionnelles au CCA de La Convención. D'une part, la création formelle de l'instance – par le biais des actes juridiques identifiés dans le *Tableau 1* – a procuré au Commando un cadre précis dans lequel fonctionner et des rôles spécifiques pour certaines de ses participantes. D'autre part, la tradition de concertation de la zone (abordée plus en détail dans le *Chapitre 4*), l'expérience et la cohésion des AA et de l'ONG A, ainsi que l'origine organique (*bottom-up*) de l'instance ont fait en sorte que, lors de sa formalisation, le Commando détenait déjà un bagage de procédures informelles régissant son fonctionnement. Il est possible d'affirmer que ces normes formelles et informelles cohabitent. Un indice à cet effet est le rôle de médiation que prend l'ONG A entre les AA et le secteur de la santé (comme exemplifié dans le témoignage de Belén dans la section précédente), alors que les ONG ne sont pas censées détenir un tel rôle selon les normes juridiques mandatant la création du CCA. Effectivement, l'instance a plutôt la responsabilité d'« articuler les différents acteurs publics et privés qui développent des réponses au COVID-19 pour les populations autochtones » (*Resolución Ejecutiva Regional No 424-2020-GR, 2020*). Le rôle joué par l'ONG A démontre donc que les normes en place régissant le fonctionnement du CCA sont un mélange des dispositions légales et des relations antérieures des parties prenantes.

La seconde sous-composante de la capacité d'action conjointe est le leadership. Comme mentionné précédemment, je ne crois pas qu'il soit possible d'identifier un·e seul·e leader évident·e qui ait donné l'impulsion pour démarrer le CCA. Toutefois, comme l'énoncent Emerson et al. (2012), il existe

plusieurs rôles de leadership dans les dynamiques de collaboration, tels que le rôle de « commanditaire [*sponsor*], de rassembleur [*convener*], de facilitateur/médiateur, de représentant d'une organisation ou d'une circonscription, de traducteur scientifique, de technologue [*technologist*] et de défenseur public, entre autres » (p.15). Les entretiens que j'ai menés permettent d'attribuer certains de ces rôles de leadership à des acteur·rices du Commando. Il m'apparaît par exemple que le rôle de rassembleur·euse était partagé entre les ONG et Guadalupe (État-Culture), qui forment le « groupe de pilotage » auquel fait référence Isabel (ONG A), se chargeant de l'organisation des réunions et expéditions vers les communautés autochtones. En termes financiers, les ONG et semblent également être les commanditaires de l'instance de gouvernance collaborative, finançant lesdites réunions et expéditions (Isabel, ONG A)¹⁹. L'État péruvien a toutefois acheté les vaccins pour la campagne de vaccination. Comme énoncé précédemment, l'ONG A occupe le rôle de médiatrice (Carmen, Isabel et Belén, ONG A) – possiblement en partenariat avec le secteur de la culture, qui entretient un certain lien avec les communautés autochtones étant donné son expertise en enjeux interculturels (Guadalupe, État-Culture). Les AA sont quant à elles les représentantes des intérêts de leurs communautés, et le secteur de la santé et l'ONG B ont occupé conjointement le rôle de technologue, étant les deux parties prenantes impliquées dans le côté technique de la campagne de vaccination.

Les relations préexistantes entre certaines parties prenantes, la vision partagée des problèmes à solutionner et des actions à entreprendre, la confiance et la compréhension interne entre la plupart des participantes, ainsi que le processus de découverte, de définition, de délibération et de détermination sont tous des éléments qui ont contribué à la création et l'échange de connaissances, la troisième sous-composante de la capacité d'action commune. À travers ces processus variés, s'étendant sur deux décennies, mais s'étant intensifiés au début de la pandémie, les parties prenantes ont pu créer et partager des connaissances les unes sur les autres, sur les procédures de collaboration et sur la COVID-19. Étant donné les relations de confiance asymétriques entre les participantes, ces informations ont toutefois probablement été échangées de manière hétérogène.

La quatrième sous-composante est les ressources. Toutes les parties prenantes détenaient des ressources informationnelles, humaines et matérielles leur étant propre et qui se sont avérées complémentaires aux ressources du reste des membres du CCA. Par exemple, les AA possédaient la

¹⁹ Comme mentionné précédemment dans une note de bas de page, les compagnies pétrolières de la zone contribuaient également de manière occasionnelle au financement des déplacements vers les communautés autochtones (Daniela, État-Santé).

connaissance des besoins, demandes et griefs de leurs communautés. L'ONG A détenait une expérience significative d'intermédiation et de concertation, en plus de connaître les communautés autochtones et d'avoir des ressources financières qui leur ont permis d'acheter du matériel d'EPP. L'ONG B, quant à elle, détenait les ressources financières et techniques pour soutenir l'État dans sa campagne de vaccination. L'ONG C et l'organisme gouvernemental du domaine de la culture et des enjeux interculturels détenaient des ressources financières et des connaissances en interculturalité, et l'organisme gouvernemental du domaine de la santé possédait les vaccins et le pouvoir de gérer une campagne de vaccination.

En somme, les différents types de leadership et les ressources informationnelles et matérielles des membres du CCA, canalisées par des dispositions procédurales et institutionnelles diverses, ont permis à l'instance d'acquiescer une capacité d'action commune. Celle-ci, stimulée par l'engagement des parties prenantes et leur motivation partagée, a donné la possibilité à l'espace de construire des actions collaboratives dont il sera question dans la prochaine section.

Il importe également de rappeler que Emerson et al. (2012) conçoivent les trois composantes des dynamiques de collaboration, soit l'engagement fondé sur des principes, la motivation partagée et la capacité d'action commune comme faisant partie d'un cycle. Il est donc théorisé que les ressources, les connaissances, les procédures et le leadership renforcent à leur tour les autres composantes présentées précédemment, permettant à l'instance de gouvernance collaborative de développer une cohésion toujours plus grande.

Finalement, il est important de souligner qu'au-delà des concepts choisis par Emerson et al. (2012) dans leur modèle théorique, les dynamiques de collaboration et exemples présentés pour illustrer celles-ci soulignent plusieurs qualités importantes du CCA, dont les capacités de coordination et de concertation de ses membres, leur complémentarité, ainsi que l'ancrage de cette initiative dans les communautés qu'elle soutient.

3.3. Les actions collaboratives rendues possibles par le Commando et leurs impacts

En plus des dynamiques de collaboration, le modèle d'Emerson et al. (2012) prévoit un second aspect aux régimes de gouvernance collaborative : les actions collaboratives. Il est théorisé que celles-ci, qui sont les résultats de l'instance, ont ensuite des impacts sur le contexte systémique dans lequel évoluent

les parties prenantes et le régime de gouvernance collaborative. Dans cette section, les actions collaboratives mises en place par le CCA de La Convención – y compris dans sa forme non officielle, au début de la pandémie – seront d’abord exposées. Par la suite, il sera traité des impacts de ces actions collaboratives sur le contexte systémique.

3.3.1. Les résultats de l’instance

Selon le modèle de Emerson et al. (2012), les actions collaboratives sont les résultats des dynamiques de collaboration. Effectivement, les régimes de gouvernance collaborative sont généralement initiés dans l’objectif de faciliter la réalisation d’actions « qui n’auraient pas pu être atteintes par aucune des organisations agissant seule » (Huxam, 2003, dans Emerson et al., 2012, p.17). De plus, les actions résultant des instances, leur nature et leur qualité sont intimement liées à la qualité du processus de concertation entre les acteur·rices – autrement dit, aux dynamiques de collaboration (Emerson et al., 2012). Par ailleurs, les actions collaboratives n’impliquent pas nécessairement toutes les parties prenantes d’une instance de gouvernance collaborative, puisque « les actions de collaboration peuvent être menées de concert par tous les partenaires ou leurs agents, par des partenaires individuels exécutant des tâches convenues par l’intermédiaire [de l’instance] ou par des entités externes répondant aux recommandations ou aux orientations [de l’instance] » (Emerson et al., 2012, p.17).

Toutes les actions ayant été menées en collaboration entre un ou plusieurs parties prenantes du Commando et suivant la théorie du changement de l’instance peuvent être considérées comme étant des actions collaboratives – et ce, même si elles ont été réalisées partiellement ou complètement avant la création légale de l’instance. Effectivement, comme je l’ai expliqué, le Commando formel est en fait une continuité formalisée sur le plan juridique du groupe informel de concertation impliquant l’ONG A et les AA d’abord mis en place, à la fois puisque les acteur·rices centraux·ales en sont les mêmes et que les objectifs des deux modes de collaboration sont similaires.

Trois actions principales ont été rendues possibles par la collaboration au sein du CCA : la distribution d’EPP, la diffusion d’informations sur le coronavirus et les vaccins ainsi que la mise sur pied d’une campagne de vaccination réalisée sur l’ensemble du territoire de la région, y compris au sein des communautés autochtones éloignées. Chronologiquement, la distribution d’EPP est la première à avoir été accomplie. Effectivement, dans les premiers mois de la pandémie, l’ONG A, qui ne pouvait pas utiliser son financement pour compléter les projets auxquels il était destiné, a tenté de le mettre à

escient pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Carmen, directrice de l'ONG A, explique la logique derrière cette action :

Notre objectif était de proposer à [nos bailleurs de fonds] d'utiliser [les fonds] pour réduire l'impact de ce que nous voyons qui se passait à ce moment non, c'est-à-dire que le personnel de santé n'était pas protégé, que les membres des organisations et des communautés avec lesquelles nous travaillions étaients exposés parce qu'ils étaient pauvres et n'avaient pas les moyens d'acheter des masques (Carmen, ONG A).

Au moment où l'ONG A a pris la décision de faire l'achat d'EPP pour les communautés dans lesquelles elle travaillait et le personnel de santé desservant ces communautés, ses intervenant·es ne pouvaient pas accéder physiquement aux territoires autochtones. Conséquemment, iels ne pouvaient pas observer ces manques, ce qui indique qu'un processus de concertation s'est déroulé entre l'ONG, les communautés et le personnel de la santé, avant même la formation légale du CCA. Daniela (État-Santé) a également mentionné que son département avait distribué des EPP au personnel de santé.

La seconde action à avoir été menée est la distribution d'informations sur la COVID-19 ou les vaccins. Plusieurs parties prenantes ont affirmé avoir contribué à cette action. Au sein de l'État, Dolores (État-Régional), agente de projets d'une branche du gouvernement régional se spécialisant sur les enjeux sociaux, affirme qu'elle et l'une de ses collègues ont mené une campagne d'information dans les communautés autochtones. Isabel (ONG A) a également établi que son organisation a apporté des informations aux communautés par rapport à la COVID-19, et que le l'ONG B a effectué la même tâche par rapport à la campagne de vaccination, mais de manière lacunaire :

Nous avons donné des informations par le biais d'un audiovisuel sur ce qu'était la COVID et comment la prévenir. Par rapport aux vaccins, [L'ONG B] l'a fait, mais ce n'était que dans l'élaboration de ce matériel, la diffusion vers les communautés n'a pas eu lieu, c'est-à-dire pas à notre connaissance [...] nous avons ce lien avec les promoteurs de santé et par exemple [l'ONG B] n'a rencontré les promoteurs qu'en mai [2022], quand le processus avait déjà beaucoup avancé (Isabel, ONG A).

L'ONG B affirme quant à elle avoir accompli ces tâches de manière adéquate. L'extrait suivant, tiré de l'entretien que j'ai mené avec Lourdes, gestionnaire de projets pour l'ONG B, met en lumière cette perception différente et détaille le reste des actions prises par l'organisation :

Nous avons travaillé sur [cinq] composantes, toutes liées au soutien contre... au soutien pour la vaccination contre le COVID. [1] Il y avait une composante liée aux services de vaccination, nous avons travaillé à rappeler au personnel de santé le protocole de soins, la distanciation, l'utilisation de masques, la désinfection de la zone où la vaccination doit être effectuée, l'explication au patient, etc. [2] Un autre volet portait sur la chaîne du froid, la pharmacovigilance. 447 équipements solaires et électriques de la chaîne du froid ont été

installés dans les établissements de santé de la région. [3] Nous avons également travaillé sur la question de la communication, qui a été un aspect très important, je l'avais déjà réalisé lors de projets antérieurs, mais ici nous avons réalisé que la communication doit aller de pair avec la santé, nous avons donc travaillé sur la question du matériel interculturel approprié dans différentes langues, et quoi d'autre, en réalité tout ce qui a trait à la communication, non, les vidéos, les activités de sensibilisation et nous avons une population qui est informée et qui accède à la vaccination en connaissance de cause, pas forcée, non, et sans connaissance préalable. [4] Il y a aussi une autre composante qui est la question de la participation communautaire, c'est ici que nous avons travaillé avec différents acteurs sociaux, du personnel de santé aux dirigeants communautaires, parce qu'en réalité ce sont eux qui prennent les décisions, les autorités, tous ceux qui doivent faire et prendre des décisions liées à la question de la vaccination. [...] [5] la question de la gestion logistique, nous soutenons [l'État] dans toutes les actions qu'il entreprend [...] nous fournissons une assistance technique et nous lui donnons des suggestions de stratégies d'amélioration qui pourraient être incluses dans le cadre d'un travail de vaccination. Nous avons donc fourni un soutien en matériel, parfois même des réfrigérateurs, car de nombreuses brigades n'avaient pas de réfrigérateurs, au moins pour la mi-journée, afin qu'elles puissent continuer à vacciner toute la journée (Lourdes, ONG B).

L'extrait ci-dessus exemplifie la collaboration des différentes parties prenantes dans le cadre de la campagne de vaccination et de la distribution d'informations. Effectivement, Lourdes affirme que l'ONG B a travaillé de pair avec l'agence gouvernementale s'occupant du domaine de la santé, en formant son personnel de première ligne, en soutenant sa campagne de vaccination de manière logistique et en informant les populations autochtones de cette initiative. Lourdes (ONG B) fait également référence à la participation communautaire, consistant à intégrer les AA dans la prise de décision et la mise en œuvre de celles-ci. À ce sujet, Daniela (État-Santé) affirme que :

Nous avons renforcé le thème des alliances pour pouvoir atteindre les endroits les plus reculés et parler aux chefs des communautés, et le chef des communautés, c'était notre meilleure stratégie. Nous leur avons donné toutes les connaissances, nous les avons instruits avec tout ce que nous avons afin qu'ils puissent finalement nous aider à avancer dans le processus de vaccination de la population et nous avons même fait en sorte que ce soit eux qui donnent les répliques ou les explications aux communautés afin qu'elles acceptent d'être vaccinées dans le cadre de ce processus COVID [...] en général, la stratégie selon laquelle le chef de la communauté est celui qui donne la formation, le chef de la communauté est donné en exemple et se fait vacciner devant toute la communauté pour montrer que c'était quelque chose de bien que c'était le meilleur chemin pour se sortir de la pandémie de COVID [...] c'était l'une des meilleures stratégies que nous ayons adoptées et [...] nous avons pris cette initiative avec plusieurs institutions, dont [l'ONG B], une ONG qui est venue travailler sur la question des vaccinations contre le COVID (Daniela, État-Santé).

L'ONG B, l'agence gouvernementale du domaine de la santé et les AA ont donc travaillé de concert afin d'identifier une stratégie pour amener les membres des communautés autochtones à se faire vacciner malgré leur méfiance à l'égard du vaccin. Cette collaboration, tout comme celle ayant menée

à la distribution d'EPP et d'informations à l'égard du coronavirus et des vaccins, est le fruit d'un processus de concertation basé sur des dynamiques de collaboration fonctionnelles.

3.3.2. Les impacts des actions collaboratives

Selon Emerson et al. (2012), les impacts des instances de gouvernance collaborative sont des résultats des actions collaboratives favorisées par les dynamiques de collaboration et « sont des changements d'état intentionnels (et non intentionnels) dans le contexte du système ; il s'agit de modifications d'une condition préexistante ou projetée qui a été jugée indésirable ou qui nécessite un changement » (p.18). Dans le cas à l'étude, il est possible d'identifier et de mesurer deux impacts principaux. Premièrement, les actions collaboratives menées par le CCA de La Convención, impliquant des ONG, des AA et l'État, ont fait en sorte qu'une section de la population initialement méfiante à l'égard de la pandémie de COVID-19 et des vaccins visant à lutter contre celle-ci (Iglesias-Osores et Córdova-Rojas, 2021 ; Taussig, 2020) se fasse vacciner. En effet, comme l'affirme Daniela (État-Santé) :

Notre objectif était de vacciner 1000 personnes et nous avons vacciné 1046 personnes. En d'autres termes, nous avons surmonté l'enjeu de la quantité de vaccins que nous pouvions administrer lorsque nous avons atteint notre objectif de base, de la quantité de vaccins que nous avons administrés sans utiliser la stratégie consistant à faire en sorte que le chef de la communauté dirige le processus d'immunisation [...] nous n'avions vacciné que 40 personnes, ce qui n'était rien, c'était ceux qui avaient accepté facilement la vaccination, mais avec ces stratégies, nous avons réussi à vacciner beaucoup plus de personnes (Daniela, État-Santé).

