



**GOUVERNANCE,
INSTITUTIONS
& STRUCTURE
ORGANISATIONNELLE**



TRANSFORM est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant de spécialistes et de praticiens issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Andrew Kardan, Valentina Barca et Andrew Wyatt (*Oxford Policy Management*) et contient des contributions de Franck Earl (SASSA), Luis Frota et Thea Westphal (OIT).

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luca Pellerano, Luis Frota et Nuno Cunha. Les participants aux ateliers organisés au Kenya, en Zambie et en Tanzanie ont quant à eux fourni de précieuses remarques et contributions. Le contenu du présent manuel ne correspond pas nécessairement à la position des différentes organisations appuyant l'initiative *TRANSFORM*.

TRANSFORM est un bien public. Toutes ses ressources, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*.

Vous pouvez librement :

Partager ces ressources en les copiant et rediffusant, quels qu'en soient le support ou le format ;

Les adapter en les ré-agençant, transformant et enrichissant ;

À condition :

D'en citer correctement la source en fournissant le lien vers la licence et en indiquant les modifications éventuellement apportées ;

De les utiliser à des fins non commerciales, à moins d'y être expressément autorisé par le concédant ;

De les partager à l'identique : si vous ré-agencez, transformez ou enrichissez ces ressources, vous êtes tenus de distribuer vos contributions sous la même licence que leur original.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Pour de plus amples informations, contactez l'initiative *TRANSFORM* en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org ou en visitant la page <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) *La gouvernance des systèmes de protection sociale. Institutions, structure organisationnelle et capacités : manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique*, disponible à l'adresse <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Version en langue française produite par l'équipe des publications du Centre international de politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS

1 INTRODUCTION

2 CADRE INSTITUTIONNEL

- 2.1 Objectifs
- 2.2 Aperçu général
- 2.3 Cadre de politique
- 2.4 Lois et règlements
- 2.5 Parties prenantes et responsabilités
 - 2.5.1 Politiques et coordination
 - 2.5.2 Mise en œuvre et prestation de services
 - 2.5.3 Supervision et reddition de comptes
- 2.6 Principaux enseignements

3 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

- 3.1 Objectifs
- 3.2 Aperçu général
- 3.3 Les fonctions aux différents niveaux administratifs
- 3.4 Modèles centralisés et décentralisés de prestation de services
 - 3.4.1 Prestation de services centralisés
 - 3.4.2 Prestation de services décentralisée
- 3.5 Formes de décentralisation
 - 3.5.1 Déconcentration
 - 3.5.2 Délégation vers un organisme administratif
 - 3.5.3 Délégation à des autorités gouvernementales locales

4	3.5.4	Dévolution	26
5	3.5.5	Financement de la prestation de services décentralisés	28
6	3.5.6	Compromis entre modèles alternatifs	28
6	3.6	Externalisation de composantes de services de protection sociale	30
7	3.7	Principaux enseignements	33
9	4	DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS	34
15	4.1	Objectifs	34
15	4.2	Aperçu général	34
18	4.3	Établissement d'exigences en matière de capacités	35
18	4.4	Développement des capacités : étapes clés	37
19	4.4.1	Étape 1 : Faire participer les intervenants au développement des capacités	38
19	4.4.2	Étape 2 : Évaluer les lacunes et les besoins en matière de capacités	39
20	4.4.3	Étape 3 : Formulation d'une réponse de développement des capacités	42
21	4.4.4	Étape 4 : Mise en œuvre d'une réponse de développement des capacités	42
22	4.4.5	Étape 5 : Évaluation du processus de développement des capacités	43
22	4.5	Principaux enseignements	44
		BIBLIOGRAPHIE	45

LISTE DES ABRÉVIATIONS

SAPS	Systèmes d'administration et de prestation de services
CCSSB	Conseil de coordination de la sécurité sociale de base
ADC	Assistant de développement communautaire
RDC	Responsable de développement communautaire
PAE	Programme d'allocations pour l'enfance
CCAS	Comités communautaires d'assistants sociaux
AP	Administrateur de province
DDC	Département du développement communautaire
MAS	Ministère des Affaires sociales
RPAS	Responsable provincial d'assistance sociale
SNSSB	Stratégie nationale de sécurité sociale de base
ICT	Technologies de l'information et de la communication
IAS	Institut d'action sociale
INAS	Institut national d'action sociale
AEP	Approche des exigences professionnelles
CJ	Cadre juridique
S&E	Suivi et évaluation
MGEAS	Ministère du Genre, de l'Enfance et de l'Action sociale
MTSS	Ministère du Travail et de la Sécurité sociale
ONG	Organisations non gouvernementales
PFSP	Programme de filets sociaux productifs
S&I	Sélection et identification
ASSAS	Agence de sécurité sociale d'Afrique du Sud
APS	Accords de prestation de services
TASAF	Fonds d'action sociale de Tanzanie (<i>Tanzania Social Action Fund</i>)

1

INTRODUCTION

L'objectif du présent Module consiste à fournir un aperçu détaillé du cadre de gouvernance destiné à la mise en œuvre de régimes de protection sociale non contributive.

À l'échelle des institutions, la gouvernance renvoie aux mesures d'incitation et aux structures de reddition de comptes adoptées par les pouvoirs publics ; elle désigne en fin de compte la façon dont s'exercent le pouvoir et l'autorité. La gouvernance est façonnée par les règlements officiels, par les rôles et responsabilités des parties prenantes du secteur et par les mécanismes de reddition de comptes mis en place pour garantir que les différentes organisations du secteur s'y conforment.¹ Ces éléments sont articulés par des lois, des réglementations, des politiques publiques et des directives opérationnelles, mais aussi façonnés par des règles informelles prenant la forme de pratiques culturelles, de croyances et de comportements.

À l'échelle des organisations, la gouvernance renvoie aux mesures d'incitation et aux exigences de reddition de compte qui influencent la façon dont les organisations de prestataires de services et leur personnel se comportent et la façon dont les services sont fournis.² La prestation des services passe par différentes structures organisationnelles qui sont régies par des paramètres institutionnels fixés par les pouvoirs publics et qui influent sur la gestion du système et sur les modalités de prestation des services : la capacité à établir des normes et des protocoles, à assurer le suivi des résultats et à garantir la reddition de comptes via des fonctions de gestion appropriées.

Pour être complet, un système de gouvernance de la protection sociale doit fournir un cadre clair et contraignant 1) organisant de façon cohérente les différents acteurs et leurs relations, 2) leur attribuant des rôles, des responsabilités et des missions bien définis 3) et s'assurant que ces missions sont menées conformément aux normes établies et répondent à un ensemble de mécanismes de reddition de comptes.³

Le présent Module se penche sur tous ces éléments de gouvernance. Sa structure est la suivante :

Le chapitre 2 décrit brièvement les aspects institutionnels de la gouvernance, dont les lois et réglementations établissant les « règles du jeu » officielles et attribuant les rôles et responsabilités aux différents acteurs ;

Le chapitre 3 s'intéresse aux structures organisationnelles de prestation des services. Il envisage différents modèles, centralisés et décentralisés, dont il énumère les avantages et inconvénients perçus.

Le chapitre 4 propose une approche permettant d'identifier les exigences en matière de capacités et fournit des réflexions centrales en matière de développement des capacités et de formation.

1. Bassett et al., 2012.

2. Fiszbain, et al., 2011 cité dans Rubio, 2011.

3. OIT, 2010 cité dans Bassett et al., 2012.

2

CADRE INSTITUTIONNEL

2.1 OBJECTIFS

Au terme de ce chapitre, les participants seront capables :

- De comprendre et d'apprécier l'importance du cadre juridique et politique de gouvernance de la protection sociale pour sa bonne mise en œuvre ;
- De se faire une idée de la palette d'intervenants de la protection sociale, de leurs rôles et responsabilités et des défis et opportunités qu'ils représentent.

2.2 APERÇU GÉNÉRAL

Le succès des programmes de protection sociale dépend fondamentalement des dispositifs institutionnels sur lesquels ils reposent.⁴ Les aspects institutionnels recouvrent notamment les lois et règlements qui fixent la mission d'une entité et en définissent les responsabilités, devoirs, obligations et compétences, mais aussi les procédures à respecter, qui peuvent avoir force de loi, et déterminent la façon de remplir les fonctions essentielles. Ils recouvrent également la gestion des relations de travail 1) entre les ministères, 2) entre les ministères et d'autres organismes publics et 3) entre différents niveaux de gouvernements (centralisés et décentralisés). Ils portent en outre sur les mécanismes mis en place par tous ces acteurs pour coordonner leurs activités.⁵

Il n'existe pas de cadre institutionnel unique applicable à tous les contextes, mais différents modèles spécifiques à leur environnement national, qui évoluent en fonction du discours politique de l'époque, de la Constitution qui les encadre et des circonstances historiques qui les ont façonnés. Le présent chapitre expose les principales dimensions de la structure institutionnelle, dont le cadre de politiques, les lois et règlements, les intervenants et leurs responsabilités.

2.3 CADRE DE POLITIQUE

La politique d'un gouvernement expose sa vision de la protection sociale en formulant les objectifs poursuivis et en orientant les mesures qui seront prises ultérieurement.⁶ **L'élaboration de politiques et de stratégies appropriées constitue l'une des fondations sur lesquelles repose la mise en place d'un système de protection sociale et jette les bases de futurs lois et règlements.**⁷ Comme mentionné dans le Module consacré à la Coordination (COO), un cadre général de politique permet également d'améliorer la coordination sectorielle.

4. Samson et al., 2006.

5. Kardan et al., 2016.

6. Agence internationale pour l'évaluation de la protection sociale (IPSA, International Agency for Social Protection Assessment), Core Diagnostic Instrument: What matters guidance note.

7. Ibid.

Le processus de formulation de politiques et le degré d'appui et d'appropriation affiché par le gouvernement et par d'autres intervenants sont tout aussi importants que les politiques et stratégies elles-mêmes.

Dans certains cas, l'élaboration de politiques sectorielles est liée à un **plan national global de développement économique et social**. L'élaboration de plans nationaux de développement, dont l'appellation peut varier selon le pays, vise généralement à analyser les objectifs et priorités des différents secteurs du pays en question au vu des besoins identifiés.

Plusieurs pays d'Afrique australe et orientale ont récemment élaboré des **stratégies et politiques de protection sociale**. En Zambie par exemple, l'adoption en 2014 d'une Politique nationale de protection sociale a jeté les bases d'un projet de loi complet sur la protection sociale, rédigé en 2016 par le gouvernement et en cours d'examen Parlement. Au Mozambique, une loi générale de protection sociale a été promulguée en 2007, suivie par deux stratégies de protection sociale de base, en 2010 puis 2016.

2.4 LOIS ET RÈGLEMENTS

Le rôle des cadres juridiques dans la gouvernance et l'administration des systèmes de protection sociale est exposé en détail dans le Module consacré aux cadres juridiques (LEG).

Les lois et règlements définissent la base juridique d'un programme et fournissent une déclaration formelle des intentions d'un gouvernement.⁸ L'inscription de la protection sociale et de ses programmes connexes dans la loi offre à la population visée une certitude à plus long terme ainsi qu'une garantie juridique de son droit d'accéder à ces programmes et d'en bénéficier. Au niveau du système, les lois et réglementations peuvent :

- Établir le droit de la population à la protection sociale et son accès aux services connexes ;
- Déterminer qui est chargé de mettre en place les politiques de protection sociale et de mettre en œuvre les programmes ;⁹
- Déterminer qui a droit à quelle prestation/aide et pour combien de temps.

Dans certains pays, en particulier dans ceux où la protection sociale en est à ses balbutiements, **les programmes sociaux ne reposent sur aucune base juridique**. La mise en œuvre de ces programmes 1) ne relève pas de la sphère gouvernementale officielle ou 2) passe par des instruments non législatifs, comme **des décrets, des déclarations de politique ou des protocoles d'accord**. Si un manuel d'opérations élaboré par les organismes compétents en oriente généralement la mise en œuvre, il ne fournit pas l'appui juridique ni le mandat officiel nécessaire pour ancrer le système dans le droit.

La Recommandation 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale souligne l'importance de la loi et la nécessité d'une révision régulière fondée sur des procédures transparentes établies par des lois, des règlements ou des pratiques nationales. Elle mentionne par ailleurs le besoin de « stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale basées sur des consultations nationales, et ce par le biais d'un dialogue social effectif et d'une participation sociale ». Le cadre de politiques sociales de l'Union africaine conseille également à ses États membres de reconnaître leur responsabilité à fournir une protection sociale en promulguant une législation en la matière (Union africaine, 2008).

8. *Ibid.*

9. *Bassett et al., 2012.*



Les systèmes de protection sociale dépourvus de base juridique se heurtent à différentes difficultés liées à la gouvernance :

- Les programmes peuvent être mis en œuvre de façon fragmentée, sans garantie de continuité à long terme ;
- Les programmes sont davantage exposés à des interférences politiques et plus vulnérables au changement politique ;
- Les fonctions de coordination sectorielle et de reddition de comptes sont plus difficiles à remplir (voir les Modules 4 et 5) ;
- En l'absence d'un droit officiel à la protection sociale, les revendications fondées sur des droits ne sont pas recevables par la justice, même lorsqu'un individu ou une organisation a les moyens d'intenter une action ;
- L'absence de base juridique entrave la disposition des bénéficiaires à déposer une plainte concernant la prestation des services, des retards de versement des prestations ou un mauvais fonctionnement des organismes de mise en œuvre ;
- Les lois et règlements en la matière, lorsqu'ils existent, doivent être **cohérents et conformes aux** politiques stratégiques. Si ce n'est pas le cas, les incohérences institutionnelles risquent de se perpétuer et la prestation de services risque de s'en trouver affectée (Encadré 1et).

Encadré 1 : Lois qui sous-tendent la protection sociale au Kenya

Le Programme national de filets sociaux du Kenya a été créé en 2013 pour regrouper cinq programmes de transferts monétaires distincts assurés par le Gouvernement kényan au sein d'un cadre institutionnel coordonné et conforme à la Politique nationale de protection sociale de 2012. Lancés à différents moments, ces programmes se caractérisaient par la diversité de leurs sources de financement et des besoins auxquels ils répondaient. L'administration de ce Programme ne reposait pas sur une législation et des réglementations primaires, mais sur cette Politique et sur des décrets connexes instaurant les structures organisationnelles requises. Mis en place en 2012 au sein du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS) pour assurer un leadership stratégique, appuyer la gestion et consolider les structures de gouvernance, le Secrétariat de la protection sociale est chargé d'assurer la coordination et l'exécution de toutes les initiatives de protection sociale au Kenya.

La Politique sociale nationale prévoyait par ailleurs la création d'un Conseil national de la protection sociale qui fournirait le cadre global de coordination en tant qu'organisme statutaire relevant du gouvernement central. Cette intention s'est traduite par un projet de loi qui n'a pas encore été promulguée. En attendant, la coordination des activités incombe au Secrétariat de la protection sociale, qui relève du MTSS. En l'absence d'un tel Conseil et de toute base législative efficace, une certaine incertitude flotte encore dans le secteur de la protection sociale autour du rôle de ce Secrétariat, qui n'est investi d'aucun mandat statutaire, d'aucune autorité et d'aucun pouvoir lui permettant de coordonner les activités au sein des départements du MTSS ou dans d'autres institutions.

Le principal texte législatif portant sur la protection sociale est la loi d'assistance sociale. À de nombreux égards, cette loi promulguée et entrée en vigueur en 2013 n'est pas alignée à la Politique nationale de protection sociale adoptée en 2012. Elle ne prévoit par exemple aucune disposition relative au Conseil national de protection sociale, mais l'instauration d'une Autorité nationale d'assistance sociale tenant lieu d'organe statutaire pour la mise en œuvre de différentes fonctions de protection sociale. Il est difficile d'identifier les processus politiques qui ont conduit au décalage observé entre la législation et l'intention politique actuelle, mais le contenu de cette loi n'a pas été appliqué en l'état.

Source : Wyatt et al. (2014) dans Kardan et al. (2016).

Pour conclure, les lois et réglementations établissent les « règles du jeu » officielles. L'existence de règles claires, simples et transparentes est en effet considérée comme une condition préalable à la mise en place effective de fonctions de supervision, à des relations de reddition de compte et au bon fonctionnement du programme.¹⁰ Pour de plus amples détails à ce sujet, consulter le Module consacré aux cadres juridiques (LEG).