La statistique qu'offre Daniela est corroborée par celles mentionnées dans l'introduction de ce mémoire. En effet, je soutiens que le taux de vaccination improbablement élevé de La Convención est entre autres causé par la présence et le bon fonctionnement de cette instance de gouvernance collaborative.

Deuxièmement, le CCA semble également avoir renforcé les liens qu'entretiennent ses parties prenantes. Effectivement, plusieurs participantes (Lourdes, ONG B ; Daniela, État-Santé) m'ont confié qu'elles croyaient que la relation de leur organisation avec d'autres s'est améliorée au cours de la pandémie. C'est par exemple le cas de Lourdes (ONG B), qui a affirmé que la pandémie a permis à son organisation de « créer des liens » et « de s'approcher davantage » des agences gouvernementales, notamment dû à la collaboration soutenue dans le cadre du Commando. D'autres participantes (Carmen, Isabel, Belén et Pilar, ONG A ; Isidora, ONG C) ont quant à elles affirmé que les relations

qu'elles entretenaient avec les autres organisations se sont maintenues. Aucune participante n'a affirmé que les relations entre leur organisation et d'autres se sont empirées.

Conclusion

La gouvernance collaborative, selon le modèle de Emerson et al. (2012), se déroule dans un contexte systémique qui impose des contraintes et opportunités et qui donne lieu à l'émergence de moteurs de collaboration. Dans le cas de La Convención, la proximité et la cohésion préalable des organisations de la société civile (telles que des ONG et des AA), la présence d'un problème à régler de manière imminente (la COVID) et l'échec de l'État à le régler seul, ainsi que les normes juridiques entourant la création des CCA ont créé un contexte favorable à l'émergence d'une instance de gouvernance collaborative de manière organique (approche *bottom-up*). Des moteurs de collaboration comme l'incitatif posé par le coronavirus, l'incertitude et l'incapacité des acteur·rices à régler seul·es la situation ont également poussé ces derniers à collaborer. Au sein du Commando, des dynamiques de collaboration variées et généralement positives ont permis la mise en place de multiples actions collaboratives. En effet, mues par les moteurs de collaboration évoqués précédemment, les parties prenantes du CCA ont démontré leur capacité de concertation et leur engagement envers le processus de gouvernance collaborative et ont, au fil de leurs délibérations, mis sur pieds une théorie commune du changement. Ces interactions ont également favorisé la naissance de compréhension mutuelle et d'une légitimité interne au sein de l'instance. Tous ces éléments, ainsi que la complémentarité des parties prenantes, ont permis l'avènement et le renforcement d'une capacité d'action commune, permettant la mise en œuvre d'actions collaboratives telles que la distribution d'EPP, la diffusion d'informations sur le coronavirus et les vaccins ainsi qu'une campagne de vaccination. Finalement, ces actions collaboratives ont mené à des changements dans le contexte systémique, soit la diminution de la vulnérabilité à la COVID-19 des communautés autochtones de La Convención, comme le démontrent les statistiques de vaccination.

En guise de conclusion, je désire aborder le cas d'un autre CCA qui, contrairement au Commando de La Convención, n'a pas fonctionné. Effectivement, lors de mon entretien avec Guadalupe (État-Culture), celle-ci a affirmé que deux CCA avaient eu lieu dans la région de Cusco : le CCA de La Convención, collaborant avec les communautés amazoniennes de la zone pour développer une réponse à la pandémie de COVID-19 et mettre en place une campagne de vaccination, et le CCA andin, visant à effectuer les mêmes tâches auprès de populations autochtones andines du département

entier de Cusco²⁰. Elle affirme que ce second Commando n'a pas fonctionné pour deux raisons, soit le manque de budget et la faible participation des ONG :

En réalité, nous sommes la seule région qui dispose également d'un Commando andin [...] La vérité est que [le Commando andin] a été un peu difficile parce que l'État n'avait pas de budget [...] pour les Andes, et tout le budget était pris par l'Amazonie, et en réalité, il s'agissait de budgets énormes, non, pour investir dans les établissements de santé, mais pas dans tout le travail communautaire, ce n'était pas prévu, il n'y avait pas de budget, c'est pourquoi les ONG et les autres secteurs de l'État ont été essentiels, essentiels parce qu'il n'y avait pas de budget à transférer, par exemple aux communautés pour une campagne de vaccination ou de détection de virus quand il n'y avait pas de vaccin, non, il n'y avait pas de composante de ce type dans le budget, donc les ONG ont été essentielles à cet égard, non ? (Guadalupe, État-Culture).

Quelques observations peuvent être effectuées à partir de cet extrait. Les normes de niveau national encadrant la création de CCA (*Resolución Ministerial No 308-2020-MINSA* et *Resolución Ministerial No 386-2020-MINSA*) prévoient la formation d'instances visant à lutter contre la COVID-19 en contexte autochtone amazonien, et non andin. Toutefois, une directive du gouvernement régional de Cusco (*Resolución Ejecutiva Regional No 424-2020-GR*) a mandaté la création d'un Commando andin dans la région. Le caractère inédit de cette mesure – à la fois puisqu'elle n'est pas prévue par la loi et que Guadalupe exprime son incompréhension à son égard – explique peut-être l'absence de budget du Commando andin. En tous cas, je crois qu'il est peu probable que le fait que « tout le budget était pris par l'Amazonie » (Guadalupe, État-Culture) explique l'exceptionnalisme de La Convención, puisque dans les autres zones du pays où des CCA amazoniens ont été créés, tout le budget alloué est revenu à ceux-ci, puisqu'il ne devait pas être partagé avec une instance andine. Je crois d'ailleurs pertinent de rappeler que La Convención a un caractère exceptionnel en comparaison aux autres provinces amazoniennes.

L'importance de cet extrait réside surtout dans le rôle qu'attribue Guadalupe (État-Culture) aux ONG dans les deux provinces. Effectivement, elle affirme que ces dernières ont été essentielles puisque les budgets alloués ont été « [investis] dans les établissements de santé, mais pas dans tout le travail communautaire, ce n'était pas prévu, il n'y avait pas de budget ». Dans le CCA de La Convención, les ONG ont occupé ce rôle, finançant la « campagne de vaccination ou de détection de virus »

²⁰ À l'inverse des communautés autochtones amazoniennes, qui sont reconnues dans la Constitution péruvienne comme étant des « communautés natives » (*comunidades nativas*), les communautés autochtones andines ne sont pas reconnues comme telles. Plutôt, la Constitution fait référence à des communautés paysannes (*comunidades campesinas*) (art. 89, *Constitución política del Perú*, 1993), qui semblent être largement comprises comme désignant ces dernières (Peña Jumpa, 2013).

(Guadalupe, État-Culture) ou encore la diffusion d'informations (Carmen, ONG A ; Catalina et Lourdes, ONG B). De cette manière, les ONG ont prêté leurs expertises complémentaires à l'État et ont financé une partie de la réponse au coronavirus. À l'inverse, le témoignage de Guadalupe permet de croire que la société civile des zones andines de Cusco n'a pas accompli ces tâches.

Il est toutefois possible de pousser ce raisonnement plus loin. Effectivement, si les ONG de La Convención ont financé une partie de la lutte contre le coronavirus et ont réussi à prêter leurs expertises complémentaires à l'État, c'est parce que celles-ci étaient déjà ancrées dans les communautés locales au début de la pandémie et étaient au courant des difficultés subies par les populations autochtones. Comme le chapitre suivant en discutera plus en détails, c'est grâce à cette cohésion entre les acteurs·rices de la société civile que le CCA de La Convención a mieux fonctionné que d'autres espaces de gouvernance collaborative.

Chapitre 4 – L’héritage de concertation de La Convención : un leg d’exception

Comme démontré dans le chapitre précédent, la présence et le bon fonctionnement du Commando COVID autochtone (CCA) de La Convención ont facilité la réalisation d’une campagne de vaccination dans les zones rurales de la province, expliquant ainsi partiellement le taux de vaccination improbablement élevé que l’on y retrouve. Or, considérant le contexte social et politique péruvien marqué par la répression des mouvements contestataires et la fragmentation de la société civile – limitant ainsi la création d’une proximité entre les acteur·rices sociaux·ales et l’apparition de réseaux forts au sein de la société civile (Balarin, 2008 ; Cotler, 2005 ; Tanaka, 2015) –, l’existence et, surtout, les dynamiques de collaboration généralement positives de cette instance de gouvernance collaborative exceptionnelle ouvrent la porte à une autre question : pourquoi une telle collaboration a pu être mise en place dans la province de La Convención en particulier ? Comment expliquer l’exceptionnalisme de la province en ce qui a trait à la gouvernance collaborative en contexte pandémique ? Dans ce chapitre, je montrerai que le bon fonctionnement du CCA de La Convención est attribuable à l’héritage de concertation au sein de la société civile de La Convención et à la préexistence d’instances de concertation *bottom-up* axées sur des enjeux pertinents.

Afin de soutenir cet argument, ce chapitre propose de mettre en relief le caractère distinct de l’historique de concertation observée dans la province de La Convención depuis le début des années 2000. Pour ce faire, il propose une comparaison avec le reste du département de Cusco. Effectivement, comme mentionné dans le *Chapitre 3*, le département de Cusco – partageant des structures administratives avec La Convención, mais possédant des caractéristiques différentes, notamment son caractère andin plutôt qu’amazonien – a vu l’apparition durant la pandémie d’un Commando COVID andin qui avait une capacité d’action moindre que celui de La Convención²¹.

²¹ Dans l’introduction de ce mémoire, le caractère exceptionnel de La Convención a été problématisé en comparant le taux de vaccination de celle-ci, improbablement élevé, avec ceux des autres provinces amazoniennes de l’est du Pérou, où ce taux était comparativement faible. Dans ce chapitre-ci, j’ai toutefois décidé de comparer La Convención avec les provinces du département de Cusco, principalement andines, pour deux raisons :

(1) Les expériences du CCA de La Convención et du CCA andin de Cusco, relatées dans le *Chapitre 2*, permettent une contextualiser la comparaison entre les héritages de concertation de ces deux aires géographiques. Effectivement, les niveaux de fonctionnement des Commandos peuvent être liés aux historiques de concertation dans les zones étudiées. Inversement, je ne possède aucune donnée sur les Commandos amazoniens du reste du Pérou, ce qui aurait rendu une

Dans ce chapitre, les différences entre les trajectoires de concertation de la province de La Convención et du département de Cusco plus globalement à partir du début des années 2000 seront mis en relief afin de démontrer l'exceptionnalisme de la province à l'étude. Le début des années 2000 marque d'ailleurs le commencement des démarches pérennes de concertation en santé à La Convención, notamment favorisées par une ONG nouvellement installée dans la zone. C'est cette comparaison entre les contextes de La Convención et de Cusco qui permet de poser le caractère exceptionnel de l'héritage de concertation sur lequel se construit la CCA de La Convención en 2020.

Sur le plan théorique, ce chapitre est ancré dans le cadre d'analyse intégratif de la gouvernance collaborative de Emerson et al. (2012). Plus précisément, je me concentre ici sur l'analyse du contexte systémique ayant conduit à l'apparition et au bon fonctionnement du CCA de La Convención. Comme établi dans le *Chapitre 3*, deux éléments principaux du contexte systémique prédatant la pandémie de COVID-19 ont influencé les dynamiques de collaboration dans cette instance : le degré de proximité et de connexion au sein des réseaux existants ainsi que la présence de cadres légaux et politiques encadrant la gouvernance collaborative. Comme mentionné précédemment, sur le plan méthodologique, ce chapitre fait l'usage de données extraites de mes entretiens ainsi que de la Carte régionale des acteurs de la société civile de Cusco (*Mapa Regional de Actores de la Sociedad Civil de Cusco*, Isenrich et al.), afin de dépeindre l'état des espaces de concertation de la région de Cusco durant la décennie 2000, dans l'objectif de comparer La Convención avec des provinces géographiquement rapprochées et partageant des structures administratives.

Ce chapitre sera divisé en deux parties. La première section procédera à un historique de la concertation à La Convención depuis le début des années 2000, afin d'exposer l'héritage de concertation de la province. Ensuite, dans la deuxième section, un historique de la concertation dans le département de Cusco depuis le début des années 2000 sera réalisé, dans l'objectif de faire ressortir le caractère exceptionnel de La Convención.

comparaison de l'historique de concertation de La Convención et de cette région sans intérêt, puisqu'il n'aurait pas été possible de faire le lien entre cet héritage et la performance d'un CCA.

(2) La zone amazonienne du Pérou est extrêmement large. Il aurait été presque impossible de comparer l'historique de concertation de celle-ci avec celui de La Convención de manière rigoureuse, étant donné la variance entre les caractéristiques sociopolitiques, administratives et géographiques de ces provinces. Au contraire, comme mentionné précédemment, le reste du département de Cusco constitue un ensemble de provinces partageant des structures administratives, des caractéristiques géographiques et une histoire, rendant l'usage de généralisations concernant leur historique de concertation possible – et permettant, par extension, la comparaison entre le département et La Convención.

4.1. Historique de la concertation et des espaces participatifs à La Convención depuis le début des années 2000

Dans leur Carte régionale des acteurs de la société civile de Cusco, Isenrich et al. (2009) mentionnent que La Convención abrite la Table de concertation en Santé de La Convención (*Mesa de Concertación en Salud de La Convención*, MCSLC), la principale instance de concertation de la province. Celle-ci est l'espace participatif « qui possède le meilleur niveau d'activité » (p.46) de tous ceux dans la région de Cusco. Il est également mentionné que cet espace, même s'il était initialement concentré sur l'enjeu de la santé, a progressivement étendu ses compétences, traitant d'autres thèmes, acquérant une portée plus générale et « fonctionnant [...] comme un espace intégral de concertation provinciale » (p.46).

Dans ce mémoire, je défends que la présence d'une telle instance au cours des années 2000 et le caractère exceptionnel de La Convención pendant la pandémie de COVID-19 sont reliés. Effectivement, la province possède un riche historique de concertation, duquel a hérité la MCSLC, qui a elle-même contribué à la création et la préservation de réseaux d'acteur·rices de la société civile impliqués dans les enjeux de santé. Dans cette section, j'exposerai d'abord la formation de cette instance, qui s'est effectuée de manière organique (*bottom-up*), puis je traiterai du rôle joué par l'ONG A dans ce processus et, finalement, j'aborderai la cessation des activités de l'espace et les méthodes utilisées par ses parties prenantes, ancrées dans la société civile locale, pour préserver le réseau qui y avait été bâti.

4.1.1. La fondation de la MCSLC

Avant même la fondation de la MCSLC, il était possible d'observer, à La Convención, une tradition de concertation et collaboration bien ancrée dans la société civile. Effectivement, avant 2003, l'année de création informelle de la Table, les enjeux liés à la santé étaient traités par les acteur·rices de la zone de manière individuelle. Toutefois, selon un document d'archive de la MCSLC daté de 2011 et visant à systématiser l'expérience de l'instance jusqu'à lors, il existait déjà « un esprit de réunion » chez des organisations de la province. Effectivement, certaines d'entre elles en sollicitaient d'autres afin de travailler sur des enjeux de manière ponctuelle. Parallèlement à ces initiatives de travail conjoint, certains espaces de concertation formels et informels ont été créés avant 2003 à La Convención, notamment la *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* (2001), mandatée par la loi, et le *Comité de Lucha contra la Malaria* (date de création inconnue), une instance créée par un réseau local d'établissements de santé (MCSLC, 2011). Ces éléments indiquent qu'avant même la création de la

MCSLC, il existait à La Convención une tradition de concertation ancrée dans des réseaux d'acteur·rices travaillant dans le domaine de la santé. Cela soutient l'argument selon lequel la province possède un héritage de concertation qui fait son exception et qui favorise le développement d'instances de gouvernance collaborative performantes (Emerson et al., 2012 ; Selin et Chevez, 1995).

Selon Isenrich et al. (2009), « la *Mesa de Concertación en Salud*, [...] selon le témoignage de certaines personnes et organisations, a commencé à travailler [en 1998], lors d'une épidémie de paludisme » (p.114). L'un des documents d'archives traitant de la fondation de la MCSLC (MCSLC, 2011) corrobore cette affirmation, puisqu'il fait état d'une grave épidémie de malaria « coïncidant » avec la fondation de la table de concertation et démontrant « la nécessité de créer un espace pour coordonner les actions relatives à la santé ». Le lien qu'entretenait la MCSLC à sa fondation et le *Comité de Lucha contra la Malaria*, qui s'est supposément également attelé à lutter contre le paludisme étant donné sa mission, n'est pas clair.