10. Gouvernement kényan, 2014, p.8.



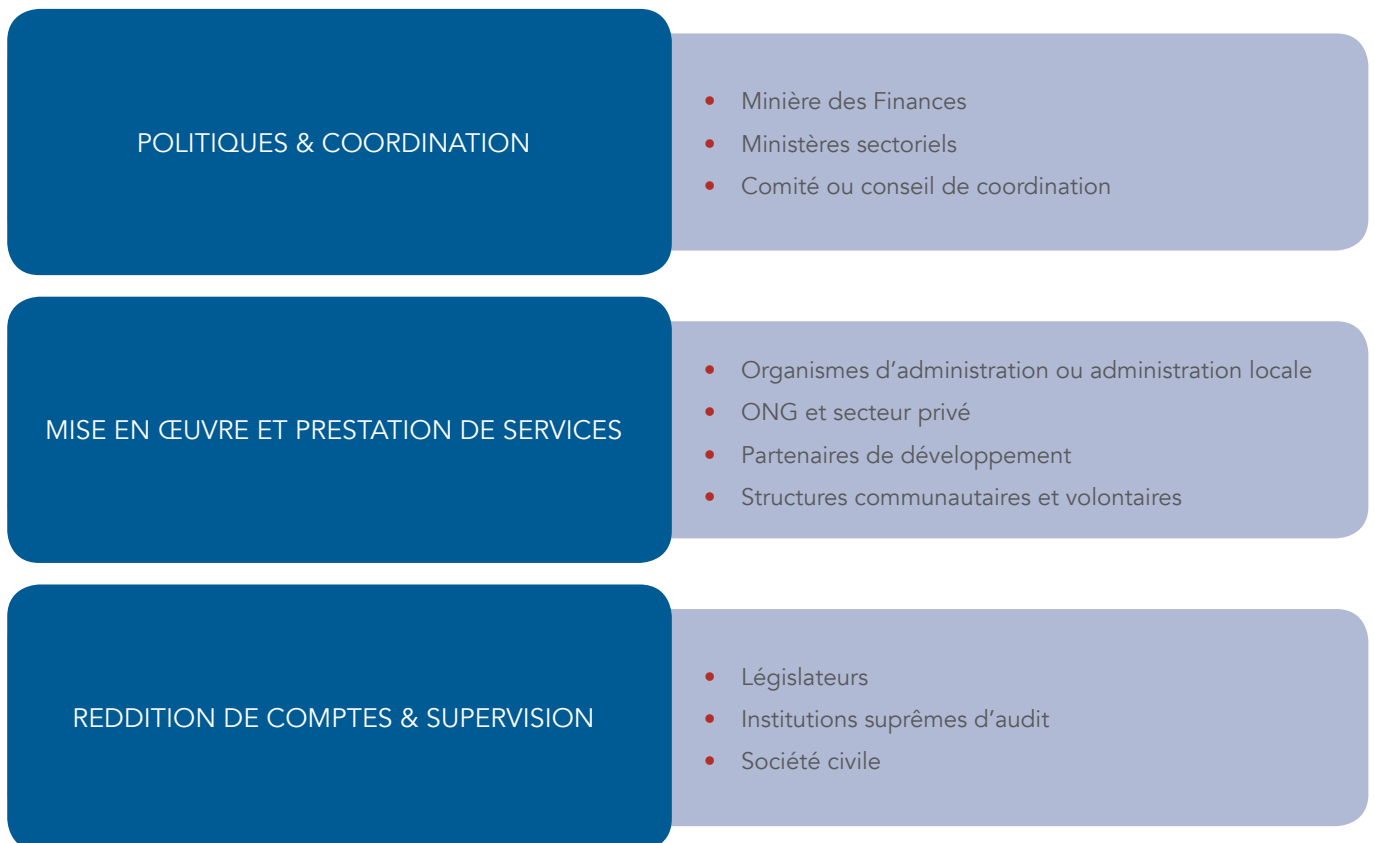
2.5 PARTIES PRENANTES ET RESPONSABILITÉS

Les lois et règlements établissent le mandat, les fonctions et les responsabilités des différents intervenants dans le domaine de la protection sociale. La structure institutionnelle de la protection sociale fait en effet intervenir de nombreux intervenants chargés de la conception et de la prestation de services de protection sociale, généralement répartis entre plusieurs ministères, organismes et acteurs non gouvernementaux. Ils gravitent autour de trois principales fonctions :

- **Les politiques et la coordination** : Au niveau des politiques, les fonctions essentielles définissent l’orientation générale de la protection sociale via l’élaboration de politiques sectorielles de développement et de stratégies, la conception de programmes et l’établissement de directives de mise en œuvre. Elles recouvrent également la coordination des activités menées par les différents intervenants.
- **La mise en œuvre** : Elle renvoie à la réalisation des interventions de protection sociale et recouvre l’identification des groupes de population admissibles, leur inscription, l’appui fourni et toutes les activités de gestions connexes, comme la budgétisation et la planification (voir Module ADM).
- **La supervision ou le contrôle** : Cette fonction permet de garantir que les services sont assurés conformément aux lois, réglementations et normes établies en matière de prestation de services (voir Modules S&E et LEG).

Ces fonctions sont illustrées sur la Figure 1. La position des différents intervenants par rapport à ces fonctions varie en réalité selon les pays et leur structure institutionnelle et organisationnelle générale. Le chapitre 3 fournit une étude de ces différents modèles.

Figure 1 : Position des acteurs de la protection sociale par rapport aux différentes fonctions



Source : Tableau élaboré par les auteurs.



CADRE INSTITUTIONNEL

Le Tableau 1 ci-dessous énumère certains acteurs potentiels du domaine de la protection sociale, les rôles qu'ils remplissent traditionnellement, ainsi que les défis et opportunités que comporte leur implication. La position des parties prenantes par rapport à ces fonctions varie naturellement en fonction du pays et de sa structure institutionnelle et organisationnelle globale. Le chapitre 3 fournit une étude de ces différents modèles. Plusieurs de ces acteurs peuvent en outre être investis de responsabilités relevant d'une ou plusieurs fonction(s).

Tableau 1 : Les intervenants et leurs rôles et responsabilités

INTERVENANT	RÔLE	OPPORTUNITÉS POTENTIELLES	DÉFIS POTENTIELS
POLITIQUES ET COORDINATION			
Cabinet de la Présidence ou du Premier ministre	Certains pays confient entièrement la direction stratégique et politique aux plus hauts niveaux du gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> Fort pouvoir de mobilisation et visibilité accrue ; Capacités généralement supérieures à celles des autres ministères sectoriels. 	<ul style="list-style-type: none"> Peut être surchargé par la multiplicité des responsabilités centrales ; Peut faire de l'ombre à d'autres programmes de protection sociale d'importance égale et ne relevant pas de sa responsabilité.
Ministère des Finances	Gardien des finances publiques et de l'allocation des ressources, parfois responsable de certains programmes de protection sociale (par ex. : pensions sociales), il peut parfois être chargé de définir la politique globale du secteur ou ses éléments constitutifs.	<ul style="list-style-type: none"> Une étroite coopération avec le ministère des Finances pourrait garantir son appui et des niveaux potentiellement supérieurs de ressources financières aux programmes de protection sociale ; Capacités généralement supérieures à celles d'autres ministères ; Fort pouvoir de mobilisation. 	<ul style="list-style-type: none"> Ne peut pas prendre position sur des questions de protection sociale et peut en limiter l'appui et le financement ; Peut être surchargé par la multiplicité des responsabilités centrales ; Peut faire de l'ombre à d'autres programmes de protection sociale d'importance égale et ne relevant pas de sa responsabilité.
Ministères sectoriels	Chargés de définir l'orientation politique globale du secteur et directement ou indirectement chargés de mettre en place une partie ou l'ensemble des programmes de protection sociale. Ils peuvent proposer une réglementation et en superviser l'application.	<ul style="list-style-type: none"> Un ministère dédié à la protection sociale garantit la visibilité d'un secteur susceptible d'avoir été traditionnellement associé à d'autres responsabilités relevant de son portefeuille, comme la santé, le travail, le genre, etc. ; Répartir les responsabilités entre les ministères peut accroître la capacité à garantir une plus grande coordination des programmes de protection sociale avec d'autres interventions de politiques sociales et avec les institutions les mieux placées pour les mettre en œuvre (par ex. : bourses d'études, bons de santé, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> Faible pouvoir de mobilisation du ministère chargé de la protection sociale ; Difficulté de coordination posée par la multiplicité des ministères chargés de la protection sociale ; Incapacité à garantir la conformité et/ou à sanctionner la non-conformité.



(Suite)

PARTIE PRENANTE	RÔLE	OPPORTUNITÉS POTENTIELLES	DÉFIS POTENTIELS
Comités ou conseils de coordination	Coordonner et superviser l'élaboration, la mise en œuvre et l'intégration des stratégies, programmes et ressources de protection sociale.	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la coordination et l'intégration des programmes de protection sociale ; • Accroître la capacité à responsabiliser les ministères quant à leurs fonctions respectives ; • Fort pouvoir de mobilisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut ne pas être investi d'une mission juridique ou officielle et ne possède aucun pouvoir de mobilisation ; • N'étant qu'un comité ou conseil parmi tant d'autres, il ne lui est donc possible de collaborer efficacement avec les différents intervenants ; • La représentation et l'appui régulier et continu de fonctionnaires compétents peuvent ne pas s'avérer satisfaisants.
Législateurs	Appuyer la mise en place de systèmes de protection sociale via la promulgation de lois en la matière et prévoir des fonctions de contrôle et de responsabilisation.	<ul style="list-style-type: none"> • Définir des missions et des règles de conduite claires et adaptées aux différentes institutions ; • Inscrire dans la loi la prestation à long terme des services et leur fournir une assise juridique ; • S'orienter vers une protection sociale fondée sur les droits. 	<ul style="list-style-type: none"> • Législation inadaptée ; • Incohérence ou contradictions entre différents textes législatifs ; • Manque de réglementation appropriée et difficulté à appliquer la législation ; • Prédominance de règles officieuses et non-respect des dispositions officielles prévues par la loi.
MISE EN ŒUVRE ET PRESTATION DES SERVICES			
Organismes administratifs	Administrer ou mettre en œuvre des programmes de protection sociale.	<ul style="list-style-type: none"> • Mission, fonctions et responsabilités claires ; • Professionnalisation des services et accent mis sur les résultats, eux-mêmes tributaires d'une autonomie et d'une quantité de ressources suffisantes ; • Capacité à attirer un personnel plus talentueux et motivé ; • Cohérence de la prestation de services via des accords de prestation de services ; • Distinction entre la prestation de services / les politiques et l'interférence politique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portée limitée au niveau local ; • Maintenir une relation saine avec le ministère chargé de définir les orientations de politique général ; • Insuffisance des ressources pour une fourniture de services optimale ; • Pas entièrement à l'abri des interférences politiques et des cycles politiques.



(Suite)

PARTIE PRENANTE	RÔLE	OPPORTUNITÉS POTENTIELLES	DÉFIS POTENTIELS
Administrations locales	Fonctions de prestation de services de première ligne, en tant qu'organismes ou ministères relevant du gouvernement central ou d'un gouvernement local autonome.	<ul style="list-style-type: none"> • Proximité entre les services fournis et le lieu de vie des bénéficiaires ; • Services mieux adaptés aux besoins locaux et meilleur ciblage des populations affectées ; • Services orientés vers la gestion de cas et le traitement des plaintes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque accru de faibles capacités de la prestation de services, notamment dans les zones les plus reculées ; • Variation des normes de services ; • Inégalités de couverture et d'atteinte de la population admissible.
Organisations non gouvernementales (ONG)	<p>Parfois chargées de la mise en œuvre de parties d'un programme (par ex. : identification, inscription, etc.).</p> <p>Elles peuvent également remplir des fonctions de contrôle et de responsabilisation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comblent les lacunes de capacités dans la prestation de services ; • Responsabilisation supplémentaire quant aux systèmes visant à améliorer la prestation de services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté à établir des relations de travail et des structures de reddition de comptes avec le ministère sectoriel ; • Érosion des capacités gouvernementales et difficulté à produire des connaissances ; • Manque de capacités permettant de lancer un dialogue efficace avec le gouvernement sur les questions de politiques et de stratégie ; • Potentiellement non viable à long terme.
Secteur privé	Appuyer la mise en œuvre ou l'exécution d'un élément spécifique d'un programme (par ex. : les paiements) ou fournir un appui plus général à la conception et à la mise en œuvre.	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation significative de l'efficacité et de l'efficience de la prestation de services grâce à la supervision continue des clients ; • Réduction de la charge pesant sur le personnel public. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de capacité de supervision au sein du gouvernement, notamment pour la gestion des résultats et la passation des marchés ; • Érosion des capacités gouvernementales et difficulté à produire des connaissances ; • Coûts potentiellement élevés ; • Continuité des activités et risques liés à la sécurité des données.



(Suite)

PARTIE PRENANTE	RÔLE	OPPORTUNITÉS POTENTIELLES	DÉFIS POTENTIELS
Partenaires de développement	Appui au financement et à l'assistance technique pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de protection sociale.	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître la visibilité du secteur ; • Réduire les déficits de financement et de capacités ; • Appuyer le renforcement des systèmes et le transfert de connaissances et de savoir-faire ; • Possible dynamisation de la mobilisation des ressources. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes concurrents et différences idéologiques entre les partenaires de développement ; appui à certains secteurs alignés aux priorités des organismes ; • Manque d'appropriation du gouvernement ; • Manque de prévisibilité de la durée de l'appui et du financement ; • Difficulté à garantir la transition vers le gouvernement et la viabilité budgétaire et institutionnelle.
Structures communautaires	Appui aux fonctions d'exécution, de supervision et de reddition de comptes des programmes.	<ul style="list-style-type: none"> • Comprendre les besoins de la communauté ; • S'appropriier et appuyer le programme ; • Comblent les lacunes de capacités héritées des structures administratives locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnement à long terme et viabilité de l'appui apporté à la communauté ; • Accaparement par les élites et manque d'appui de la part de la communauté ; • Variation des résultats du programme due à la variation des compétences et des capacités.
Bénéficiaires des programmes	Remplir les exigences et critères administratifs pour bénéficier du programme. Ils jouent également un rôle essentiel en fournissant une rétroalimentation et en garantissant la reddition de compte des responsables.	<ul style="list-style-type: none"> • Comprendre les besoins de la communauté ; • S'appropriier et appuyer le programme ; • Comblent les lacunes de capacités héritées des structures administratives locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnement à long terme et viabilité de l'appui de la communauté ; • Accaparement par les élites et manque d'appui de la part de la communauté ; • Variation des résultats du programme due à la variation des compétences et des capacités.
REDDITION DE COMPTES ET SUPERVISION			
Pouvoirs judiciaires	Appuyer les droits des titulaires et arbitrer les plaintes déposées contre l'État.	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une forme supplémentaire d'appui à la population qui jouit de droits et de prestations ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Les communautés disposent rarement des ressources financières et autres pour faire appel à la justice sans appui externe ;



(Suite)

PARTIE PRENANTE	RÔLE	OPPORTUNITÉS POTENTIELLES	DÉFIS POTENTIELS
Institution suprême d'audit	Le Bureau national d'audit et/ou (le contrôleur et) l'auditeur général sont responsables, généralement devant le pouvoir législatif, du contrôle des dépenses publiques et de la mise en œuvre des programmes.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité à responsabiliser le prestataire de services et à améliorer la prestation de services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de capacités et d'appui financier pour remplir la fonction ; • Prédominance de règles officieuses et non-respect des dispositions officielles prévues par la loi.
Société civile	Fonctions de reddition de comptes et de supervision.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité à améliorer la prestation de services via le développement de formes de reddition de comptes ; • Participation des citoyens et meilleure connaissance de leurs droits ; • Capacité à identifier des sources d'inefficacité ou d'inégalités au sein du système et à signaler tout abus dans l'administration du programme par la présence de voix et de canaux multiples de supervision et de rétroalimentation. Les organisations non gouvernementales et de la société civile peuvent également manquer des capacités nécessaires pour mener un dialogue efficace avec le gouvernement sur les questions de politique et de stratégie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portée limitée au niveau communautaire ; • Accaparement par les élites et manque d'appui de la part de la communauté ; • Variation du niveau de participation et de résultats ; • Dépendance vis-à-vis d'un financement externe et incertitude quant à la durée de l'appui ; • Manque de capacités pour lancer un dialogue efficace avec le gouvernement sur les questions de politiques et de stratégie ; • Une ouverture accrue peut sensibiliser le public aux failles ou au niveau de ressources du système et exercer une pression superflue sur les fonctionnaires et leur leadership politique. Les fonctionnaires peuvent donc se montrer réticents à partager des informations avec leurs homologues externes au gouvernement, à moins d'être certains qu'un tel partage ne pose aucun problème à leurs ministres.

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Nous approfondissons ci-dessous les fonctions et responsabilités de certains intervenants dans les différentes fonctions en fournissant quelques exemples concrets tirés de la région subsaharienne.

2.5.1 Politiques et coordination

Les thématiques couvertes par les programmes de protection sociale concernent plusieurs ministères, dont ceux du Travail et de la Sécurité/l'Assistance sociale, de la Santé, de l'Éducation, de l'Agriculture, des Travaux publics, etc. Le principal défi à relever consiste par conséquent à assurer :

- Une coordination suffisante entre les principaux secteurs participant à la prestation de services (voir également le Module COO) ;
- Des ressources suffisantes par rapport aux autres secteurs sociaux historiquement plus puissants.

De nombreux programmes risquent de proliférer au sein de différents ministères, rivalisant ainsi autour de maigres ressources et perpétuant une approche fragmentée pour répondre aux besoins d'un pays peuplé d'habitants pauvres et vulnérables

Il arrive souvent qu'un **ministère sectoriel chargé de l'« assistance sociale »** ait pour mission de définir l'orientation politique générale et de coordonner les activités du secteur de la protection sociale. Il peut s'agir d'un ministère instauré aux seules fins de la protection sociale, comme le ministère du Développement social au Lesotho, ou d'un ministère comptant la protection sociale parmi d'autres fonctions, telles que le travail, la santé, l'enfance ou le genre, comme dans le cas du ministère mozambicain du Genre et de l'Action sociale. Le cadre de Politique sociale de l'Union africaine conseille à ses États membres de renforcer les capacités des ministères responsables de la protection sociale (Union africaine, 2008).

Gardien des finances publiques, le **ministère des Finances** est lui aussi un acteur majeur en matière de protection sociale. Il est chargé de déterminer les ressources dont dispose le gouvernement et de les allouer aux différents secteurs, dont la protection sociale, à travers des processus budgétaires annuels et pluriannuels. Dans certains pays, le ministère des Finances assume certaines fonctions de protection sociale ; au Lesotho, il est par exemple chargé de distribuer la pension de vieillesse universelle non contributive. Au Malawi, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique a dirigé l'élaboration de la Politique nationale d'appui social et du programme fournissant le cadre général de protection sociale du pays. Parmi les différents programmes dont s'est doté le pays figure le Programme social de transferts monétaires, qui est géré par le ministère du Genre, de l'Enfance et de l'Action sociale.

Il arrive que la coordination d'un ministère sectoriel chargé d'élaborer des politiques sectorielles soit confiée à des niveaux de gouvernement supérieurs comme au **cabinet du Président ou du Premier ministre**, une option actuellement étudiée au Mozambique. Bien que cette pratique soit peu courante en Afrique, certains pays confient entièrement la direction des stratégies et des politiques au sommet du gouvernement, comme c'est le cas en Tanzanie, où le Fonds d'action sociale de Tanzanie (TASAF) est géré par le cabinet du Président.