Isenrich et al. (2009) et un document d'archive publié en 2012 – le plan stratégique décanal de la MCSLC – s'accordent également sur le fait qu'en 2003, la Table voit le jour de manière informelle, sous l'impulsion d'organisations de la société civile et d'ONG, notamment l'ONG A et COCLA (une fédération de coopératives locales de producteur·rices de café et de cacao) et d'entités étatiques, telles que le ministère de la Santé et un réseau local d'établissements de santé (MCSLC, 2012). Selon les deux documents d'archives évoqués précédemment, la MCSLC a été créée par ces acteur·rices en réponse à des besoins criants en santé – notamment la propagation de maladies tropicales, d'épidémies, de pandémies, ainsi que le manque d'infrastructures – en partie dus à l'absence de l'État dans une certaine partie du territoire. Tout comme le CCA de La Convención, mentionné dans le *Chapitre 3*, la MCSLC est une instance qui a été créée par des acteur·rices impliqués dans les causes concernant l'instance (l'approche *bottom-up*), plutôt que par un décret provenant du gouvernement et visant à former une instance sans impliquer d'acteur·rices locaux·ales dans le processus (l'approche *top-down*). L'espace a donc bénéficié des connaissances de ses membres fondateur·rices et réseaux préexistants unissant ces derniers et les ancrant dans la société civile locale, lui conférant une capacité d'action supérieure à une instance qui aurait été créée de toutes pièces (Emerson et al., 2012 ; Selin et Chevez, 1995).

Selon ses règlements internes, l'instance, « définie comme une entité interinstitutionnelle à but non lucratif », a pour mission de « coordonner, concevoir, planifier des activités et mener des actions sanitaires visant à améliorer l'état de santé des citoyens de La Convención, contribuant ainsi au

développement social et humain de la province» (MCSLC, 2011). L'extrait suivant des règlements de la Table permet de mieux définir sa structure :

Selon son règlement, le MCSLC est composé de plus de quarante institutions et organisations qui se réunissent en sessions ordinaires une fois par mois, et en sessions extraordinaires si nécessaire. Son organe décisionnel suprême est l'Assemblée. Sa structure organisationnelle est décentralisée et se compose d'un conseil d'administration et d'une commission d'appui technique. [...] Le Conseil d'administration est chargé de coordonner la réalisation des objectifs de la [MCSLC] au niveau provincial. Il est composé de six membres : un représentant de la Municipalité provinciale de La Convención [c'est-à-dire le gouvernement provincial], un représentant du Réseau de services de santé de La Convención, un représentant des organisations [de la société civile], un représentant des ONG et deux membres élus par l'ensemble des membres du conseil d'administration. La présidence de la [MCSLC] est collégiale (MCSLC, 2011).

Il est également pertinent de mentionner que la MCSLC, selon Isenrich et al. (2009), est la seule instance de concertation du département de Cusco qui réunit des associations et communautés autochtones amazoniennes avec des organisations de la société civile plus large et des représentants de l'État, et ce, malgré la présence de communautés amazoniennes en dehors de La Convención. Cela démontre l'ancrage réel de l'espace de concertation dans la société civile, renforçant sa représentativité et, conséquemment, sa capacité à mettre en œuvre des actions pertinentes à la réalité locale.

Légalement, la MCSLC est reconnue par une série de lois et règlements, dont les décrets suprêmes de niveau national D.S.01-2001-PROMUDEH et D.S. 014-2001-PROMUDEH, qui reconnaissent les tables de concertation comme des espaces de concertation unissant l'État et la société civile spécifiquement par rapport à la pauvreté. Ces décrets créent, dans plusieurs cas, des instances de concertation pour la lutte contre la pauvreté – comme la *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* à La Convención –, ou reconnaissent des initiatives existantes de la société civile dans cet axe partout au pays. Subséquemment, la loi 27658 de 2002, *Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado*, affirme que « l'État doit promouvoir et établir des mécanismes pour une démocratie participative adéquate des citoyens, par le biais de mécanismes de participation directs et indirects » (MCSLC, 2012). Puis, en 2003, la loi 27867 vient donner force de loi aux décrets suprêmes mentionnés ci-haut ayant permis la création de tables de concertation. Ce n'est toutefois qu'en 2007 que l'instance est formellement reconnue par la municipalité provinciale de La Convención, par le biais de l'ordonnance municipale 020-2007-MPLC (MCSLC, 2012).

Suivant sa création et grâce à la collaboration de ses parties prenantes, la MCSLC a développé de nombreuses actions, telles que décrites dans un document interne :

Dans sa première phase de fonctionnement, le MCSLC a mis l'accent sur la mise en œuvre d'actions éducatives et préventives pour la prévention des maladies [tropicales]. L'une de ses premières actions a été la production d'une vidéo éducative en réponse à ce problème, qui a mis en évidence la force d'un travail concerté. Les actions suivantes ont été liées à la promotion d'écoles saines et aux mobilisations contre la violence à l'égard des femmes, un problème qui devenait de plus en plus visible pour les membres de la table ronde. Rapidement, les questions de sécurité citoyenne et d'environnement ont également été prioritaires et la commission environnementale a été créée. En 2007, des actions sur la santé, l'environnement et les femmes, les enfants et les adolescents ont été incorporées, en adoptant une stratégie de travail par le biais de commissions, qui ont fonctionné jusqu'à présent (MCSLC, 2012).

Comme mentionné dans l'extrait présenté ci-dessus, des commissions ont été introduites à la MCSLC. Ces commissions sont considérées comme des « organes d'appui », formées de représentant·es de diverses institutions membres de la MCSLC. Il existait, en 2011, cinq commissions : (1) santé, (2) environnement, (3) femme, enfants et adolescent·es, (4) renforcement organisationnel et (5) communication et marketing²², qui correspondaient approximativement aux axes thématiques de l'instance (santé, environnement, femme, enfants et adolescent·es et sécurité citoyenne (MCSLC, 2011). Pour plus de détails sur les actions menées par la MCSLC, l'*Annexe 7* contient une ligne du temps des mesures mises en place par l'instance et ses commissions de 2003 à 2010.

La MCSLC est donc un espace qui, ayant vu le jour sous l'impulsion de la société civile, a pu bénéficier des réseaux et connaissances des communautés locales de ses parties prenantes, lui conférant une certaine capacité d'action et créant un contexte favorable pour son développement (Emerson et al., 2012 ; Selin et Chevez, 1995). L'instance, développée organiquement, a par la suite été formalisée par l'État (approche *bottom-up*), démontrant que les fonctionnaires et les élites politiques locaux·ales percevaient son utilité – possiblement puisque la table de concertation prêtait à l'État des capacités et connaissances qu'il ne possède pas (McLoughlin, 2011), étant donné sa faible présence dans la zone amazonienne du pays (Tubino et Flores, 2020 ; Lossio et Cruz, 2022).

4.1.2. L'arrivée de l'ONG A dans la région

Outre la création de la MCSLC, le début des années 2000 est également marqué par l'arrivée à La Convención de l'ONG A, une ONG de développement financée par des bailleurs de fonds internationaux et ayant fortement influencé le développement d'instance de concertation. Déjà présente depuis plus d'une décennie dans une autre zone du Pérou marquée par son caractère urbain,

²² Les documents d'archives à ma disposition ne précisent pas la date de création des commissions, à l'exception de la commission Femme, enfants et adolescent·es, qui fut créée en 2008.

il a été déterminé par le biais d'une planification stratégique que l'organisation souhaitait répliquer ses interventions – principalement dans le domaine de la santé, auprès de populations vulnérables et en concertation et participation citoyenne (Carmen et Belén, ONG A) – en milieu rural. La Convención a été choisie à cet effet étant donné les liens qu'entretenaient des employé·es de l'organisation avec des acteur·rices sociaux·ales de la province. Le premier projet de l'ONG A à La Convención a débuté en 2001 (Carmen, ONG A).

L'ONG A a la mission de « contribuer à ce que les populations défavorisées et vulnérables puissent exercer leurs droits humains en vivant dans l'égalité et la démocratie. [Nous croyons] qu'il est possible de construire un monde égalitaire pour tous, avec une justice sociale où hommes et femmes sont également valorisés et respectés » (Isabel, ONG A). Afin d'accomplir sa mission, l'ONG A effectue de l'intermédiation et du pourvoi de service. De ces deux fonctions, la première est considérée comme fondamentale à l'organisation, selon sa directrice (Carmen) : « la stratégie fondamentale [de l'ONG A] est la concertation, c'est-à-dire chercher à réunir autant d'acteurs locaux que possible, notamment des représentants des entités de l'État, afin qu'ils puissent regarder la problématique sous un angle différent ». D'un autre côté, dans le cadre de son rôle de pourvoyeur de services, l'organisation réalise entre autres des formations de renforcement de capacités et des ateliers participatifs, fournit du matériel médical aux communautés qu'elle soutient et produit des études sur celles-ci, ainsi que différents enjeux sociaux (Isabel, ONG A). Ainsi, l'ONG A travaille à la fois en confrontation avec l'État, faisant pression sur ses représentant·es pour favoriser le développement ou la mise en œuvre de politiques publiques en leur intérêt (Grindle, 1980), et en collaboration avec celui-ci, puisque l'organisation fournit des services dont l'État a la responsabilité (Overman, 2016).

Selon un document d'archive de l'organisation, daté de 2022 et récapitulant son expérience institutionnelle, ses fonctions d'intermédiation et de pourvoi de services sont principalement effectuées dans l'objectif de bénéficier aux femmes, adolescent·es, enfants, fonctionnaires locaux·ales et professionnel·les de santé. Le même document fait également état de nombreux projets réalisés auprès de communautés autochtones amazoniennes de la région de La Convención et d'axes stratégiques impliquant cette population (ONG A, 2022). Les données qui me sont disponibles – le document d'archive listant de nombreux projets impliquant des communautés autochtones, ainsi que l'appréciation qu'ont exprimé les leaders autochtones et les participantes de l'ONG A les unes envers les autres en entretien – me mènent à croire qu'au fil des années, l'ONG A a réussi à développer un lien de confiance avec les communautés autochtones de la zone. Je suppose que les contacts répétés

entre les communautés autochtones et l'organisation ont également permis à cette dernière à mieux s'ancrer dans la société civile de La Convención, à mieux connaître la réalité de cette population et ainsi, à mieux pouvoir accomplir leur rôle intermédiaire.

L'ONG A, qui avait déjà participé à mettre en place des tables de concertation dans d'autres régions du Pérou, a mis à contribution son expérience en concertation dès son arrivée à La Convención. Elle a donc adopté :

un rôle actif de facilitateur et de conseiller, en tant qu'élément supplémentaire au sein du plan de travail existant pour la santé dans La Convención. Son intention est de se joindre aux organisations locales et de soutenir l'idée de la concertation, c'est-à-dire de coordonner, d'articuler et de rassembler les efforts autour d'un objectif commun, tout en utilisant les ressources disponibles de manière plus efficace (MCSLC, 2011).

Une fois la MCSLC créée, en 2003, l'expertise et la volonté de l'ONG A lui a permis de devenir l'une des ressources clés de l'instance de concertation, ainsi que l'une des organisations les plus actives en son sein (MCSLC, 2011). Il importe également de mentionner que l'ONG A, en collaboration avec d'autres organisations de la société civile, a porté d'autres instances de concertation éphémères en parallèle à leur participation à la MCSLC au fil des années (Isenrich et al., 2009).

En somme, l'ONG A a utilisé son expérience en intermédiation et en pourvoi de services afin de s'ancrer dans les communautés autochtones amazoniennes de La Convención. Ce faisant, elle a développé des connaissances sur celles-ci et des relations qui lui ont permis de mieux accomplir ces rôles. Qui plus est, l'organisation a utilisé son expertise en concertation – de concert avec la cohésion préexistante entre les acteurs de la société civile de la zone – afin d'aider au démarrage de la MCSLC. Au sein de cette instance, l'ONG A a pu mettre à profit la relation qu'elle a développée avec les communautés autochtones, et continuer à cultiver celle-ci.

4.1.3. L'échec de la MCSLC et les instances alternatives

Malgré le bon fonctionnement de la MCSLC jusqu'à lors, celle-ci a cessé ses activités en 2014, comme en témoigne Isabel, gestionnaire et intervenante à l'ONG A :

La [MCSLC] fonctionnait sous la direction des institutions publiques, c'est-à-dire que la présidence était assurée une année par la municipalité, une année par l'hôpital, une année par l'Éducation, et ainsi de suite, avec le soutien technique des ONG, dont [l'ONG A]. Lorsque le leadership a commencé à s'affaiblir en raison du changement de pouvoir à l'époque, [l'instance] a cessé de... elle a cessé de fonctionner un peu, malgré l'assistance technique [de l'ONG A], c'est pourquoi... ce qui a survécu à cette situation, c'est l'espace

auquel [l'ONG A] a donné le plus de force, c'est-à-dire la commission Femme, enfants et adolescent·es (Isabel, ONG A).

Comme l'explique Isabel (ONG A), l'instance de concertation semble avoir souffert du désengagement d'un nouveau gouvernement provincial à l'égard de la société civile et de la MCSLC. L'année 2014 a en effet été marquée par des élections provinciales et régionales, qui ont porté au pouvoir en 2015 un nouveau maire provincial de La Convención, Wilfredo Alagón Mora, appartenant à un parti différent de celui qui était au pouvoir précédemment²³.

Par ailleurs, il est pertinent de souligner que seule la commission dans laquelle s'impliquait principalement l'ONG A – la Commission Femme, enfants et adolescent·es – a survécu à la dégradation du fonctionnement de la MCSLC, et ce, jusqu'au début de la pandémie de COVID-19. Bien que je ne possède que peu d'informations sur cette phase de l'existence de la Table, je pose l'hypothèse qu'il en est ainsi étant donné le rôle central que jouait l'ONG A à la MCSLC – les parties prenantes de la Table ont effectivement témoigné que l'organisation assurait la pérennité de l'instance par son soutien logistique (MCSLC, 2011). Les commissions étant des espaces réunissant moins d'organisations – environ dix sur la quarantaine que compte la MCSLC – et travaillant sur un thème spécifique, il est possible que l'ONG A ait réussi à mobiliser ce petit nombre d'intégrant·es et à financer des activités ciblées. En continuant de mobiliser un réseau d'acteur·rices sociaux·ales s'intéressant aux enjeux liés à la santé dans la région, je soutiens que l'ONG A a jeté les bases du CCA de La Convención. Effectivement, en utilisant leurs expertises en concertation et en santé, les employé·es de cette organisation ont probablement contribué à préserver l'ancrage que possédait la MCSLC auprès des communautés autochtones amazoniennes et ainsi, à préserver des réseaux d'acteur·rices qui ont été utiles une fois l'arrivée de la pandémie.

Il importe de mentionner qu'après la fin des activités de la MCSLC, quelques espaces de concertation ont été créés à La Convención, dont l'*Instancia provincial de concertación para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y los integrantes de grupos familiar* (créée par la loi 30364 en 2015, mais mise en œuvre uniquement en 2018), et l'*Instancia de articulación local* (créée en 2019 ou 2020) (Isabel, ONG A). Le manque de données sur ces instances rend cependant l'analyse de leur fonctionnement et de leurs effets plus difficile. Par ailleurs, de nouvelles élections ont eu lieu en 2018, portant un nouveau maire

²³ Je n'ai pas réussi à trouver des informations sur les positions politiques du maire Alagón Mora à l'égard des tables de concertation et espaces de participation citoyenne, ou encore des articles de journaux identifiant des comportements qu'il adopte à l'égard de ces instances. Conséquemment, je ne peux pas approfondir l'analyse du manque de leadership dont témoigne Isabel (ONG A).

provincial, Hernán de la Torre Dueñas, au pouvoir. L’alignement du mandat de Wilfredo Alagón Mora (1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018) à la fin des activités de la MCSLC (2014) et à la mise en place de nouvelles instances de concertation (2018-2019) renforce l’hypothèse selon laquelle celui-ci était potentiellement désintéressé par les mécanismes de concertation État-société.

4.1.4. Les relations au sein de la société civile à La Convención depuis le début des années 2000

En somme, dans cette section, j’ai défendu trois éléments. Premièrement, la MCSLC s’est développée organiquement (approche *bottom-up*), grâce aux réseaux préexistants d’acteur·rices locaux·ales s’intéressant aux enjeux de la santé, et a été formalisée par l’État, démontrant l’appréciation d’utilité de l’espace de la part de la classe politique. Deuxièmement, j’ai soutenu que l’ONG A, possédant des expertises en pourvoi de services de santé, en intermédiation et en concertation, a utilisé ses capacités afin de s’ancrer dans les communautés amazoniennes de la zone et de contribuer au démarrage et développement de la MCSLC. Troisièmement, j’ai établi que malgré la cessation des activités de la MCSLC en 2014 due au manque de leadership de l’administration provinciale, l’ONG A a su garder en vie l’une de ses commissions en mobilisant un réseau d’acteur·rices de la société civile, jetant ainsi les bases du CCA de La Convención. À la lumière de ces éléments, il me semble crédible d’affirmer que La Convención possède un héritage de concertation entre l’État et la société civile et de collaboration entre les acteurs·rices sociaux·ales, qui a favorisé le développement du Commando COVID.

En reprenant les éléments du contexte systémique identifiés par Emerson et al. (2012) comme favorisant la mise en place et le bon fonctionnement d’une instance de gouvernance collaborative, je crois que l’on peut affirmer qu’il existe à La Convención un degré élevé de connexion entre des acteur·rices sociaux·ales et au sein de réseaux existants. Effectivement, l’ONG A – particulièrement ancrée dans la zone –, les communautés autochtones et les autres parties prenantes de la MCSLC ont pu développer des relations et des connaissances les unes sur les autres favorisant leur collaboration.

4.2. La société civile et les espaces de concertation dans la région de Cusco

Dans cette section, j’utiliserai les données du rapport d’Isenrich et al. (2009) afin de brosser le portrait des espaces de concertation de la région de Cusco durant la décennie 2000, dans l’objectif de comparer

la province de La Convención avec des provinces géographiquement rapprochées et partageant des structures administratives. Ce faisant, je démontrerai que l'héritage de concertation de La Convención la distingue des provinces adjacentes, puisque celles-ci ont des traditions beaucoup plus faibles. Pour ce faire, je débiterai par traiter des espaces de concertation au début des années 2000 – qui s'étaient alors développés de manière organique (*bottom-up*) – et de l'effet négatif qu'a eu l'introduction des Comités de coordination locale (CCL) – des instances imposées par l'État (*top-down*) – sur celles-ci. Par la suite, j'aborderai les espaces alternatifs au CCL qui se sont développés après leur introduction, mais qui n'ont généralement pas atteint un haut niveau d'activité, contrairement à la MCSLC.

4.2.1. Les espaces de concertation à Cusco au début des années 2000 et les effets délétères de l'introduction des Comités de coordination locale (CCL)

À partir de la moitié des années 1990, on peut observer dans la région de Cusco la formation d'une quantité importante d'espaces de concertation locaux. Favorisées par le désir de consolidation du pouvoir des autorités municipales et s'ancrant dans le processus de décentralisation (Isenrich et al., 2009), ces instances, réunissant des acteur·rices de la société civile et diverses branches de l'État, permettaient à ce dernier de s'assurer du support d'organisations de la société civile et de la population (Isenrich et al., 2009).

Comme le souligne Tanaka (2009), l'introduction de lois encadrant la participation citoyenne en 2002 – notamment par la mise en place de conseils de coordination locaux (CCL) et régionaux (CCR) – a eu un fort effet négatif sur le fonctionnement des espaces de concertation préexistants de la région de Cusco. En effet, comme l'énoncent Isenrich et al. (2009) :

Plusieurs [espaces de concertation] fonctionnaient déjà depuis plusieurs années lorsque fut instituée la création des Conseils de coordination locaux (CCL) dans les districts et les provinces, des espaces de concertation dont les fonctions et la composition ont été fixées par la loi de manière très précise et restreinte. Le CCL provincial comprend les maires de district, mais exclut tout autre fonctionnaire ou autorité de l'État ; en ce qui concerne la société civile, il détermine un nombre de membres proportionnel au nombre d'autorités municipales. Quant à ses fonctions, elles se limitent à la planification consultative et au budget participatif.

Toujours est-il que la force de la loi a prévalu et les CCL ont été mis en place dans les provinces et les districts, générant des discussions et une confusion par rapport aux espaces de consultation préexistants, ce qui a conduit à leur disparition quasi totale (p.11).

L'introduction des CCL ne semble toutefois pas avoir eu le même effet à La Convención que dans le reste du département. Effectivement, comme mentionné dans la section précédente, la MCSLC a été

informellement créée en 2003, et avant cette date, des acteur·rices de la société civile locale collaboraient de manière ponctuelle. Les mesures reliées à la création des CCL, introduits en 2002, ne semblent pas avoir été réellement appliquées à La Convención, puisque cette instance ne fonctionnait pas dans la province en 2009 (Isenrich et al., 2009). Plutôt, les acteur·rices de la zone ont fait le choix de démarrer leur propre instance de concertation informelle, la MCSLC, en 2003 (MCSLC, 2011) – possiblement dû au non-alignement des objectifs de ces parties prenantes et des contraintes imposées dans le cadre légal des CCL en ce qui a trait à la structure, la composition et les orientations de ces espaces.

Pourquoi l'introduction des CCL n'a-t-elle pas eu le même effet délétère sur la concertation à La Convención qu'ailleurs dans la province? Je soutiens que c'est grâce à la «l'esprit de réunion» (MCSLC, 2011, p.4) qui existait dans la province avant même la formation de l'instance. Effectivement, comme le met en exergue l'un des documents internes de la MCSLC,

Un facteur important pour comprendre le contexte social de [...] La Convención est l'existence du mouvement coopératif centré sur la production et la commercialisation du café. Ce mouvement, bien représenté par la COCLA et d'autres coopératives de café, ainsi qu'une longue tradition de luttes et de mobilisations paysannes, ont contribué d'une certaine manière à forger le caractère des habitants de la région et à voir dans les initiatives collectives une alternative viable aux limites et aux contraintes du contexte économique et politique (p.4-5).

Cet extrait fait référence aux mouvements paysans qui ont secoué la province au cours des années 1950 à 1970. Durant cette période, les travailleur·euses agricoles de la province se sont organisé·es en syndicats et fédérations syndicales – notamment, la *Federación Provincial del Valle de La Convención y Lares*, l'une des premières centrales syndicales du Pérou – afin de faire front commun contre les propriétaire·nes de la région et obtenir de meilleures conditions de travail (Contreras, 2008 ; Craig, 1968 ; Murri, 2019). Cette mobilisation paysanne sans précédent a laissé un héritage important au Pérou, puisqu'elle a été la cause d'une réforme agraire en 1962, initialement limitée à La Convención, et qui fut étendue au pays entier en 1969, sous le régime militaire de Velsaco Alvarado (Eguren, 2006). Qui plus est, depuis ces évènements, La Convención a conservé une forte tradition d'action collective, notamment dans le domaine de la culture du café et au travers des syndicats et fédérations paysannes (Busnel et Manrique Lopez, 2023 ; Durand Guevara, 2005). Je pose l'hypothèse que cet héritage de collaboration et d'action collective au sein de la société civile a pu permettre à La Convención de demeurer in affectée par l'introduction des CCL. L'un des membres fondateurs de la MCSLC, COCLA, une centrale de coopératives de producteur·rices de café fondé en 1967, porte d'ailleurs cet héritage

de contestation et d'activisme, puisqu'elle a été créée pendant la cette période turbulente de l'histoire de la province.

4.2.2. Les espaces alternatifs aux Comités de coordination locale (CCL) dans la région de Cusco

Au moment de la publication de leur rapport, en 2009, Isenrich et al. affirment que les CCL de la région de Cusco, opérant au niveau des provinces et ayant causé l'extinction prématurée de nombreux espaces de concertation préexistants, fonctionnent de manière limitée – à l'instar de celui de La Convención. Effectivement, ces conseils sont des instances « dont personne ne connaît la formation ni les fonctions », dont « les membres, majoritairement, ne comprennent pas le sens » (p.11-12), et qui existent principalement pour respecter la loi. Les auteur·rices témoignent par ailleurs avoir eu de la difficulté à obtenir les listes des participant·es à ces conseils et à définir lesquelles sont actives ou non – indiquant le faible niveau de fonctionnement dont souffrent les CCL. Toutefois, contrairement à la situation de La Convención, où une instance alternative au CCL foisonnait en 2009, il est souligné que la majeure partie des espaces de concertation ayant périclité au moment de l'introduction de ces CCL n'ont pas réussi à relancer leurs activités au même niveau qu'auparavant. Conséquemment, la majorité des instances prédatant les CCL avaient disparu ou étaient très peu actives, quoique certaines étaient en processus de revitalisation lors de la publication de l'étude (Isenrich et al., 2009) – sans toutefois dépasser le niveau d'activité de la MCSLC, décrite comme étant l'espace participatif « qui possède le meilleur niveau d'activité » (p.46) de tous ceux dans la région de Cusco.

Bien que les CCL n'aient pas été décrits comme étant réellement actifs – c'est-à-dire atteignant le niveau de fonctionnement prévu par la loi – dans aucune des provinces de Cusco, il s'agit néanmoins de l'espace de concertation le plus actif de diverses provinces. Dans les autres, des espaces participatifs variés et à portée générale ou sectorielle sont les instances principales. Celles-ci, qui prédatent parfois l'introduction des CCL, ont souvent été initiées conjointement par la société civile – notamment, des ONG – et l'État en réponse à des besoins concrets (approche *bottom-up*). Isenrich et al. (2009) soulignent d'ailleurs que les ONG sont généralement des acteurs clés au sein des espaces de concertation provinciaux. Effectivement, ceux-ci contribuent souvent au démarrage des instances et contribuent à leur pérennité grâce à leur leadership²⁴.

²⁴ Étant donné l'importance que donnent Isenrich et al. (2009) aux ONG dans le processus de création et de survie des espaces de concertation, on peut se questionner à savoir si la quantité de ce type d'organisations dans une province pourrait

En somme, en 2009, il était possible d'observer dans le département de Cusco un faible niveau d'activité dans les espaces de concertation, quelle que soit leur nature. En effet, d'une part, les CCL – des initiatives *top-down*, lancées par l'État et censées être appliquées dans toutes les provinces du Pérou – étaient décrits comme étant généralement inactifs. D'autre part, la qualité du fonctionnement des instances « alternatives » – suivant l'approche *bottom-up*, ayant été créées par la société civile ou conjointement par celle-ci et l'État pour répondre à des besoins locaux –, était plus hétérogène, mais demeurait inférieure à celle de la MCLSC (Isenrich et al., 2009).

4.2.3. Les relations au sein de la société civile à Cusco au début des années 2000

En conclusion, dans cette section, j'ai mis en relief trois éléments. Premièrement, les espaces participatifs qui s'étaient développés de manière organique afin de répondre aux besoins locaux dans le département de Cusco (approche *bottom-up*) ont été décimés par l'introduction des CCL, dont la structure et les objectifs étaient imposés par l'État (approche *top-down*). Deuxièmement, La Convención ne semble pas avoir été touchée de la même manière que les provinces adjacentes, ce qui est dû à la tradition de collaboration et de contestation de la société civile, notamment portée par COCLA – une partie prenante de la MCLSC créée dans la foulée de grandes manifestations paysannes dans les années 1950-60. Troisièmement, malgré les effets délétères de l'imposition des CCL sur les espaces participatifs de la région, les CCL semblaient, en 2009, être principalement des coquilles administratives. Pourtant, aucune instance de concertation formée organiquement de la région ne semblait s'être revitalisée au même niveau qu'avant l'avènement des CCL – ou avoir atteint le niveau d'activité de la MCLSC.

Tous ces éléments semblent indiquer que le degré de proximité et de connexion des acteur·rices sociaux·ales au sein de la société civile est modéré dans le département de Cusco. Effectivement, comme l'établissent Isenrich et al. (2009), des espaces de concertations développés de manière organique afin de répondre à des besoins locaux (*bottom-up*) existaient dans la région avant l'institution des CCL, dont la structure, les fonctions et les objectifs étaient imposés par l'État (*top-down*). Ceux-ci

conduire au meilleur fonctionnement des instances, et ainsi, fournir une explication alternative à la question qui motive ce mémoire. Les données fournies par les auteur·rices (p.16 ; p.76-137 ; p.154-156) ne permettent toutefois pas d'établir un lien entre le nombre d'ONG présentes dans une province donnée et la qualité rapportée de ses espaces de concertation. Par exemple, La Convención est désignée comme détenant l'instance « qui a le meilleur niveau d'activité » (p.46), alors qu'elle n'abrite qu'un petit nombre d'ONG, relativement à sa population et en comparaison aux autres provinces de la région.

ont causé la quasi-disparition des espaces participatifs préexistants, et fonctionnent généralement avec difficulté, entre autres puisque peu d'organisations de la société civile s'y impliquent. Les auteur·rices ont toutefois précisé que certaines instances de concertation prédatant la fondation des CCL étaient en processus de revitalisation au moment de la publication de l'étude.

L'autre facteur identifié par Emerson et al. (2012), la présence de cadres légaux et politiques encadrant la gouvernance collaborative, ne semble pas avoir favorisé la concertation dans la région de Cusco. Effectivement, comme mentionné ci-dessus, l'introduction des CCL a eu un effet fortement négatif sur les processus de gouvernance collaborative (Isenrich et al., 2009). Au contraire, l'introduction d'un cadre légal encadrant la gouvernance collaborative au début des années 2000 ne semble pas avoir affecté négativement le fonctionnement de la MCSLC, mais ne semble pas non plus avoir créé un CCL fonctionnel. La MCSLC a continué ses activités et s'est plutôt officiellement fait reconnaître et légalement encadrer par le biais d'un règlement municipal.

Le portrait généralement sombre que brossent Isenrich et al. (2009) de l'état des espaces participatifs à Cusco démontre donc que La Convención possède réellement un héritage distinct en ce qui a trait aux traditions de concertation.

Conclusion

Dans ce chapitre, j'ai soutenu que la province de La Convención possède un héritage de concertation au sein de la société civile qui la différencie du reste du département de Cusco et qui a permis la naissance et le fonctionnement d'une instance de gouvernance collaborative, comme son Comité COVID autochtone. En effet, j'ai premièrement démontré que, contre toute attente, La Convención possédait un riche historique récent de concertation, prenant principalement la forme de la MCLSC. L'instance, s'étant développée organiquement (approche *bottom-up*) grâce aux réseaux préexistants d'acteur·rices de la société civile travaillant en santé, a été formalisée par l'État. Le démarrage et le développement de la MCSLC ont été favorisés par l'arrivée dans la province de l'ONG A, une organisation possédant des expertises en pourvoi de services de santé, en intermédiation et en concertation, et qui a utilisé ses capacités afin de s'ancrer dans les communautés amazoniennes de la zone. Lorsque l'espace a éventuellement arrêté de fonctionner, dû au manque de leadership de l'administration provinciale, l'ONG A a gardé en vie l'une de ses commissions en continuant de mobiliser un réseau d'acteur·rices sociaux·ales, ce qui a permis à la cohésion entre ceux-ci de durer

jusqu'au début de la pandémie. Ainsi, l'expérience de la MCSLC et l'implication de l'ONG A ont jeté les bases du CCA de La Convención.

Deuxièmement, j'ai soutenu que l'héritage de concertation de La Convención était distinct de celui des provinces du département de Cusco, puisque celui-ci a des traditions de concertation beaucoup plus faibles. Effectivement, les espaces participatifs qui se sont développés de manière organique (approche *bottom-up*) dans la région de Cusco ont été affectés négativement par l'imposition des Comités de coordination locale (CCL) par l'État (approche *top-down*). Ceux-ci n'ont toutefois généralement pas fonctionné, et sont aujourd'hui des coquilles vides, laissant la plupart des provinces de la région avec aucun espace participatif détenant un très haut niveau de fonctionnement. La Convención ne semble cependant pas avoir été touchée de la même manière, et ce, grâce à la tradition de collaboration et de contestation de sa société civile – particulièrement portée par COCLA, l'un des membres fondateurs de la MCSLC, qui a été créée au lendemain de grandes manifestations paysannes dans les années 1950-60.

Cet héritage de concertation distinct, combinée à l'expérience de la MCSLC – une instance ayant mobilisé un réseau d'acteur·rices s'intéressant aux enjeux de la santé – et de l'implication de l'ONG A – une organisation ayant su s'ancrer dans les communautés autochtones amazoniennes et continuer de mobiliser les réseaux de la MCSLC lors de la cessation de ses activités – expliquent le bon fonctionnement du Commando COVID de La Convención et le caractère exceptionnel de la province.

Conclusion

Mon mémoire portait sur l'utilisation de la gouvernance collaborative comme stratégie de mise en œuvre de politiques publiques au niveau subnational dans un contexte où l'État a une présence faible. Effectivement, en tentant d'identifier la cause du caractère exceptionnel de la campagne de vaccination contre la COVID-19 s'étant déroulée dans les zones rurales de la province péruvienne de La Convención – pourtant désavantagée par son caractère périphérique et amazonien –, j'ai soutenu que l'exceptionnalisme de La Convención s'explique, d'une part, par la présence et l'engagement d'acteur·rices de la société civile et de représentant·es de l'État aux caractéristiques complémentaires dans une instance de gouvernance collaborative ayant existé au cours de la pandémie de COVID-19. Plus précisément, j'ai démontré que trois éléments favorisent le bon fonctionnement de cette instance collaborative : (1) elle a été initiée et menée par des acteur·rices de la société civile (approche *bottom-up*), (2) les acteur·rices sociaux·ales actif·ives au sein de l'instance ont prêté leurs connaissances et capacités complémentaires à l'État et ont fait de l'intermédiation entre ses représentant·es et les communautés qu'il dessert, favorisant des dynamiques de collaboration saines, et (3) ces bonnes dynamiques de collaboration ont permis la réalisation d'actions collaboratives. D'autre part, j'ai montré que les résultats exceptionnels de l'instance collaborative de La Convención ont été rendus possibles par l'existence d'un historique de concertation dans la province. Celui-ci a contribué à la création de réseaux et structures *bottom-up* regroupant des acteur·rices ancrés dans les communautés locales et détenant une expertise spécifique.