Les systèmes de protection sociale présentent une autre caractéristique commune : la création de **comités ou conseils interministériels** chargés d'appuyer la coordination des politiques et programmes de protection sociale. Ces entités sont souvent chargées de coordonner et de superviser l'élaboration, la mise en œuvre et l'intégration de stratégies de protection sociale, de programmes et de ressources. Au Kenya par exemple, un projet de loi prévoit l'instauration d'un Conseil national de protection sociale notamment chargé d'analyser la situation et la progression des programmes, de fournir des conseils au secrétaire du cabinet, de coordonner les intervenants impliqués, d'appuyer les systèmes de communication et les bases de données, de réaliser des recherches et de dresser des registres.¹¹ Le Conseil est également chargé de fournir une orientation aux organismes de mise en œuvre des programmes de protection sociale en définissant des normes de mise en œuvre aux niveaux local et national.

2.5.2 Mise en œuvre et prestation de services

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la gestion, la mise en œuvre et la supervision de la protection sociale demeurent **centralisées et mises en œuvre par les ministères sectoriels** mentionnés plus haut. Dans la majorité des cas, la mise en œuvre des programmes par ces ministères relève des structures administratives locales dont ils disposent au niveau sous-national, souvent chargées de fournir des services de première ligne et d'administrer des programmes de protection sociale. Au Kenya par exemple, la prestation des services de transferts monétaires relève du personnel des provinces et sous-provinces, tandis que les fonctionnaires d'assistance sociale des provinces jouent un rôle fondamental en Zambie (voir Encadré 2).

11. Gouvernement kenyan, 2014, pp. 8.



Consacré aux structures organisationnelles, le chapitre 3 ci-dessous décrit leur fonctionnement dans différents contextes, tandis que le Module ADM aborde les principaux défis qui incombent à l'administration des programmes de protection sociale. Au Kenya par exemple, la prestation des services de transferts monétaires relève du personnel des provinces et sous-provinces, tandis que les Fonctionnaires d'assistance sociale des provinces jouent un rôle fondamental en Zambie (voir Encadré 2).

Encadré 2 : Structure décentralisée pour la mise en œuvre de programmes d'assistance sociale en Zambie

Le ministère du Développement communautaire et de la Santé maternelle et infantile est l'organe responsable des programmes d'assistance sociale en Zambie. En ce qui concerne sa structure organisationnelle interne, la mise en œuvre des programmes passe par deux principaux départements qui fournissent un appui aux communautés au niveau sous-national : le département de développement communautaire (CDD, *Community Development Department*) et le département du bien-être social (DSW, *Department of Social Welfare*). Le TDC et le DSW assurent la prestation des services d'assistance sociale et reçoivent pour ce faire l'appui d'une substantielle structure communautaire de comités volontaires.

Le rôle du CDD consiste à appuyer l'autonomisation socioéconomique des communautés et populations zambiennes urbaines comme rurales dotées de faibles capacités. À l'échelle des provinces, ce département se compose d'un directeur provincial de développement communautaire appuyé par trois agents supérieurs de développement communautaire, tandis que les bureaux de province sont dirigés par un directeur de développement communautaire (CDO, *Community Development Officer*) appuyé par deux agents assistants de développement communautaire. Des Assistants de développement communautaire (CDA, *Community Development Assistants*) travaillant dans des sous-centres communautaires sont responsables auprès des Bureaux de développement communautaire des provinces.

Le DSW est quant à lui chargé de satisfaire les besoins physiques, mentaux, émotionnels, spirituels et économiques de différents groupes (enfants, jeunes, hommes, femmes, personnes âgées et handicapées), mais aussi de protéger et de promouvoir les droits des victimes de traite d'êtres humains et de violences fondées sur le genre. Parmi leurs fonctions figure un grand nombre de services non statutaires et réglementaires. Au niveau des provinces, le département se compose d'un Agent d'assistance sociale de province appuyé par deux Agents supérieurs d'assistance sociale ; au niveau des provinces, il se compose d'un Agent d'assistance sociale de province (DSWO, *District Social Welfare Officer*) appuyé par un Agent d'assistance sociale et par un Assistant d'assistance sociale.

La structure des comités au niveau des communautés, des municipalités et des provinces constitue une composante essentielle du cadre institutionnel par lequel le ministère du Développement communautaire et de la Santé maternelle et infantile met en œuvre ses principaux programmes sociaux. Sous le niveau des provinces, les programmes sont appuyés par des structures volontaires relevant de Comités communautaires d'Assistants d'assistance sociale (CWAC, *Community Welfare Assistant Committees*) en matière d'identification, de ciblage et de supervision des bénéficiaires des programmes.

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Dans les pays fédéraux, comme en Éthiopie ou au Nigéria, les gouvernements régionaux (provinces, États, territoires, etc.) jouissent d'une plus grande autonomie pour définir leurs politiques. Dans les pays décentralisés, il existe un risque pour que l'adoption des politiques et la mise en œuvre des programmes établis soient fragmentées. Au Nigéria, une stratégie fédérale de protection sociale est en cours d'élaboration, tout comme des programmes destinés à être directement gérés par le gouvernement fédéral. L'ensemble de ce processus se trouve toutefois perturbé par des initiatives directement menées avec les gouvernements étatiques pour les inciter à élaborer leurs propres stratégies et initiatives de protection sociale. Dans certains pays fédéraux, il existe encore des programmes gérés de façon verticale, comme les Programmes de filets sociaux productifs en Éthiopie et plusieurs programmes d'assistance sociale au Kenya, malgré le degré élevé de décentralisation accordant aux États et aux provinces un plus grand contrôle sur la direction des politiques, mais aussi sur la conception et la mise en œuvre des programmes.

Dans certains pays, la mise en œuvre des programmes de protection sociale incombe à des *organismes étatiques semi-autonomes* (voir le Chapitre 3 pour de plus amples détails) subordonnés aux ministères chargés de la protection sociale. Au Mozambique et en Afrique du Sud, les organismes chargés de la mise en œuvre des programmes d'assistance sociale sont l'Institut national d'action sociale (INAS) (voir l'Encadré 4) et l'Agence sud-africaine de sécurité sociale (SASSA, *South Africa Social Security Agency*) (voir l'Encadré 5).

Lorsque la mise en œuvre des programmes de protection sociale est confiée à des organismes étatiques semi-autonomes (voir le Chapitre 3 pour de plus amples détails), les structures administratives locales remplissent un rôle variable allant d'une non-intervention totale à des fonctions de supervision ou de coordination (voir le Chapitre 3).



Encadré 3 : Création d'institutions spécialisées responsables de la protection sociale au Mozambique

Promulguée en 2007, la loi mozambicaine de protection sociale établit un système de protection sociale échelonné sur trois niveaux : la sécurité sociale de base, la sécurité sociale obligatoire et la sécurité sociale complémentaire. Le décret n°85/2009, qui encadre la sécurité sociale de base, établit plusieurs programmes d'assistance sociale non contributive, de santé et d'éducation. Tous les programmes d'assistance sociale relèvent du niveau de la sécurité sociale de base et de deux entités : le ministère du Genre, de l'Enfance et de l'Action sociale (MGCAS, *Ministério do Género, Criança e Acção Social*) et l'Institut national d'action sociale (INAS). La mission confiée par la loi au MGCAS consiste à coordonner le secteur de la sécurité sociale de base via le Conseil de coordination de la sécurité sociale de base, créé en 2011 et composé de membres des ministères des Travaux publics, de l'Agriculture, des Finances, de la Santé et de l'Éducation. Cette mission s'est toutefois révélée délicate, compte tenu du faible pouvoir de mobilisation du MGCAS.

L'INAS est la branche du MGCAS chargée de la prestation des services ; elle reçoit à cet effet les fonds nécessaires de la part du ministère des Finances. Au niveau sous-national, l'INAS est représenté par 30 délégations réparties entre 128 provinces du pays. En règle générale, les délégations veillent sur plusieurs provinces voisines et sont directement responsables auprès d'une délégation centrale. Au niveau des provinces, l'INAS est également responsable auprès de l'Administrateur de province (AP) ; ce lien est source d'une certaine ambiguïté quant aux rapports de responsabilité et à la mission de l'AP par rapport à l'INAS. L'INAS poursuit des objectifs annuels fixés par le MGCAS et élabore des rapports fondés sur ces objectifs. De façon plus générale, il produit des rapports trimestriels et annuels décrivant ses activités et ses dépenses. Aux fonds de l'INAS directement alloués par le ministère des Finances s'ajoutent de modestes contributions du MGCAS.

Source : Kardan et al. (2016) (b).

En dehors des acteurs étatiques, le secteur privé, les ONG et les citoyens eux-mêmes peuvent également jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des programmes de protection sociale.

Certaines fonctions de protection sociale peuvent en effet être externalisées vers le **secteur privé** ; c'est souvent le cas des systèmes de paiement des programmes (voir également le module ADM). Le Malawi a par exemple fait appel à deux banques commerciales et à un opérateur mobile pour verser les prestations aux bénéficiaires de trois provinces couvertes par l'intervention ; au Swaziland, le versement de la pension de vieillesse passe par le réseau postier ; en Afrique du Sud, la SASSA organise des processus d'appel d'offres concurrentiels pour recruter des prestataires de services de paiement chargés de verser en son nom les transferts aux bénéficiaires. Des sociétés de conseil privées peuvent également fournir une assistance technique à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la protection sociale, souvent avec l'appui financier d'agences de développement.