Effectivement, à l'aide d'un cadre théorique centré autour de la gouvernance collaborative (Emerson et al., 2012), une analyse qualitative de données d'entretiens, de documents d'archives et de la littérature a démontré que l'exceptionnalisme de La Convención est dû à l'héritage de concertation distinct de la province – qui s'est notamment manifestée par la vigueur historique de la MCSLC et l'implication de l'ONG A. Lors de l'arrivée de la COVID-19 en sol péruvien, cet héritage a permis l'activation rapide de structures et réseaux préexistants de collaboration ancrés dans les communautés autochtones locales et composés d'acteur·rices aux expertises et ressources complémentaires, résultant en la formation organique (*bottom-up*) d'une instance de gouvernance collaborative, le CCA de La Convención. Au sein de cet espace, les dynamiques de collaboration de qualité – entre autres favorisées par les expériences passées des acteur·rices, leur interdépendance et la présence d'un incitatif de taille, le coronavirus –

ont permis la mise en œuvre d'actions collaboratives menant à la réalisation d'une campagne de vaccination hors pair en comparaison aux autres provinces amazoniennes du pays.

Néanmoins, il est possible d'identifier quelques limites à cette étude. Premièrement, bien que mes résultats possèdent une forte validité interne, leur validité externe pourrait être plus développée. En effet, je n'ai pas démontré de relation de causalité entre l'existence d'un héritage de concertation, la présence d'une instance de gouvernance collaborative et le bon déroulement d'une campagne de vaccination, limitant le potentiel de généralisation de mes résultats. J'ai plutôt réalisé une étude de cas proposant une explication crédible au cas spécifique de La Convención. On peut toutefois extraire de cette explication des éléments théoriques qui pourraient être applicables dans d'autres cas similaires, comme la pertinence de la gouvernance collaborative comme méthode de mise en œuvre des politiques publiques, ou encore l'importance d'une culture de concertation bien ancrée chez les acteur·rices locaux·ales pour le bon fonctionnement d'espaces collaboratifs. Par ailleurs, pour renforcer la validité externe de l'étude, une avenue de recherche potentielle serait de comparer le cas de La Convención avec ceux d'autres Commandos COVID autochtones au Pérou. Ainsi, il serait possible de vérifier s'il existe une relation de causalité et si le degré de fonctionnement des CCA a bel et bien influencé l'issue des campagnes de vaccination.

Deuxièmement, je n'ai pas réussi à m'entretenir avec certain·es acteur·rices clés du CCA de La Convención, notamment l'un·e des leaders autochtones y participant. Une meilleure représentation des communautés autochtones dans mon échantillon aurait été bénéfique à mon analyse, puisqu'il s'agit de la population visée par la campagne de vaccination et que leurs représentant·es ont parfois des perspectives différentes ou plus critiques que celles des ONG à l'égard des actions de l'État. Une meilleure compréhension du point de vue de ce groupe m'aurait peut-être conduit à réévaluer les dynamiques de collaboration du Commando et, conséquemment, à qualifier différemment les relations entre ses parties prenantes.

Troisièmement, étant donné mon processus de recherche inductif et les changements qu'a subis mon projet au fil de son développement, j'ai débuté ma collecte de données en m'entretenant avec des employé·es d'ONG. Puisque c'est en m'intéressant à leurs propos sur le CCA de La Convención que je me suis engagé sur mon axe de recherche actuel, il se peut que j'aurais répondu à ma question de recherche d'une tout autre manière si j'avais commencé par interviewer des fonctionnaires – mettant potentiellement un accent moins important sur le rôle de la société civile dans le caractère exceptionnel de La Convención.

Ce mémoire effectue plusieurs contributions à la littérature de mise en œuvre (*implementation studies*) et à la littérature sur la gouvernance collaborative. D'abord, dans une perspective théorique, cette étude de cas vient corroborer les théories selon lesquelles les acteur·rices non gouvernementaux·ales, la préexistence de structures et réseaux de concertation et la gouvernance collaborative permettent la mise en œuvre efficace de politiques publiques au niveau subnational. Il s'agit également d'une contribution pertinente à la littérature sur la pandémie de COVID-19, étant donné que peu a été écrit sur la gouvernance collaborative comme outil de lutte contre le coronavirus.

Qui plus est, alors qu'une large portion de la littérature sur la gouvernance collaborative porte sur les instances formelles développées dans les pays du Nord global, mon mémoire contribue à mettre en lumière le déroulement de processus de collaboration partiellement informels dans les pays du Sud global, particulièrement dans les endroits où l'État est peu présent et où la démocratie, déjà limitée, s'effrite. Ce faisant, ce mémoire ouvre la porte à une révision des modèles théoriques utilisés pour appréhender la gouvernance collaborative, qui se concentrent trop peu sur le développement d'espaces collaboratifs informels précédant l'introduction d'une instance légalement reconnue.

D'un point de vue empirique, ma recherche permet de documenter le travail et les dynamiques de collaboration d'un Commando COVID au Pérou et des campagnes de vaccination qui leur sont associées. À ma connaissance, il n'existe aucune étude qui a détaillé aussi finement ces éléments. Ma recherche s'inscrit donc dans un corpus littéraire analysant les réponses de l'État et de la société civile péruvienne au coronavirus, et permettra d'acquérir une meilleure compréhension des raisons ayant mené au désastre épidémiologique s'étant déroulé au Pérou. De plus, cette recherche permet de consigner les dynamiques sociales et les relations État-société au sein de la province de La Convención entre 2010 et 2022, période sur laquelle peu avait été écrit.

Finalement, dans une perspective de pertinence sociale, j'espère que ce mémoire pourra contribuer à aiguiller les réponses aux futures pandémies et autres formes de crises sociales. On peut effectivement tirer certaines leçons du cas de La Convención, comme la nécessité de cultiver l'engagement et la collaboration au sein de la société civile, les bénéfices de laisser la place aux initiatives de concertation développées de manière organique (*bottom-up*) et l'efficacité potentielle de la gouvernance collaborative pour faire face aux crises.

De manière plus générale, le cas de La Convención démontre que lorsque l'État a une présence faible dans les zones périphériques de son territoire – comme c'est le cas dans la zone amazonienne du Pérou,

particulièrement dans le domaine médical (Espinosa et Fabiano, 2022 ; Iglesias-Osores et Córdova-Rojas, 2021) – ou qu’il adopte des approches en discordance avec les pratiques locales ou niant celles-ci – rappelons le racisme systémique dans le système médical péruvien et l’inutilisation d’une réelle approche interculturelle (Tubino et Flores, 2020 ; Yon et al. 2015) –, la société civile a le pouvoir de s’imposer en tant qu’intermédiaire, afin d’aider à guider l’action de l’État et le processus de mise en œuvre de politiques publiques au niveau subnational. Effectivement, des organisations de la société civile, possédant une capacité d’action et des capitaux économique et social supérieurs aux populations marginalisées, peuvent faire pression sur l’État, notamment par le biais d’instances de gouvernance collaborative, menant à la réalisation d’actions collaboratives permettant une meilleure mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, ces instances contribuent à combler le fossé laissé dans plusieurs régions du Pérou par un processus de décentralisation à l’avancée inégale, plusieurs gouvernements locaux et régionaux tardant à occuper pleinement leurs fonctions dans le domaine de la santé (Córdova, 2015 ; Lazo-González et al. 2016).

Devant l’incapacité de l’État à occuper pleinement son rôle dans les zones périphériques du Pérou, la présence d’ONG et autres organisations de la société civile comme celles abordées dans ce travail peut sembler salutaire pour les communautés locales. La délégation de services publics à des entités privées soulève toutefois de nombreuses questions éthiques. On peut par exemple se questionner sur les intérêts des ONG, souvent financées par des tiers partis ou des États étrangers – comme les ONG A, B et C –, ce qui affaiblit leur rôle politique et contraint leurs actions (Elbers et Arts, 2011 ; Jalali, 2013). Il est également possible de se demander comment la délégation constante de services publics à des organisations privées affecte la légitimité de l’État et sa relation avec ses citoyen·nes : le faible contact entre les deux partis contribue-t-il à renforcer la méfiance déjà existante au sein des communautés autochtones (Coronel, 2020 ; Taussig, 2020) ?

Étant donné qu’il est invraisemblable que l’État péruvien débute rapidement à occuper pleinement et adéquatement ses fonctions – et ainsi, cultiver une atmosphère de confiance avec ses citoyen·nes – des espaces de gouvernance collaborative comme le CCA de La Convención peuvent permettre de remédier à cet éloignement. Effectivement, en réunissant dans un même espace des représentant·es de communautés autochtones, des employé·es d’organisations non gouvernementales, des fonctionnaires et des élu·es, ces espaces favorisent un dialogue constructif entre des groupes marginalisés et des institutions auxquelles ces derniers n’auraient pas eu accès autrement. La gouvernance collaborative permet ainsi de livrer bataille à d’autres épidémies ayant sévi au Pérou dans les dernières décennies,

soit le cynisme et la fragmentation sociale, et de lutter en faveur de l'extension de droits sociaux, civils et politiques à tous·tes les Péruvien·nes.

Références bibliographiques

- Abizaid, Christian, Luis Ángel Collado Panduro, et Sergio Gonzales Egusquiza. 2020. « Pobreza Y Medios De Subsistencia En La Amazonía Peruana En Tiempos De La Covid-19 ». *Journal of Latin American Geography* 19 (3): 202-14. <https://doi.org/10.1353/lag.2020.0080>.
- Adrianzén, Alberto, éd. 2011. *Apogeo y crisis de la izquierda peruana: hablan sus protagonistas*. 1. ed. Lima : IDEA Internacional : Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Agranoff, Robert, et Michael McGuire. 1998. « Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (1): 67-91. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024374>.
- Aisyah, Dewi Nur, Chyntia Aryanti Mayadewi, Meiwita Budiharsana, Dewi Amila Solikha, Pungkas Bahjuri Ali, Gayatri Igusti, Zisis Kozlakidis, et Logan Manikam. 2022. « Building on Health Security Capacities in Indonesia: Lessons Learned from the COVID-19 Pandemic Responses and Challenges ». *Zoonoses and Public Health* 69 (6): 757-67. <https://doi.org/10.1111/zph.12976>.
- Alcalde-Rabanal, Jacqueline Elizabeth, Oswaldo Lazo-González, et Gustavo Nigenda. 2011. « Sistema de salud de Perú ». *Salud Pública de México* 53: s243-54. <https://doi.org/10.1590/S0036-36342011000800019>.
- Alvarez-Risco, Aldo, Christian R. Mejia, Jaime Delgado-Zegarra, Shyla Del-Aguila-Arcentales, Arturo A. Arce-Esquivel, Mario J. Valladares-Garrido, Mauricio Rosas del Portal, et al. 2020. « The Peru Approach against the COVID-19 Infodemic: Insights and Strategies ». *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 103 (2): 583-86. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0536>.
- An, Brian Y., et Shui-Yan Tang. 2020. « Lessons From COVID-19 Responses in East Asia: Institutional Infrastructure and Enduring Policy Instruments ». *The American Review of Public Administration* 50 (6-7): 790-800. <https://doi.org/10.1177/0275074020943707>.
- Ansell, C., et A. Gash. 2007. « Collaborative Governance in Theory and Practice ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543-71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

- Antonini, Marcello, Marwa Atef Eid, Michelle Falkenbach, Sharona Tsadok Rosenbluth, Pablo Arija Prieto, Shuli Brammli-Greenberg, Peter McMeekin, et Francesco Paolucci. 2022. « An Analysis of the COVID-19 Vaccination Campaigns in France, Israel, Italy and Spain and Their Impact on Health and Economic Outcomes ». *Health Policy and Technology* 11 (2): 100594. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2021.100594>.
- Arce, Moisés. 1996. « La “crisis” de los partidos peruanos : nuevo vino en cueros viejos ». *Estudios Sociológicos* 14 (41): 311-30.
- Arroyo Laguna, Eduardo. 2021. « Perú : doscientos años de vida republicana ». *Revista de la Universidad Ricardo Palma*, n° 21 (décembre): 17-24. <https://doi.org/10.31381/tradicion.v0i21.4474>.
- Asogwa, Ikenna Elias, Maria Estela Varua, Rina Datt, et Peter Humphreys. 2022. « The Impact of COVID-19 on the Operations and Management of NGOs: Resilience and Recommendations ». <https://doi.org/10.1108/IJOA-12-2021-3090>.
- Avoyan, Emma, Jan van Tatenhove, et Hilde Toonen. 2017. « The Performance of the Black Sea Commission as a Collaborative Governance Regime ». *Marine Policy* 81 (juillet): 285-92. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.04.006>.
- Balarin, Maria. 2008. « Promoting Educational Reforms in Weak States: The Case of Radical Policy Discontinuity in Peru ». *Globalisation, Societies and Education* 6 (2): 163-78. <https://doi.org/10.1080/14767720802061462>.
- Baniamin, Hasan Muhammad, Mizanur Rahman, et Mohammad Tareq Hasan. 2020. « The COVID-19 Pandemic: Why Are Some Countries Coping More Successfully than Others? » *Asia Pacific Journal of Public Administration* 42 (3): 153-69. <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1784769>.
- Banks, Nicola, David Hulme, et Michael Edwards. 2015. « NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? » *World Development* 66 (février): 707-18. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.028>.

- Barbi, Fabiana, et Leila da Costa Ferreira. 2017. « Governing Climate Change Risks: Subnational Climate Policies in Brazil ». *Chinese Political Science Review* 2 (2): 237-52.
<https://doi.org/10.1007/s41111-017-0061-3>.
- Bates, Benjamin R., Adriana Villegas-Botero, Jaime A. Costales, Ana L. Moncayo, Adriana Tami, Ana Carvajal, et Mario J. Grijalva. 2022. « COVID-19 Vaccine Hesitancy in Three Latin American Countries: Reasons Given for Not Becoming Vaccinated in Colombia, Ecuador, and Venezuela ». *Health Communication* 37 (12): 1465-75.
<https://doi.org/10.1080/10410236.2022.2035943>.
- BBC Mundo. 2018. « Perú: renuncia el presidente Pedro Pablo Kuczynski entre acusaciones de corrupción y sobornos ». *BBC Mundo*, 2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43481060>.
- . 2020. « El Congreso de Perú destituye al presidente Vizcarra ». *BBC Mundo*, 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54882941>.
- Bebbington, Anthony, Martin Scurrah, et Claudia Bielich. 2008. « MAPEO DE MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL PERÚ ACTUAL ». https://hummedia.manchester.ac.uk/schools/seed/socialmovements/publications/reports/Bebbingtonetal_InformeMapeodeMovimientosSocialesPeru.pdf.
- Béland, Daniel, Shannon Dinan, Philip Rocco, et Alex Waddan. 2021. « Social Policy Responses to COVID-19 in Canada and the United States: Explaining Policy Variations between Two Liberal Welfare State Regimes ». *Social Policy & Administration* 55 (2): 280-94.
<https://doi.org/10.1111/spol.12656>.
- Benites, Alexander, et Luis Valverde. 2023. « El estancamiento de la democracia en el Perú ». *IDEHPUCP* (blog). 21 mars 2023. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/el-estancamiento-de-la-democracia-en-el-peru/>.
- Benítez, María Alejandra, Carolina Velasco, Ana Rita Sequeira, Josefa Henríquez, Flavio M. Menezes, et Francesco Paolucci. 2020. « Responses to COVID-19 in Five Latin American Countries ». *Health Policy and Technology* 9 (4): 525-59. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.014>.

- Bentrup, Gary. 2001. « Evaluation of a Collaborative Model: A Case Study Analysis of Watershed Planning in the Intermountain West ». *Environmental Management* 27 (5): 739-48. <https://doi.org/10.1007/s002670010184>.
- Berends, Lynda, Alison Ritter, et Jenny Chalmers. 2016. « Collaborative Governance in the Reform of Western Australia's Alcohol and Other Drug Sector ». *Australian Journal of Public Administration* 75 (2): 137-48. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12154>.
- Bixler, R Patrick, Shawn Johnson, Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Melly Reuling, Charles Curtin, Michele Romolini, et J Morgan Grove. 2016. « Networks and Landscapes: A Framework for Setting Goals and Evaluating Performance at the Large Landscape Scale ». *Frontiers in Ecology and the Environment* 14 (3): 145-53. <https://doi.org/10.1002/fee.1250>.
- Brinkerhoff, Jennifer M. 2002. « Government–Nonprofit Partnership: A Defining Framework ». *Public Administration and Development* 22 (1): 19-30. <https://doi.org/10.1002/pad.203>.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, et Melissa Middleton Stone. 2006. « The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature ». *Public Administration Review* 66 (s1): 44-55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, Darryl S L Jarvis, M Ramesh, et Nihit Goyal. 2020. « Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses ». *Policy and Society* 39 (3): 285-308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>.
- Carroll, Thomas F. 1992. *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford: Kumarian Press.
- Choi, Yon Jung. 2020. « The Power of Collaborative Governance: The Case of South Korea Responding to COVID-19 Pandemic ». *World Medical & Health Policy* 12 (4): 430-42. <https://doi.org/10.1002/wmh3.376>.
- Chubarova, Tatiana, Ivan Maly, et Juraj Nemec. 2020. « Public Policy Responses to the Spread of COVID-19 as a Potential Factor Determining Health Results: A Comparative Study of the Czech Republic, the Russian Federation, and the Slovak Republic ». *Central European Journal of Public Policy* 14 (2): 60-70. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2020-0008>.

- Coman, Ramona, Amandine Crespy, Frédéric Louault, Jean-Frédéric Morin, Jean-Benoit Pilet, et Émilie Van Haute. 2016. *Méthodes de la science politique : De la question de départ à l'analyse des données*. Louvain-la-Neuve: DeBoeck Supérieur.
- Contreras, Carlos, éd. 2008. *Compendio de historia económica del Perú*. 1. ed. Vol. 5. Histórica económica. Lima: Banco Central de Reserva del Perú : IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer, et Jack W. Meek. 2006. « Citizen-Centered Collaborative Public Management ». *Public Administration Review* 66 (s1): 76-88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x>.
- Córdova, Emilio Legonía. 2015. « DESCENTRALIZAR SALUD Y EDUCACIÓN. RESPONSABILIDADES, CAPACIDADES Y ARTICULACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES RESPECTO A SALUD Y EDUCACIÓN EN DOS REGIONES AMAZÓNICAS DEL PERÚ: SAN MARTÍN Y LORETO. » CIES. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/informe_final_emilio_legonia-descentralizar_salud_y_educacion.pdf.
- Coronel, Omar. 2020. « Perú: pandemia y respuestas de una sociedad civil débil ». *CIPER Chile* (blog). 22 mai 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/05/22/peru-pandemia-y-respuestas-de-una-sociedad-civil-debil/>.
- Cotler, Julio. 2005. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. 3^e éd. Lima: IEP.
- Crabtree, John. 2020. « Democracia, poder de las élites y sociedad civil - Democracy, elite power and civil society: una comparativa entre Bolivia y el Perú ». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 126: 139-62.
- Craig, Wesley. 1968. « El movimiento campesino en la convención, Perú : la dinámica de una organización campesina ». IEP Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1038>.
- Crouch, Colin. 2010. « Complementarity ». Dans *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, édité par Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin Crouch, Ove Kaj Pedersen, et Richard Whitley, 0. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199233762.003.0006>.

- Daoust, Jean-François. 2023. « How Can Governments Generate Compliance in Times of Crisis? A Review of the COVID-19 Pandemic ». *French Politics*, n° 21 (mars): 179-94.
<https://doi.org/10.1057/s41253-023-00206-3>.
- Defensoría Del Pueblo. 2015. « La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural ». Defensoría Del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-N-169.pdf>.
- . 2020. « ENTREGA DE BONOS A HOGARES EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA POR LA COVID-19: Dificultades y recomendaciones ». <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Serie-Informes-Especiales-Nº-25-2020-DP-Entrega-de-bonos-a-hogares-en-el-contexto-de-la-emergencia-por-la-COVID-19.pdf>.
- Derthick, Martha. 1972. *New towns in-town: why a federal program failed*. Washington D.F.: Urban Institute.
- Drinot, P. 2014. *Peru in Theory*. Springer.
- Eakin, Hallie, et Maria Carmen Lemos. 2006. « Adaptation and the State: Latin America and the Challenge of Capacity-Building under Globalization ». *Global Environmental Change* 16 (1): 7-18. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2005.10.004>.
- Eaton, Kent. 2015. « Disciplining Regions: Subnational Contention in Neoliberal Peru ». *Territory, Politics, Governance* 3 (2): 124-46. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1005126>.
- Eckerberg, Katarina, Therese Bjärstig, et Anna Zachrisson. 2015. « Incentives for Collaborative Governance: Top-Down and Bottom-Up Initiatives in the Swedish Mountain Region ». *Mountain Research and Development* 35 (3): 289-98. <https://doi.org/10.1659/MRD-JOURNAL-D-14-00068.1>.
- Eguren, Fernando. 2006. « REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ ». <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/REFORMA%20AGRARIA%20Y%20DESARROLLO%20RURAL%20EN%20EL%20PERU.pdf>.
- « El ritmo cardíaco de la aprobación presidencial ». 2017. Peru21. 13 août 2017.
<http://peru21.pe/politica/ritmo-cardiaco-aprobacion-presidencial-2293403>.

- Elbers, Willem, et Bas Arts. 2011. « Keeping Body and Soul Together: Southern NGOs' Strategic Responses to Donor Constraints ». *International Review of Administrative Sciences* 77 (4): 713-32. <https://doi.org/10.1177/0020852311419388>.
- Elmore, Richard F. 1979. « Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions ». *Political Science Quarterly* 94 (4): 601-16.
- Emerson, K., T. Nabatchi, et S. Balogh. 2012. « An Integrative Framework for Collaborative Governance ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1): 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>.
- Emerson, Kirk, et Minwoo Ahn. 2022. « Collaborative Governance Regimes Informing Practice through Research ». Dans *Collaborative Governance Regimes: Informing Practice through Research*, 62-81. Washington D.F.: Brookings Institution Press.
- Emerson, Kirk, et Tina Nabatchi. 2015. « Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix ». *Public Performance & Management Review* 38 (4): 717-47. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>.
- Espinosa, Oscar, et Emanuele Fabiano. 2022. « Introduccion: La pandemia de la COVID-19 y la experiencia indigena ante las epidemias ». Dans *Las enfermedades que llegan de lejos: Los pueblos amazonicos del Peru frente a las epidemias del pasado y a la COVID-19*, édité par Oscar Espinosa et Emanuele Fabiano, 518. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/categorias/1280-las-enfermedades-que-llegan-de-lejos.html>.
- Falah Hasan, Hasan. 2021. « Legal and Health Response to COVID-19 in the Arab Countries ». *Risk Management and Healthcare Policy* Volume 14 (mars): 1141-54. <https://doi.org/10.2147/RMHP.S297565>.
- Falkenbach, Michelle, et Charley Willison. 2022. « Resources or Trust: What Matters More in the Vaccination Strategies of High-Income Liberal Democracies? » *Health Policy and Technology* 11 (2): 100618. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2022.100618>.

- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, et Simone Leiber. 2009. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Themes in European Governance. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491931>.
- Fernández Milmanda, Belén, et Candelaria Garay. 2019. « Subnational Variation in Forest Protection in the Argentine Chaco ». *World Development* 118 (juin): 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>.
- Fouda, Ayman, Nader Mahmoudi, Naomi Moy, et Francesco Paolucci. 2020. « The COVID-19 Pandemic in Greece, Iceland, New Zealand, and Singapore: Health Policies and Lessons Learned ». *Health Policy and Technology*, The COVID-19 pandemic: Global health policy and technology responses in the making, 9 (4): 510-24. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.015>.
- Gazibo, Mamoudou, et Jane Jenson. 2015. *La politique comparée: fondements, enjeux et approches théoriques*. 2e édition. Paramètres. Montréal: Presses de l'université de Montréal.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. 1^{re} éd. Vol. 25. Oakland: University of California Press. <https://doi.org/10.2307/jj.2711701>.
- Gerard, François, Clément Imbert, et Kate Orkin. 2020. « Social protection response to the COVID-19 crisis: options for developing countries ». *Oxford Review of Economic Policy* 36 (Supplement_1): S281-96. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa026>.
- Gerring, J. 2009. « The Case Study: What It Is and What It Does ». Dans *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, édité par Carles Boix et Susan C. Stokes, 90-126. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0004>.
- Giraudy, Agustina, et Jennifer Pribble. 2020. « Territorial Inequality in Health Service Delivery: Lessons from Latin America's Federations ». *Latin American Politics and Society* 62 (3): 19-43. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.5>.
- Gobierno Regional del Cusco. 2020. *Resolución Ejecutiva Regional No 424-2020-GR*.
- Granovetter, Mark. 2011. « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness ». Dans *The Sociology of Economic Life*, 3^e éd., 22-45. Routledge.

- Grindle, Merilee S. 2020. « ¿Qué ha salido mal?: hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental ». *Revista de Gestión Pública* 2 (2): 405. <https://doi.org/10.22370/rgp.2013.2.2.2316>.
- Gupta, Sumedha, Thuy Nguyen, Shyam Raman, Byungkyu Lee, Felipe Lozano-Rojas, Ana Bento, Kosali Simon, et Coady Wing. 2021. « Tracking Public and Private Responses to the COVID-19 Epidemic: Evidence from State and Local Government Actions ». *American Journal of Health Economics* 7 (4): 361-404. <https://doi.org/10.1086/716197>.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, María Teresa Pinto, Juan Carlos Arenas, et María Teresa Gutiérrez. 2009. « Politics and Security in Three Colombian Cities ». Crisis States Research Center. <https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csrg-working-papers-phase-two/wp44.2-politics-and-security-in-3-colombian-cities.pdf>.
- Harbers, Imke, et Abbey Steele. 2020. « Subnational Variation Across States: A Typology and Research Agenda ». *Latin American Politics and Society* 62 (3): 1-18. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.4>.
- Hendrix, Cullen S. 2010. « Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict ». *Journal of Peace Research* 47 (3): 273-85.
- Hintze Martínez, Claudia María. 2016. « “EL ROL DE LOS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO LOCAL: EL CASO DEL DISTRITO DE PAUCARTAMBO CUSCO, ENTRE LOS AÑOS 2007-2012” ». Maitrise, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7881>.
- Hjern, Benny, et Chris Hull. 1982. « Implementation Research as Empirical Constitutionalism ». *European Journal of Political Research* 10 (2): 105-15. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00011.x>.
- Huber, Ludwig, Raúl Hernández Asensio, et Rómulo Zúñiga. 2011. « Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo ». IEP Instituto de Estudios Peruanos. http://www.repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/941/Huber_politicasdelaidentidad.pdf?sequence=2.

- Iglesias-Osores, Sebastian, et Lizbeth Córdova-Rojas. 2021. « Poblaciones indígenas amazónicas en la pandemia de COVID-19 »: *Revista Experiencia en Medicina del Hospital Regional Lambayeque* 7 (3). <https://doi.org/10.37065/rem.v7i3.540>.
- Iglesias-Osores, Sebastian, et Johnny Leandro Saavedra-Camacho. 2020. « COVID-19 en comunidades indígenas del Perú: casos y accesibilidad a servicios de salud ». *Anales de la Facultad de Medicina* 81 (2). <https://doi.org/10.15381/anales.v81i2.18057>.
- INEI. 2017. « Poblacion indigena u originaria de la Amazonia ». Dans *La Autoidentificación Étnica: Población Indígena y Afroperuana*, 77-119. Lima: INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap03_02.pdf.
- . 2020. « Produccion y Empleo Informal en el Peru 2019 ». INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/.
- . 2022. « Nota de prensa - Pobreza afecto al 25,9% de la poblacion del pais en el año 2021 ». INEI. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf>.
- Innes, Judith E., et David E. Booher. 1999. « Consensus Building and Complex Adaptive Systems ». *Journal of the American Planning Association* 65 (4): 412-23. <https://doi.org/10.1080/01944369908976071>.
- Isenrich, Elena Llosa. 2009. « Mapa regional de actores de la sociedad civil de Cusco ». APODER-IC. http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/mapa_cusco_1.pdf.
- Jalali, Rita. 2013. « Financing Empowerment ? How Foreign Aid to Southern Ngos and Social Movements Undermines Grass-Roots Mobilization ». *Sociology Compass* 7 (1): 55-73. <https://doi.org/10.1111/soc4.12007>.
- Jara Campos, Madeleine Gisella. 2018. « LA “DESCENTRALIZACIÓN” DEL SISTEMA DE SALUD EN EL PERÚ ». Maitrise, Lima: PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/153645>.

- Jing, Yijia. 2021. « Seeking opportunities from crisis? China's governance responses to the COVID-19 pandemic ». *International Review of Administrative Sciences* 87 (3): 631-50.
<https://doi.org/10.1177/0020852320985146>.
- Johns Hopkins University. 2023. « Mortality Analyses ». Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. 2023. <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>.
- John Hopkins University. 2023b. « Understanding Vaccination Progress by Country ». Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. 2023.
<https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/international>.
- Katambwe, Jo M. 2007. « La communication au sommet stratégique : une approche discursive des mécanismes de convergence dans un groupe de hauts gestionnaires ». *Recherches qualitatives* 27 (1): 60. <https://doi.org/10.7202/1085357ar>.
- Kirchheimer, Otto. 1966. « 6. The Transformation of the Western European Party Systems ». Dans *6. The Transformation of the Western European Party Systems, 177-200*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400875337-007>.
- Koechlin Costa, José Guillermo. 2017. « Democracia y participación: análisis de los presupuestos participativos en el Perú. Los casos del Distrito de San Miguel - Lima y la región Cusco: 2010 - 2015 ». Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/6479>.
- Koontz, Tomas M., Nicolas W. Jager, et Jens Newig. 2020. « Assessing Collaborative Conservation: A Case Survey of Output, Outcome, and Impact Measures Used in the Empirical Literature ». *Society & Natural Resources* 33 (4): 442-61.
<https://doi.org/10.1080/08941920.2019.1583397>.
- Koontz, Tomas M., et Jens Newig. 2014. « From Planning to Implementation: Top-Down and Bottom-Up Approaches for Collaborative Watershed Management ». *Policy Studies Journal* 42 (3): 416-42. <https://doi.org/10.1111/psj.12067>.
- Kyle, Jordan, et Danielle Resnick. 2019. « Delivering More with Less: Subnational Service Provision in Low Capacity States ». *Studies in Comparative International Development* 54 (1): 133-63.
<https://doi.org/10.1007/s12116-018-9276-z>.

- Lainez, Richard H, Ricardo M Salcedo, et Miguel G Madariaga. 2021. « COVID-19 Infection in the Developing World: The Peruvian Perspective ». *Transactions of The Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene* 115 (9): 941-43. <https://doi.org/10.1093/trstmh/tra074>.
- Lamont, Michèle, et Ann Swidler. 2014. « Methodological Pluralism and the Possibilities and Limits of Interviewing ». *Qualitative Sociology* 37 (2): 153-71. <https://doi.org/10.1007/s11133-014-9274-z>.
- Lazo-González, Oswaldo, Jacqueline Elizabeth Alcalde-Rabanal, et Olga Espinosa-Henao. 2016. « El sistema de salud en Perú: situación y desafíos ». Colegio Médico del Perú. <https://repositorio.cmp.org.pe/bitstream/handle/20.500.12971/32/libroSistemaSaludPeru.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Leach, William D. 2006. « Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships ». *Public Administration Review* 66 (s1): 100-110. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00670.x>.
- Lee, Sabinne, Changho Hwang, et M Jae Moon. 2020. « Policy Learning and Crisis Policy-Making: Quadruple-Loop Learning and COVID-19 Responses in South Korea ». *Policy and Society* 39 (3): 363-81. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785195>.
- Lewis, David, Nazneen Kanji, et Nuno S. Themudo. 2021. *Non-Governmental Organizations and Development*. Second edition. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Lichbach, Mark Irving, et Alan S. Zuckerman. 2009. *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. 2nd ed. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge: Cambridge University Press. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb41466366r>.
- Ling, Gabriel Hoh Teck, Nur Amiera binti Md Suhud, Pau Chung Leng, Lee Bak Yeo, Chin Tiong Cheng, Mohd Hamdan Haji Ahmad, et Ak Mohd Rafiq Ak Matusin. 2021. « Factors Influencing Asia-Pacific Countries' Success Level in Curbing COVID-19: A Review Using a Social–Ecological System (SES) Framework ». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18 (4): 1704. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041704>.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.