Des ONG peuvent également apporter une contribution significative à la mise en œuvre et à l'exécution des programmes. Au Lesotho par exemple, l'ONG Viso Mondial a assuré l'orientation et l'inscription des bénéficiaires du Programme de subventions pour l'enfance (CGP, *Child Grants Programme*) ; au Kenya, Oxfam s'est considérablement impliquée dans la mise en œuvre du programme de filets de sécurité contre la faim (HSNP, *Hunger Safety Net Programme*), placé sous l'égide de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes. Dans plusieurs pays, les ONG fournissent également un appui croissant au pilotage de nouvelles initiatives de protection sociale, remplissant souvent un rôle complémentaire à celui de l'État. On peut notamment citer l'exemple du Programme de développement de l'enfance, mis en œuvre dans le Nord du Nigéria par Save the Children.

Dans certains pays, des structures communautaires volontaires jouent un rôle fondamental et substantiel dans la mise en œuvre des programmes de protection sociale. En fonction du contexte, elles peuvent en effet contribuer à l'identification et à la validation des bénéficiaires potentiels d'un programme donné, au traitement des plaintes, à la supervision et à la reddition de comptes auprès des administrations locales. Au Malawi, les Comités communautaires d'appui social constitués de volontaires issus des communautés aident les fonctionnaires de province à identifier les habitants admissibles aux programmes de transferts monétaires sociaux ; les Comités communautaires d'assistance sociale de Zambie et les « Secrétaires permanents » du Mozambique remplissent un rôle analogue. Si la participation des communautés est essentielle pour optimiser les résultats, améliorer la reddition de comptes, réduire la corruption et promouvoir la pérennité des programmes de protection sociale, les expériences d'Afrique subsaharienne ont souligné l'importance :

- De garantir que le recours à des structures volontaires ne se substitue pas au développement des capacités publiques ;
- De mettre en place ces structures de sorte à minimiser le risque d'accaparement par les élites.



Enfin, les **partenaires de développement** jouent un rôle visible en promouvant l'expansion des programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne. Ils fournissent généralement une assistance financière et technique aux pays dont le système de protection sociale se trouve en phase embryonnaire afin d'appuyer la conception, la mise en œuvre et l'expansion de programmes de protection sociale et de les doter des fonctions d'appui nécessaires. Leur contribution peut également dynamiser la mobilisation de ressources internes.

2.5.3 Supervision et reddition de comptes

La participation et l'appui des citoyens sont nécessaires et fondamentaux pour prévenir la fraude et la corruption, mais aussi pour garantir une prestation de services de qualité. Les citoyens peuvent également façonner ou influencer le débat politique en travaillant et en s'engageant auprès des communautés et des décideurs politiques. Les circuits de surveillance de la société civile, les syndicats de travailleurs et les ONG peuvent contribuer à renforcer la responsabilisation publique des organisations de protection sociale en effectuant des évaluations indépendantes, en sensibilisant via différents canaux de communication et en aidant les individus à obtenir réparation pour des plaintes portant sur des cas de corruption.¹² Les organisations de la société civile et d'autres acteurs non étatiques peuvent également appuyer des programmes de suivi et d'évaluation susceptibles de favoriser la transparence, mais aussi la crédibilité de l'administration. Les législateurs (membres du parlement national ou d'organes législatifs locaux ou régionaux, où ces derniers siègent et contribuent au système de protection sociale) peuvent remplir des fonctions déterminantes de supervision et de responsabilisation ou appuyer l'élaboration de systèmes de protection sociale en plaidant en leur faveur ou en promulguant des lois en la matière. Les Modules S&E et LEG fournissent de plus amples informations à ce sujet.

2.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La politique du gouvernement expose sa vision de la protection sociale en formulant les objectifs poursuivis et en orientant les mesures qui seront prises ultérieurement.
- Les lois et règlements officialisent les engagements pris par les gouvernements et les intentions poursuivies par le secteur de la protection sociale. Ils fixent la mission d'une entité et en définissent les responsabilités, devoirs, obligations et compétences, mais aussi les procédures à respecter, qui peuvent avoir force de loi, et déterminent la façon de remplir les fonctions essentielles. Elles peuvent également déterminer la gestion des relations de travail entre les différents acteurs.
- Les programmes de protection sociale des pays d'Afrique subsaharienne sont rarement ancrés dans la loi, bien qu'ils commencent à s'inscrire dans une logique sectorielle plus cohérente via l'élaboration de politiques et stratégies en la matière.
- Les lois et règlements doivent être clairs, cohérents et alignés aux intentions politiques formulées afin de réduire les ambiguïtés et les risques d'erreurs ou de fraude.
- Différents intervenants se trouvent souvent impliqués dans la structure institutionnelle de la protection sociale et investis de responsabilités en matière de conception et d'exécution de la protection sociale. Souvent disséminés entre plusieurs ministères, organismes et acteurs non gouvernementaux, ils sont à la fois source d'opportunités et de défis pour la bonne mise en œuvre des programmes de protection sociale.
- Les fonctions nécessaires à la fourniture de la protection sociale peuvent être classées dans trois catégories principales :
 - La direction politique et la coordination
 - La mise en œuvre et la prestation de services
 - La reddition de comptes et la supervision.

Le rôle joué par les différents acteurs dans chacune de ces catégories et la répartition des responsabilités varient en fonction des pays.

12. Reddy et Sokomani, 2008, p. 32.

3

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

3.1 OBJECTIFS

Au terme de ce chapitre, les participants :

- Auront compris les différents modèles d'organisation envisageables pour mettre en œuvre les programmes de protection sociale, dont les modèles de prestation des services centralisés et décentralisés ;
- Auront appris les points forts et les points faibles des différents modèles d'organisation de prestation de services et seront capables d'appliquer ces connaissances pour évaluer les mérites d'éventuelles initiatives de réformes ou de réorganisation.

3.2 APERÇU GÉNÉRAL

La structure organisationnelle renvoie à la façon dont les individus s'organisent pour pouvoir remplir leurs fonctions individuelles au sein d'une entité. De nombreuses formes d'organisation caractérisées par leurs propres fonctions et responsabilités sont possibles dans le secteur de la protection sociale. Le présent Chapitre se penche sur les différents modèles d'organisation possibles, dont il souligne les avantages et les inconvénients.

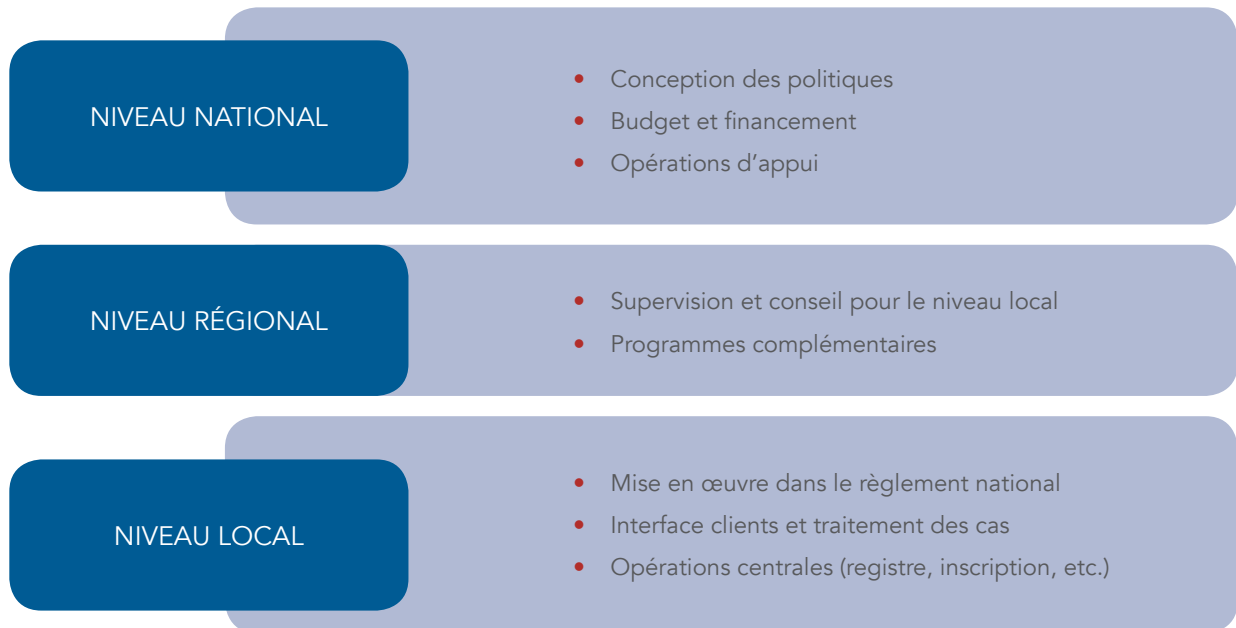
3.3 LES FONCTIONS AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX ADMINISTRATIFS

Le Module ADM fournit une vision complète des principales tâches et fonctions remplies par les différents intervenants dans la mise en œuvre de programmes de protection sociale. Ces tâches et fonctions incombent à différents niveaux d'administration, en fonction du modèle organisationnel en place.