- Lopez, David N., et Thomas R. Vargas. 2020. «Subnational State Capacity and Trust in Governmental Responses to COVID-19: Survey Evidence from Mexico». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3727455>.
- Lossio, José, et Mariana Cruz. 2022. *¿Qué hicimos mal? Sociedad y estado frente al COVID-19*. Lima: Fondo editorial del IEP.
- Lynch, Nicolás. 2020. «La derecha peruana - The Peruvian right: de la hegemonía a la crisis (1990-2020)». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 126: 117-38.
- Mazey, Sonia, et Jeremy Richardson. 2020. «Lesson-Drawing from New Zealand and Covid-19: The Need for Anticipatory Policy Making». *The Political Quarterly* 91 (3): 561-70. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12893>.
- Mazmanian, Daniel A., et Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and public policy*. The Scott, Foresman public policy analysis and management series. Glenview Ill. ; Scott Foresman.
- Mazzuca, Sebastián L., et Gerardo L. Munck. 2021. *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Elements in Politics and Society in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>.
- McLoughlin, Claire. 2011. «Factors Affecting State–Non-Governmental Organisation Relations in Service Provision: Key Themes from the Literature». *Public Administration and Development* 31 (4): 240-51. <https://doi.org/10.1002/pad.611>.
- McNulty, Stephanie. 2011. *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Meckelburg, Rebecca, et Charan Bal. 2020. «As COVID-19 Escalates in Indonesia, Responses Are Fractured and Fractious». *Melbourne Asia Review* 4 (octubre): 1-10. <https://doi.org/10.37839/MAR2652-550X4.5>.
- Meléndez, María Claudia Augusto, Eduardo Dargent Bocanegra, et Stéphanie Rousseau. 2017. «Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)». *Colombia Internacional*, n° 90 (avril): 99-125. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>.

- Meneses-Navarro, Sergio, María Graciela Freyermuth-Enciso, Blanca Estela Pelcastre-Villafuerte, Roberto Campos-Navarro, David Mariano Meléndez-Navarro, et Liliana Gómez-Flores-Ramos. 2020. « The challenges facing indigenous communities in Latin America as they confront the COVID-19 pandemic ». *International Journal for Equity in Health* 19 (1): 63. <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01178-4>.
- Migdal, Joel S. 1988. « Prologue ». Dans *Strong Societies and Weak States*, xiii-xxii. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzsmazz.4>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. s.d. « ANEXO 2: COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL Y LOCAL EN LOS SECTORES INVOLUCRADOS ». https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/ANEXO_DOS.pdf.
- Ministerio de Salud. 2020a. *Resolución ministerial no 039-2020. 039-2020/MINSA*. http://www.digesa.minsa.gob.pe/Orientacion/RM_928-2020-MINSA_PLAN_SEGUNDA_OLA_COVID.pdf.
- . 2020b. *Resolución Ministerial No 308-2020-MINSA*.
- . 2020c. *Resolución Ministerial No 386-2020-MINSA*.
- . 2021. *Directiva Administrativa N°313-MINSA/2021/DGIESP*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1815587/Directiva%20Administrativa%20N%C2%B0313-MINSA-2021-DGIESP%20.pdf>.
- . 2022. « Vacuna COVID-19 en el Peru ». Ministerio de Salud. 2022. <https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/vacunas-covid19.asp>.
- Ministerio del Ambiente. 2016. « Propuesta técnica del límite de la Amazonia ». https://geoservidor.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/02_limite_amazonia-1.pdf.
- Montero, Alfred P, et David J Samuels. 2004. *The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences*. Notre Dame: Notre Dame Press.

- Murri, María Lourdes. 2019. « Los movimientos campesinos de la sierra peruana: una mirada desde la colonialidad/descolonialidad del poder (1959-1969) ». *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales* 6 (10): 101-24.
- Musango, Laurent, Lovena Veerapa-Mangroo, Zouber Joomaye, Adarshini Ghurbhurrin, Vinoda Vythelingam, et Elisabeth Paul. 2021. « Key Success Factors of Mauritius in the Fight against COVID-19 ». *BMJ Global Health* 6 (3): e005372. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-005372>.
- Nakamura, Robert T., et Frank Smallwood. 1980. *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's.
- Niedzwiecki, Sara. 2016. « Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments: A Subnational Analysis of Argentina and Brazil ». *Comparative Political Studies* 49 (4): 457-98. <https://doi.org/10.1177/0010414015612392>.
- . 2018. « Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America Online Appendix ». https://www.saraniedzwiecki.com/uploads/1/9/5/8/19580935/uneven_social_policies_online_appendix_political_alignments.pdf.
- Oh, Juhwan, Jong-Koo Lee, Dan Schwarz, Hannah L. Ratcliffe, Jeffrey F. Markuns, et Lisa R. Hirschhorn. 2020. « National Response to COVID-19 in the Republic of Korea and Lessons Learned for Other Countries ». *Health Systems & Reform* 6 (1): e1753464. <https://doi.org/10.1080/23288604.2020.1753464>.
- Overman, Sjors. 2016. « Great Expectations of Public Service Delegation: A Systematic Review ». *Public Management Review* 18 (8): 1238-62. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1103891>.
- Pacewicz, Josh. 2018. « The Regulatory Road to Reform: Bureaucratic Activism, Agency Advocacy, and Medicaid Expansion within the Delegated Welfare State ». *Politics & Society* 46 (4): 571-601. <https://doi.org/10.1177/0032329218795850>.
- Pajuelo Teves, Ramón. 2004. « Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales ». *Observatorio Social de América Latina* 5 (14): 51-68.

- Paquet, Mireille. 2015. « Bureaucrats as Immigration Policy-Makers: The Case of Subnational Immigration Activism in Canada, 1990–2010 ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41 (11): 1815-35. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1023185>.
- Paredes, Maritza. 2015. *Representación política indígena - Un análisis comparativo subnacional*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Paredes, Maritza, et Tomáš Došek. 2020. « The Subnational Indigenous Quota in Peru: The Paradoxes of Political Representation ». *Latin American Politics and Society* 62 (3): 123-48. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.9>.
- Peña Jumba, Antonio. 2013. « Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89º de la Constitución ». *Derecho & Sociedad*, n° 40 (mai): 195-206.
- Perra, Nicola. 2021. « Non-Pharmaceutical Interventions during the COVID-19 Pandemic: A Review ». *Physics Reports* 913 (mai): 1-52. <https://doi.org/10.1016/j.physrep.2021.02.001>.
- Poole, Deborah, et Gerardo Rénique. 2018. *Perú: tiempos del miedo : violencia, resistencia y neoliberalismo*. Lima: Punto Cardinal.
- Presidencia del Consejo de Ministros. 2023. « Conoce cuál es la organización del Estado peruano ». 16 juin 2023. <https://www.gob.pe/23460-conoce-cual-es-la-organizacion-del-estado-peruano>.
- Pressman, Jeffrey L., et Aaron B. Wildavsky. 1984. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3rd ed. The Oakland project series. Berkeley, Ca: University of California Press.
- Pülzl, Helga, et Oliver Treib. 2006. « 7 Implementing Public Policy ». Dans *Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics, and Methods*, édité par Frank Fischer, Gerald J. Miller, et Mara S. Sidney. New York: Routledge.
- Puppim De Oliveira, Jose Antonio. 2008. « The Implementation of Climate Change Related Policies at the Subnational Level: An Analysis of Three Countries ». *Habitat International* 33 (3): 253-59. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.10.006>.

- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, et Raffaella Y. Nonetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>.
- Raffetti, Elena, Elena Mondino, et Giuliano Di Baldassarre. 2022. « COVID-19 Vaccine Hesitancy in Sweden and Italy: The Role of Trust in Authorities ». *Scandinavian Journal of Public Health* 50 (6): 803-9. <https://doi.org/10.1177/14034948221099410>.
- Rajan, Dheepa, Eva Brocard, Charlotte Poulussen, Kira Koch, Naomi Limaro Nathan, et Katja Rohrer-Herold. 2022. « AU-DELÀ DES CONSULTATIONS ET DES ENQUÊTES : RENFORCER LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE DANS LES SYSTÈMES DE SANTÉ ». *Eurohealth* 28 (1): 10-15.
- Raoofi, Azam, Amirhossein Takian, Hajar Haghighi, Afsaneh Rajizadeh, Zeinab Rezaei, Samera Radmerikhi, Alireza Olyaeemanesh, et Ali Akbari Sari. 2021. « COVID-19 and Comparative Health Policy Learning; the Experience of 10 Countries ». *Archives of Iranian Medicine* 24 (3): 260-72. <https://doi.org/10.34172/aim.2021.37>.
- Reinders, Stefan, Angela Alva, Luis Huicho, et Magaly M Blas. 2020. « Indigenous Communities' Responses to the COVID-19 Pandemic and Consequences for Maternal and Neonatal Health in Remote Peruvian Amazon: A Qualitative Study Based on Routine Programme Supervision ». *BMJ Open* 10 (12): e044197. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-044197>.
- Rich, Jessica A. J. 2013. « Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental Relations and Popular Mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector ». *Latin American Politics and Society* 55 (2): 1-25. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00191.x>.
- Ring, Peter Smith, et Andrew H. Van De Ven. 1994. « Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships ». *Academy of Management Review* 19 (1): 90-118. <https://doi.org/10.5465/amr.1994.9410122009>.
- Rodríguez Cairo, Vladimir. 2011. « LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN EL PERÚ: ¿LA FALTA DE COMPETENCIA POLÍTICA LIMITA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL? » *Quipukamayoc* 19 (36): 83. <https://doi.org/10.15381/quipu.v19i36.6490>.

- Roy, Debendra Nath, Mohitosh Biswas, Ekramul Islam, et Md. Shah Azam. 2022. « Potential Factors Influencing COVID-19 Vaccine Acceptance and Hesitancy: A Systematic Review ». Édité par Camelia Delcea. *PLOS ONE* 17 (3): e0265496.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0265496>.
- Schwalb, Alvaro, et Carlos Seas. 2021. « The COVID-19 Pandemic in Peru: What Went Wrong? » *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 104 (4): 1176-78.
<https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-1323>.
- Schwartz, Frank. 2003. « What Is Civil Society? » Dans *The State of Civil Society in Japan*, édité par Frank J. Schwartz et Susan J. Pharr, 1^{re} éd., 23-41. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511550195.003>.
- Seawright, Jason, et John Gerring. 2008. « Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options ». *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
<https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- Selin, Steve, et Deborah Chevez. 1995. « Developing a Collaborative Model for Environmental Planning and Management ». *Environmental Management* 19 (2): 189-95.
<https://doi.org/10.1007/BF02471990>.
- Serikbayeva, Balzhan, Kanat Abdulla, et Yessengali Oskembayev. 2021. « State Capacity in Responding to COVID-19 ». *International Journal of Public Administration* 44 (11-12): 920-30.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1850778>.
- Smoke, Paul, Mehmet Serkan Tosun, et Serdar Yilmaz. 2023. « Subnational Government Responses to the Covid-19 Pandemic: Expectations, Realities and Lessons for the Future ». *Public Administration and Development*, janvier. <https://doi.org/10.1002/pad.2010>.
- Suárez, David, et Mary Kay Gugerty. 2016. « Funding Civil Society? Bilateral Government Support for Development NGOs ». *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 27 (6): 2617-40. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9706-3>.
- Tanaka, Martín. 2009. « Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación? » Dans *Democracia y ciudadanía: Problemas, promesas y experiencias en la*

- Región Andina*, édité par Martha Lucía Márquez Restrepo, Eduardo Fidel Pastrana Buelvas, et Guillermo Hoyos Vásquez, 105-38. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- . 2015. « Las protestas sociales en Perú, entre el fujimorismo y la “transición democrática” (1995-2004) ». Dans *¿Representación o participación? : Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*, édité par Julie Massal, 113-39. Travaux de l'IFEA. Lima: Institut français d'études andines. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.5844>.
- Taussig, Sylvie. 2020. « Le Pérou devant la Covid-19 ». *Esprit* Octobre (10): 24. <https://doi.org/10.3917/espri.2010.0019>.
- Thomson, Ann Marie, et James L. Perry. 2006. « Collaboration Processes: Inside the Black Box ». *Public Administration Review* 66 (s1): 20-32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>.
- Tierney, Annika, et Ramona Boodoosingh. 2020. « Challenges to NGOs' Ability to Bid for Funding Due to the Repatriation of Volunteers: The Case of Samoa ». *World Development* 136 (décembre): 105113. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105113>.
- Torres y Torres Lara, Carlos. 1993. *Constitucion política del Peru*.
- Tubino, Fidel, et Adhemir Flores. 2020. *La interculturalidad critica como politica de reconocimiento*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Turner, Mark, Seung-Ho Kwon, et Michael O'Donnell. 2022. « State Effectiveness and Crises in East and Southeast Asia: The Case of COVID-19 ». *Sustainability* 14 (12): 7216. <https://doi.org/10.3390/su14127216>.
- Ulibarri, Nicola. 2015. « Tracing Process to Performance of Collaborative Governance: A Comparative Case Study of Federal Hydropower Licensing ». *Policy Studies Journal* 43 (2): 283-308. <https://doi.org/10.1111/psj.12096>.
- Uyen, Jorge Guillén. 2022. « APOYO MONETARIO INSUFICIENTE Y RESULTADOS EN SALUD: EL CASO PERUANO ». *Revista Oeconomicus UNH* 2 (2): 24-29. <https://doi.org/10.54943/revoec.v2i2.198>.

- Van Meter, Donald S., et Carl E. Van Horn. 1975. «The Policy Implementation Process A Conceptual Framework». *Administration & Society* 6 (4): 445-88. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>.
- Vázquez-Rowe, Ian, et Andrea Gandolfi. 2020. «Peruvian Efforts to Contain COVID-19 Fail to Protect Vulnerable Population Groups». *Public Health in Practice* 1 (novembre): 100020. <https://doi.org/10.1016/j.puhip.2020.100020>.
- Vizcarra, Martín. 2020. «Pronunciamento Primer Caso de COVID-19 en Perú». https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/538747/PRONUNCIAMIENTO_PRIMER_CASO_DE_COVID-19_EN_PERU.pdf.
- Wandesforde-Smith, Geoffrey, et Iara Verocai Dias Moreira. 1985. «Subnational Government and EIA in the Developing World: Bureaucratic Strategy and Political Change in Rio de Janeiro, Brazil». *Environmental Impact Assessment Review* 5 (3): 223-38. [https://doi.org/10.1016/0195-9255\(85\)90003-4](https://doi.org/10.1016/0195-9255(85)90003-4).
- Wood, Donna J., et Barbara Gray. 1991. «Toward a Comprehensive Theory of Collaboration». *The Journal of Applied Behavioral Science* 27 (2): 139-62. <https://doi.org/10.1177/0021886391272001>.
- Xu, Jingyuan. 2021. «Conflicts in Multi-Level Governance: An Analysis of International Climate Policy Implementation at the Sub-National Level». *Global Public Policy and Governance* 1 (4): 401-20. <https://doi.org/10.1007/s43508-021-00029-4>.
- Yashar, Deborah J. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge Studies in Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790966>.
- Yon, Carmen, Claudia Chávez, et Cynthia Cárdenas. 2015. *El aporte de los egresados del Programa de Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural Amazónica de AIDSESEP a la salud intercultural. Estudio de caso en dos comunidades de Amazonas*. INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS. Lima. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/973>.
- You, Jongeun. 2020. «Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response». *The American Review of Public Administration* 50 (6-7): 801-8. <https://doi.org/10.1177/0275074020943708>.

Annexe 1 – Mesures prises par l’État péruvien pour lutter contre la COVID-19 en 2020

| Catégorie | Mesures |
|---|--|
| Politiques publiques visant à contenir la propagation du virus | <p>Lavage de mains ; Lancement d’un site web d’informations sur la COVID-19 ; Conférence de presse quotidienne du Président et annonce quotidienne des nouveaux cas, des décès et du nombre total d’hospitalisations ; Ouverture d’une ligne téléphonique (Ligne 113) pour obtenir les informations les plus récentes sur la COVID-19 ; Ouverture d’une plateforme virtuelle pour connaître les résultats de COVID-19. 31 janv. Approbation d’un plan national de préparation et de réponse à COVID-19 (promotion de la santé, surveillance épidémiologique et traçage de contacts ; surveillance et diagnostic en laboratoire ; gestion des services de santé ; sensibilisation aux risques et communication ; protection du personnel de santé) ; 11 mars. Les voyageurs en provenance d’Italie, d’Espagne, de France et de Chine doivent s’isoler pendant 14 jours ; 12 mars. Interdiction des rassemblements de masse (500 personnes et plus) ; 15 mars. Déclaration de l’état d’urgence nationale jusqu’au 31 août. Fermeture de toutes les frontières. Période d’isolement national obligatoire de deux semaines (prolongée cinq fois jusqu’au 30 juin). Restrictions des mouvements internes. Suspension des activités des fonctionnaires et du secteur privé. Déploiement de la politique nationale et des forces armées pour appliquer les mesures ; 16 mars. Fermeture des écoles. 18 mars. Couvre-feu quotidien (de 18h00 à 4h00, sauf exception) ; 11 avr. Utilisation obligatoire de masques ; 23 avr. Amnistie à 3 000 prisonniers pour éviter la contagion ; 23 avr. Fonds alloués au <i>Ministerio de Comercio exterior y turismo</i> pour assurer la mise en quarantaine des voyageurs (103 millions USD) ; 7 mai. Reprise de certaines activités économiques – exploitation minière, construction, services, tourisme et commerce de détail ; 17 mai. Mesures de quarantaine strictes pour les enfants, les adolescents et les personnes âgées dans les districts à haut risque ; 22 mai. Plan d’intervention ciblant les populations autochtones et éloignées ; 2 juin. Création d’une équipe de soins primaires pour gérer et traiter les cas de COVID-19 dans les ménages. Les citoyens peuvent aller à l’extérieur pour faire de l’exercice (distance physique et masque) ; 27 juin. Approbation du protocole pour le recommencement de l’éducation en présence (début le 1^{er} juil. dans 9 régions, 50 % de la capacité des salles de classe) ; 16 juil. Reprise des vols intérieurs vers les régions autorisées ; 25 juil. Mise en place de quarantaines sélectives et de couvre-feux nocturnes.</p> |
| Politiques publiques visant la prévention et la guérison | <p>Rémunération supplémentaire au personnel de santé pour des tâches particulières (soins intensifs, épidémiologie, visites à domicile) ; Dons de tests rapides, de masques, d’équipement de protection personnelle par des gouvernements étrangers, des entreprises privées nationales et internationales et l’OMS-PAH. Fin mai. Augmentation progressive du nombre de lits de soins intensifs de 100 à 1 238 ; 21 févr. Unités hospitalières mobiles dans les aéroports ; 2 mars. Octroi de fonds à l’<i>Instituto Nacional de Salud</i> pour le renforcement de la capacité de diagnostic (735 000 USD) ; 11 mars. Déclaration d’urgence sanitaire ;</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>15 mars. Toutes les entités de santé publique, privées et mixtes, ainsi que les travailleurs qui les servent sont mis sous la direction du ministère de la Santé ;</p> <p>16 mars. Octroi de fonds à différents ministères pour la mise en place de mesures – <i>Ministerio del Interior</i> et <i>Ministerio de Defensa</i>, 36 M USD ; <i>Instituto Nacional de Proteccion Civil</i>, 2,4 M USD ;</p> <p>23 mars. Octroi de fonds au <i>Ministerio de Salud</i> pour équiper les hôpitaux (14M USD) ;</p> <p>26 mars. Achat de 1,4 million de tests rapides ;</p> <p>30 mars. Création de 3 000 nouveaux lits dans les locaux dédiés aux Jeux olympiques panaméricains (Villa panaméricaine) à Lima ;</p> <p>4 avr. Possibilités d'achat pour la production de masques par des fournisseurs locaux ;</p> <p>13 avr. La Pontificia Universidad Católica (PUCP) commence à développer des ventilateurs ;</p> <p>20 avr. Introduction de mesures visant à faciliter le recrutement rapide de personnel de santé étranger et récemment diplômé ;</p> <p>8 mai. Autorisation d'un crédit supplémentaire au budget public de 2020 (300M USD) pour la prévention, le contrôle, la surveillance et la réponse à l'urgence sanitaire ;</p> <p>20 mai. Déplacement de médecins de Lima vers des régions ;</p> <p>22 mai. Déploiement de médecins spécialistes pour s'occuper des patients atteints de COVID 19.</p> |
| <p>Technologie sanitaire et médicale</p> | <p>23 mars. Octroi de fonds au <i>Registre nacional de l'identificación et de l'état civil</i> pour l'amélioration de sa plateforme numérique et de la communication téléphonique dans le cadre du diagnostic du COVID-19 (1,3 M USD).</p> <p>15 avr. Introduction de rendez-vous médicaux numériques avec des médecins généraux et spécialisés ;</p> <p>9 mai. Création d'un réseau national de santé numérique avec consultations en ligne gratuites. Incitations pour la production de masques et d'équipements de protection personnelle, de ventilateurs et de réservoirs d'oxygène ;</p> <p>22 juil. 60 générateurs d'oxygène médical seront installés dans les hôpitaux du pays.</p> |
| <p>Politiques publiques visant la réduction de l'impact économique</p> | <p>15 au 27 mars. Report du paiement de l'impôt ;</p> <p>16 mars. Le gouvernement approuve environ 1B USD (0,4 pour cent du PIB) de transferts directs pour soutenir les ménages démunis pendant la période d'isolement national de quatre semaines ;</p> <p>24 mars. Les employeurs doivent accorder des congés payés lorsque le télétravail n'est pas possible pendant la période d'urgence. L'assurance maladie sociale est autorisée à accorder aux travailleurs à faible revenu et qui détiennent un diagnostic positif l'allocation d'incapacité temporaire de 20 jours. Amplification du fonds <i>CRECER</i> qui accorde des crédits aux microentreprises et aux PME jusqu'au 30 sept. ;</p> <p>27 mars. Subvention de 35 % de la masse salariale des entreprises pour les travailleurs à faible revenu (total de 175 millions USD). Pour la période d'avril 2020, l'obligation de retenir et de payer la cotisation obligatoire des travailleurs affiliés au système de pension privé (AFP) est suspendue ;</p> <p>1^{er} avr. Décret 034. Les travailleurs affiliés à un fonds de pension privé peuvent retirer une seule fois jusqu'à 560 USD de leur compte ;</p> <p>3 avr. Des paniers de produits de base seront distribués par les gouvernements locaux. Subvention monétaire aux travailleurs indépendants en situation de vulnérabilité économique pendant la période d'urgence. Programme <i>Reactiva Peru</i> – 8 700 M USD de prêts garantis par le gouvernement aux petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire des banques et des coopératives ;</p> <p>6 avr. 4,8 millions de ménages verront reporté le paiement des factures d'eau, de gaz et de téléphonie mobile ;</p> <p>9 avr. La Banque centrale abaisse le taux de référence de 2,25 à 0,25 % ;</p> <p>14 avr. Décret 038 Les travailleurs non inclus dans le décret 034 peuvent retirer de l'argent une seule fois ;</p> <p>16 avr. Vente d'obligations pour 3 000 millions de dollars afin de donner des liquidités au plan économique. 8 mai. Allocation de ressources destinée à créer des emplois temporaires dans le secteur rural (40M USD). La banque centrale du Pérou vend des obligations pour un montant de 3000M USD afin de fournir des liquidités au plan économique ;</p> <p>4 juin. Des investissements sont réalisés dans des secteurs clés (transports et communications, logement, agroalimentaire).</p> |

Source : Benítez, María Alejandra, Carolina Velasco, Ana Rita Sequeira, Josefa Henríquez, Flavio M. Menezes, et Francesco Paolucci. 2020. « Responses to COVID-19 in Five Latin American Countries ». *Health Policy and Technology* 9 (4): 525-59. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.014>. Traduction et adaptation par l'auteur.

Annexe 2 – Organigramme du système de santé péruvien

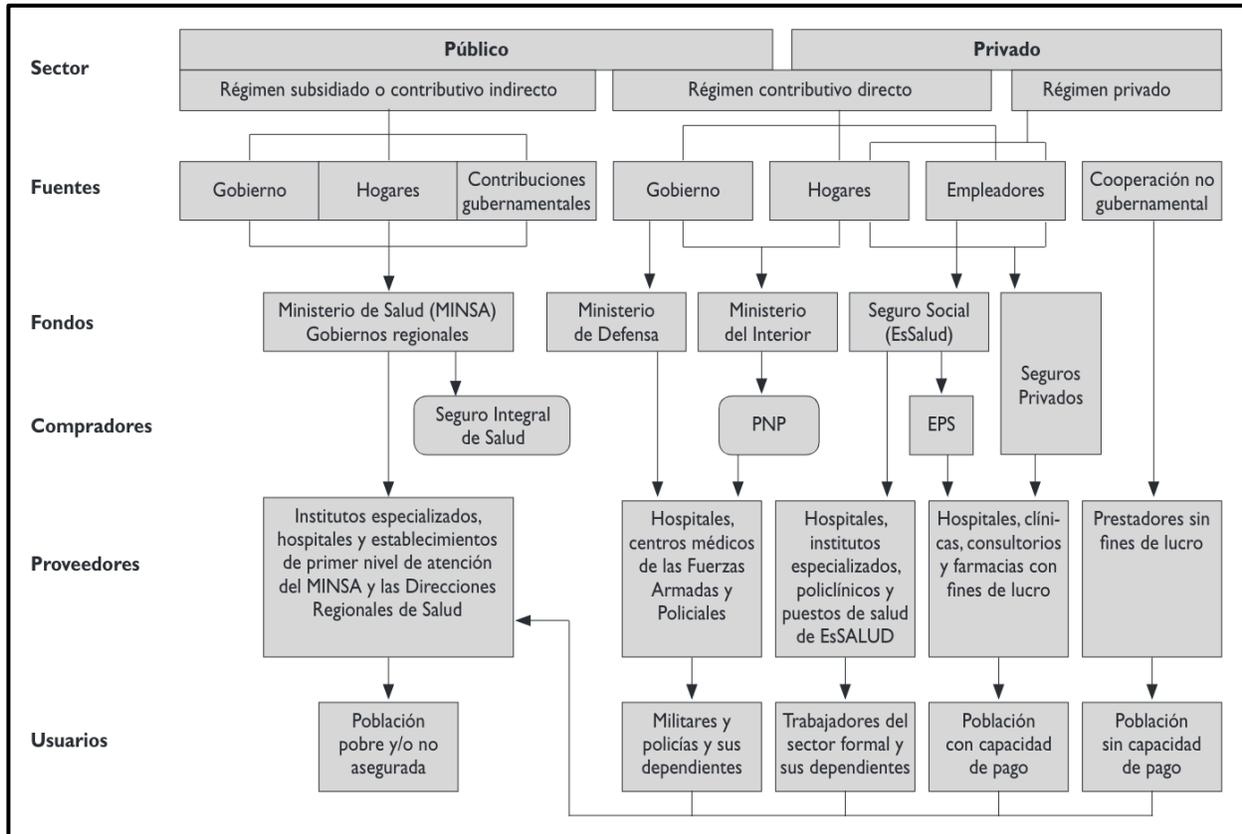


Schéma directement tiré de Alcalde-Rabanal, Jacqueline Elizabeth, Oswaldo Lazo-González, et Gustavo Nigenda. 2011. «Sistema de salud de Perú». *Salud Pública de México* 53 : s243-54. <https://doi.org/10.1590/S0036-36342011000800019>.

Annexe 3 – Taux de vaccination de la population adulte rurale de 37 provinces amazoniennes du Pérou, selon le nombre de doses obtenues par personne

| Département | Province | 1 ^{ère} dose (%) | 2 ^e dose (%) | 3 ^e dose (%) | 4 ^e dose (%) |
|---------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Amazonas | Bagua | 59,38 | 52,17 | 34,76 | 9,06 |
| Amazonas | Bongara | 89,99 | 87,24 | 67,49 | 19,30 |
| Amazonas | Chachapoyas | 94,96 | 91,87 | 75,67 | 27,78 |
| Amazonas | Condorcanqui | 41,91 | 32,33 | 15,44 | 2,60 |
| Amazonas | Luya | 93,41 | 89,86 | 74,56 | 26,79 |
| Amazonas | Rodriguez de Mendoza | 91,04 | 87,28 | 66,15 | 21,79 |
| Amazonas | Utcubamba | 88,47 | 83,84 | 60,05 | 12,86 |
| Cusco | La Convención | 90,18 | 85,00 | 64,91 | 16,18 |
| Huanuco | Leoncio Prado | 83,38 | 77,17 | 53,73 | 11,32 |
| Huanuco | Puerto Inca | 80,76 | 73,33 | 51,35 | 12,27 |
| Junin | Chanchamayo | 93,90 | 90,78 | 75,48 | 23,83 |
| Junin | Satipo | 73,03 | 65,15 | 41,22 | 7,48 |
| Loreto | Alto Amazonas | 70,65 | 59,92 | 39,89 | 8,31 |
| Loreto | Datem del Maraã'on | 44,53 | 35,70 | 22,58 | 4,73 |
| Loreto | Loreto | 79,33 | 63,59 | 41,30 | 10,05 |
| Loreto | Mariscal Ramon Castilla | 66,85 | 58,62 | 40,68 | 12,09 |
| Loreto | Maynas | 91,53 | 83,69 | 62,71 | 18,78 |
| Loreto | Putumayo | 82,64 | 72,15 | 53,63 | 22,03 |
| Loreto | Requena | 82,07 | 71,66 | 45,67 | 10,84 |
| Loreto | Ucayali | 81,44 | 70,46 | 44,11 | 8,71 |
| Madre de Dios | Manu | 81,37 | 70,82 | 41,92 | 6,42 |
| Madre de Dios | Tahuamanu | 83,19 | 74,90 | 51,44 | 10,6 |
| Madre de Dios | Tambopata | 67,83 | 55,15 | 32,07 | 4,26 |
| Pasco | Oxapampa | 84,54 | 79,46 | 60,20 | 18,67 |
| San Martin | Bellavista | 83,94 | 78,38 | 55,62 | 17,35 |
| San Martin | El Dorado | 82,70 | 77,64 | 58,44 | 15,79 |
| San Martin | Huallaga | 87,99 | 82,94 | 64,04 | 22,67 |
| San Martin | Lamas | 86,46 | 81,14 | 56,75 | 14,25 |
| San Martin | Mariscal Caceres | 83,74 | 76,45 | 50,45 | 11,25 |
| San Martin | Moyobamba | 83,42 | 76,74 | 47,29 | 8,79 |
| San Martin | Picota | 87,78 | 82,33 | 57,62 | 12,93 |
| San Martin | Rioja | 74,28 | 67,38 | 41,28 | 5,53 |
| San Martin | San Martin | 91,73 | 87,40 | 69,29 | 21,34 |
| San Martin | Tocache | 85,56 | 79,54 | 55,93 | 11,70 |

| | | | | | |
|---|------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Ucayali | Atalaya | 64,96 | 53,36 | 33,34 | 8,47 |
| Ucayali | Coronel Portillo | 72,77 | 60,86 | 37,23 | 5,70 |
| Ucayali | Padre Abad | 75,68 | 67,21 | 43,04 | 6,87 |
| Moyenne | | 79,93 | 72,53 | 51,01 | 13,23 |
| Différence entre La Convención et la moyenne (en points de pourcentage) | | +10,25 | +12,47 | +13,90 | +2,95 |
| Position occupée par La Convención (sur 37) | | 7^e | 7^e | 7^e | 12^e |

| Légende | |
|---------|--|
| | Données portant sur La Convención (qui est une province amazonienne faisant partie d'un département considéré comme andin) |
| | Taux de vaccination plus élevé que celui de La Convención pour la dose en question |
| | Province amazonienne faisant partie d'un département considéré comme andin |

Tableau construit par l'auteur. Source : Ministerio de Salud. 2022. « Vacuna COVID-19 en el Peru ». Ministerio de Salud. 2022. <https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/vacunas-covid19.asp>

Annexe 4 – Ligne du temps des actions menées par la MCSLC et ses commissions

2003 : Coïncidant avec l'épidémie de malaria et la forte incidence des maladies transmises par les moustiques, une vidéo éducative trilingue (en espagnol, en quechua et en machiguenga) a été produite pour expliquer les problèmes liés à ces maladies et les mesures préventives à prendre.

2004 : Forte incidence de la tuberculose et campagne de sensibilisation et de prévention avec des promoteurs de santé qui tentent de relier les communautés aux acteurs de la santé. Du matériel didactique a été produit et des ateliers ont été organisés avec des enseignants, des étudiants et d'autres personnes.

2005 : Travail sur l'assainissement de base dans le contexte des maladies diarrhéiques aiguës, qui affectent les enfants en raison d'une mauvaise hygiène personnelle. L'accent a été mis sur le renforcement des capacités.

2006 : Également axé sur l'assainissement de base. Campagne de sensibilisation pour la Journée mondiale de la femme.

2007 : Projet « Familles en bonne santé », campagnes de sensibilisation à l'environnement, réunions de femmes à partir de cette année, où les questions de genre sont prioritaires.

2008 : Création de la Commission des femmes. Les réunions de femmes se poursuivent et la question de la violence domestique est abordée. Le projet de santé sexuelle et reproductive est également lancé.

2009 : Création de bureaux de médiateurs pour les femmes, les enfants et les adolescents (Defensorías Comunitarias) dans les zones éloignées de Quillabamba. Fêtes, défilés.

2010 : Les différentes commissions travaillent sur les thèmes de la santé sexuelle et reproductive des adolescents, des femmes et de la violence domestique, et de l'environnement d'un point de vue préventif/promotionnel et de renforcement des capacités avec des ateliers, des conférences, des défilés, etc. Des ateliers sont organisés pour formuler des projets à présenter dans des budgets participatifs et pour influencer les politiques locales et régionales.

Source : MCSLC. 2011. « Sistematización de la experiencia de la MCSLC 2003-2010 ».