Le niveau national est généralement chargé de « fonctions en amont », comme la formulation de politiques et la planification, mais aussi de fonctions d'appui. Dans un modèle entièrement centralisé, qui n'est envisageable que dans de petits pays, l'administration centrale peut remplir des fonctions significatives de prestation de services ; dans des modèles plus décentralisés, elle jouera principalement un rôle de coordination et de gestion/supervision (voir Tableau 3 ci-dessous).

Vu la nature des services de protection sociale, presque tous les pays cherchent à alléger la tâche de leur gouvernement en décentralisant leur prestation. L'administration sous-nationale est par exemple généralement chargée de services directs, notamment liés au registre des programmes, à l'inscription, à la supervision et au traitement des plaintes (voir aussi la Figure 2).

Figure 2 : Répartition des responsabilités dans un système administratif décentralisé



Source : Samson, van Niekerk et Mac Quene, p. 95.

La division des tâches dépendra non seulement de la configuration institutionnelle globale, des structures organisationnelles proposées et des capacités des différents niveaux d'administration, mais aussi des structures de reddition de comptes mises en place pour combattre tout effet pervers généré par les différentes modalités d'attribution des tâches.

Le reste du présent Chapitre aborde les différents modèles organisationnels employés dans le secteur de la protection sociale ainsi que leurs éventuels effets sur la répartition des tâches entre les différents acteurs.

3.4 MODÈLES CENTRALISÉS ET DÉCENTRALISÉS DE PRESTATION DE SERVICES

La prestation de services publics peut reposer sur différents modèles organisationnels et mécanismes de gestions, dont le choix dépend de facteurs de gouvernance et de conception institutionnelle de l'État. Dans certains pays où le pouvoir est centralisé, les modèles de prestation de services peuvent également l'être ; dans d'autres, certaines fonctions, responsabilités ou certains pouvoirs de décision peuvent être délégués ou décentralisés vers des organismes autonomes ou semi-autonomes, ou encore vers d'autres niveaux de gouvernement sous-nationaux, comme exposé en détail dans les sous-parties suivantes et récapitulé dans le Tableau 2 ci-dessous.

La répartition des rôles et responsabilités entre les différents niveaux d'administration varie en fonction des modèles d'organisation, qui peuvent en outre être configurés pour remplir directement certaines fonctions et en externaliser d'autres. Le présent Chapitre fournit une description de ces modèles d'organisation, dont il expose également les avantages et les inconvénients.

Comme il apparaît clairement dans les sous-parties suivantes, **chacun des modèles proposés présente des avantages en matière de prestation de services, de gains d'efficacité et de transparence ; leur choix dépend en dernière instance du contexte de fourniture de la protection sociale. Il est extrêmement difficile de déterminer à l'avance** si les avantages escomptés se concrétiseront.

3.4.1 Prestation de services centralisés

Dans un système et un modèle entièrement centralisés, tous les aspects d'un programme ou de conception et de prestation de services sont contrôlés et gérés par une entité centrale de niveau national. Nous couvrons ici cette possibilité dans un souci d'exhaustivité, bien qu'il soit peu probable de la voir appliquée à des services de protection sociale, sauf dans les plus petits pays (comme la Grenade, dans les Caraïbes, où le ministère du Développement social et du Logement ne dispose d'aucune présence locale). Le besoin de services à proximité des bénéficiaires requiert généralement un certain degré de décentralisation.

3.4.2 Prestation de services décentralisés

La décentralisation est souvent définie comme un **transfert d'autorité et responsabilité fonctionnelle du gouvernement central vers d'autres organisations gouvernementales**, comme les gouvernements locaux ou les organismes autonomes.¹³ On considère que la décentralisation rapproche les services de leurs usagers et peut améliorer la reddition de comptes et l'efficacité des programmes en réduisant les coûts d'accès aux services et en augmentant la capacité des citoyens à exprimer leurs préoccupations et leurs besoins, renforçant ainsi la responsabilisation du gouvernement quant à la prestation de services.¹⁴ La décentralisation risque toutefois de fragmenter la prestation de services et de creuser les inégalités géographiques d'un pays.

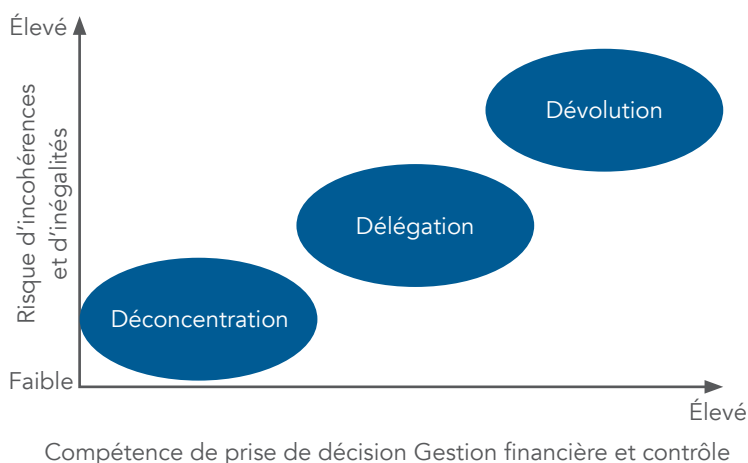
Il existe trois principales formes de décentralisation :

- La déconcentration ;
- La délégation ;
- La dévolution.¹⁵

Comme l'illustre la Figure 3, la compétence et la capacité à prendre des décisions (notamment en matière de gestion financière) s'éloignent du centre à mesure que l'on passe de la délégation à la dévolution, exacerbant simultanément le risque de voir surgir des incohérences et des inégalités dans la prestation de la protection sociale (par ex. : mise en œuvre et portée du programme).

Si le niveau de responsabilités déléguées aux différentes fonctions varie en fonction des systèmes de décentralisation,¹⁶ on peut affirmer sans risque de se tromper que le degré de contrôle local et de pouvoir de décision augmente à mesure que l'on s'oriente vers un système décentralisé, comme exposé plus en détail ci-dessous.

Figure 3 : Systèmes administratifs décentralisés



Source : Figure élaborée par les auteurs.

13. Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), 2012.

14. Normand et Weber (2009) p. 100.

15. FENU, 2012 FENU, 2012. Un quatrième terme, « dispersion », renvoie au déplacement géographique de l'intégralité ou d'une partie du siège d'un organe de gouvernement central vers un autre endroit situé hors de la capitale nationale, en général pour encourager le développement économique local.

16. Dans certaines juridictions par exemple, les fonctionnaires locaux font partie d'une fonction publique intégrée ; leur recrutement et leurs conditions de travail sont gérés ou contrôlés par une Commission centrale de la fonction publique. Dans d'autres juridictions, ils peuvent relever d'une branche distincte du service public dotée d'une structure de réglementation distincte ou d'entités. Il est également possible que les gouvernements locaux jouissent d'une complète autonomie en matière d'emploi.



Abordons à présent chacune de ces formes de décentralisation.

3.5 FORMES DE DÉCENTRALISATION

3.5.1 Déconcentration

Dans le cas de la **déconcentration, les compétences de prise de décision, de financement et de gestion continuent de relever d'un organe du gouvernement central** (ministère ou département), mais la **responsabilité administrative** consistant à assurer des services dans des zones spécifiques **incombe à l'échelle locale, aux provinces ou aux bureaux régionaux**.

Dans ce modèle, les sous-unités géographiques prolongent le pouvoir central, conférant une présence locale au ministère ou département national.

Rattaché au ministère du Travail et des Services sociaux, le bureau de province et de district du département des services sociaux du Zimbabwe peut être cité comme exemple. Ces unités administratives restent directement subordonnées au niveau national, dans la mesure où elles mettent en œuvre des politiques et interventions conçues au niveau central, sans guère avoir leur mot à dire sur les services fournis.¹⁷

L'efficacité de la **déconcentration** repose sur **l'organisation et la supervision de la mise en œuvre des interventions par le niveau central et sur la prestation des services par les bureaux locaux**. Des règles et des règlements clairs doivent être élaborés et appliqués au niveau national ; les structures administratives locales doivent parallèlement être investies des compétences nécessaires pour pouvoir remplir leurs fonctions conformément à ces règles et règlements.¹⁸ Dans certains cas, les administrateurs des bureaux locaux peuvent se voir déléguer des compétences étendues leur permettant de trancher certaines questions sans consulter leur siège.

La déconcentration permet aux bénéficiaires de jouir d'un accès physique aux services, tout en préservant les avantages d'un système centralisé ; une structure administrative harmonisée permet de maintenir des normes communes, favorisant ainsi la transparence et permettant de réduire les coûts en réalisant des économies d'échelle grâce à un mécanisme unique de paiement, des systèmes d'information et de gestion (SIG) centralisés, etc.¹⁹

Les structures bureaucratiques monolithiques individuelles de ce type présentent toutefois l'inconvénient de dissuader l'initiative locale et la souplesse des administrateurs, du fait de leur lourdeur et de leur lenteur à réagir au changement, mais aussi de leur difficulté à introduire des modifications qui permettraient d'accroître leur efficacité. Dans de nombreuses régions du monde, c'est sur cette analyse que reposent la décentralisation et la création d'organismes entreprises depuis les années 1980 dans le cadre d'initiatives de réformes du secteur public.²⁰

3.5.2 Délégation vers un organisme administratif

Dans le cadre de la **délégation, les gouvernements centraux transfèrent l'administration de fonctions publiques à des organismes semi-autonomes relevant du gouvernement central ou à des gouvernements locaux qui ne sont pas entièrement contrôlés par le gouvernement central**. Le pouvoir de décision dont jouissent les organisations investies de compétences déléguées peut toutefois être annulé ou contesté par le gouvernement central.²¹

Vu la complexité opérationnelle des systèmes de protection sociale et de leurs nombreux programmes, il peut s'avérer utile d'instaurer au niveau central des structures spécialisées dotées des capacités adéquates et d'une autonomie de gestion suffisante pour gérer les programmes. On considère qu'une telle mesure permettrait, en établissant une distinction entre le système et les fonctions publiques, de développer des cultures et des systèmes axés sur les résultats, le recrutement de personnel spécialisé et l'amélioration de la reddition de comptes.²²

17. Hanf et Toonen, 1985.

18. Normand et Weber (2009) p. 100.

19. Samson et al., 2006.

20. Cf. Hood, 1991 ; Osborne, 2010.

21. FENU, 2012.

22. Barrett et Kidd, 2015.



Cette catégorie comprend la délégation de compétences à des organismes administratifs (ou exécutifs) encore officiellement intégrés aux structures du gouvernement central, mais dotés d'un degré élevé d'autonomie de gestion. Le domaine concerné et les compétences respectivement déléguées à l'organisme et au ministère ou département dont relève cet organisme sont généralement établis dans des actes constitutifs, tels qu'une déclaration de gestion. C'est ce modèle qui a été adopté pour la prestation d'assistance sociale au Royaume-Uni entre 1991 et 2011 (voir Encadré 4). En fonction du cadre juridique régissant le service public dans le pays en question, l'instauration d'organismes de ce type peut exiger l'adoption de textes législatifs ou uniquement la mise au point d'instruments administratifs, comme au Royaume-Uni.

Encadré 4 : Le cas de l'Organisme de prestations

Pendant les années 1990 au Royaume-Uni, une palette de prestations de sécurité sociale était proposée par l'Organisme de prestations (*Benefits Agency*), instauré en 1991 pour tenir lieu d'organisme exécutif du ministère de la Sécurité sociale. Cet organisme a été dissous en 2001 et ses fonctions ont depuis lors fusionné avec celles d'un autre organisme exécutif, le Service de l'emploi (*Employment Service*), dans le but d'accroître l'intégration du paiement des prestations monétaires et des services relatifs au marché du travail. En 2011, ce nouvel organisme connu sous le nom de *JobCentre Plus* a été dissous et ses fonctions réabsorbées par le ministère auquel il était rattaché, qui portait depuis 2001 le nom de ministère du Travail et des Retraites. En procédant à ce nouveau remaniement, le gouvernement souhaitait réaliser des économies de l'ordre de 40% au niveau du siège du ministère et de ses organismes en abolissant les différentes structures de gestion et les différents systèmes de comptabilité, de planification et de présentation de rapports.

Ce cas illustre la souplesse avec laquelle de vastes changements peuvent être effectués au sein de la machine gouvernementale lorsqu'aucune mesure législative n'est requise. Il illustre également la possibilité de changer d'avis concernant la structure des organismes. Les partisans de l'instauration de nouveaux organismes ont toujours reconnu qu'une telle mesure impliquait des coûts d'administration et de transaction supplémentaires pour le siège par rapport à une bureaucratie intégrée, mais que de tels coûts seraient compensés par une hausse de l'efficacité, de l'efficacé et de la capacité de réponse dans la prestation des services. Ce type d'organisation existe désormais depuis plus de vingt ans et les politiciens sont de moins en moins convaincus par cet argument, malgré le faible nombre d'évaluations claires en la matière. La capacité des organismes à assurer une gestion plus stricte et axée sur les résultats a en effet permis de garantir des économies et des gains d'efficacité. Dans un tel contexte, on peut également considérer qu'il est possible de se passer de certains mécanismes d'appui, du moins temporairement.

Source : <<https://www.gov.uk/government/news/government-announces-organisational-changes-to-jobcentre-plus-and-the-pension-disability-and-carers-service>>.

Il est probable qu'un organisme instauré par décret se voie attribuer par la législation un statut juridique de personne morale et des compétences, fonctions et responsabilités relevant de l'État, plutôt qu'un ministère ne les lui délègue par voie administrative. De manière générale, son rôle restera malgré tout subordonné au ministre et au ministère dont il relève et dont il suit l'orientation politique.

L'Agence d'assurance sociale d'Afrique du Sud (SASSA, *South African Social Security Agency*) est un bon exemple d'organisme statutaire (voir Encadré 5), tout comme le Service national d'assurance sociale (CNAS, *Casa Națională de Asigurări Sociale*) de Moldavie. Fondé en 2001 à partir d'une loi de 1999, le CNAS est une institution publique autonome dirigée par un président nommé par le Gouvernement et supervisé par un conseil d'administration composé de représentants des ministères et d'autres programmes concernés. Le CNAS est chargé du paiement de différents programmes de pension, de compensation et d'assistance sociale à tous les bénéficiaires du pays.

La délégation des fonctions d'un ministère multifonctionnel vers des agences poursuivant une fin unique est considérée comme une forme de décentralisation, dans la mesure où elle disperse le contrôle de la gestion (bien qu'elle ne recouvre généralement pas la direction des politiques) vers plusieurs centres de décision, même si les organisations concernées restent dans la sphère du gouvernement central. En pratique, les organismes fournissant des services aux personnes, comme les services de protection sociale, sont eux aussi susceptibles de fonctionner sur un modèle de prestation de services déconcentrés via un réseau de bureaux locaux.

La SASSA fournit un clair exemple d'organisme de mise en œuvre statutaire qui s'est vu déléguer une vaste gamme de fonctions de protection sociale, mais pas la définition de l'orientation politique. Elle illustre également la possibilité de répartir les responsabilités relatives à ces fonctions entre les niveaux d'organisation national, régional, provincial et local. La possibilité de reproduire ailleurs cette structure interne dépend toutefois de différents facteurs, dont les conditions géographiques et les ressources financières, humaines et technologiques disponibles.



Encadré 5 : Le cas de la SASSA

L'Agence sud-africaine de sécurité sociale (SASSA, *South African Social Security Agency*) est une entité administrative dont la mission consiste à fournir des services de sécurité sociale complets à des personnes pauvres et vulnérables dans le cadre de la Constitution et de la législation.

Instaurée par la loi de Sécurité sociale sud-africaine de 2004, la SASSA est dirigée par un directeur exécutif nommé par un accord écrit de performance conclu avec le ministère du Développement social, dont il dépend et auquel il doit rendre des comptes. Considéré comme un organe public, il possède une personnalité juridique propre.

À la différence de ce que l'on considère souvent comme le sens courant de la décentralisation, l'instauration de la SASSA visait à transférer la fonction de protection sociale de neuf provinces sud-africaines sélectionnées vers la sphère nationale du gouvernement. L'administration du système à l'échelle provinciale était source de retards d'approbation du versement des prestations, d'éventuels cas de fraude et de corruption, de centres de paiement impraticables et de coûts d'administration exorbitants.

La SASSA est une institution décentralisée, compte tenu de la relation équilibrée qui existe entre le ministère dont elle relève et la gestion de la prestation des services, mais aussi de la décentralisation qui caractérise sa structure organisationnelle. Elle dispose d'un bureau national, de neuf bureaux régionaux et de bureaux provinciaux et locaux.

Au niveau national, la SASSA remplit les fonctions suivantes :

- 1) Mise en œuvre des politiques et des fonctions de suivi ;
- 2) Fonctions centrales indirectes de fonctionnement ;
- 3) Fonctions non centrales (gestion du personnel, communication, assistance au système informatique).

Les niveaux inférieurs (régional, provincial et local) de l'organisme se concentrent sur les opérations centrales intégrales recouvrant la saisie des données et l'interface clients. Les systèmes de paiement sont organisés de façon indépendante, au niveau du siège. Les politiques sont définies par le ministère du Développement social, principal ministère gouvernemental chargé de la protection sociale, dont la SASSA est chargée d'appuyer la mise en œuvre.

Les bureaux régionaux comptent trois départements (services institutionnels, finances et administration des subventions) et une sous-unité d'audit interne directement subordonnée au directeur exécutif national. Dans leur rayon géographique, les bureaux régionaux sont responsables du S&E, qui recouvre l'amélioration, le développement et l'élaboration de rapports consacrés aux indicateurs de résultats liés à la prestation de services. Ils sont également chargés de veiller sur les performances du programme et sur la prestation de services adéquats. Les bureaux de provinces se composent de divisions chargées de remplir des fonctions non essentielles, mais aussi de sous-unités chargées de remplir des fonctions essentielles de fourniture de l'assistance sociale ; les bureaux locaux se composent pour leur part de divisions chargées de remplir des fonctions essentielles et d'une section de services d'appui administratif.

Sources : République d'Afrique du Sud 2004), SASSA (2014), OIT (2015).

Ce modèle de prestation de services se marie bien avec l'établissement d'un organisme tel que décrit plus haut, indépendant du gouvernement et chargé de mettre en œuvre des politiques et de remplir des fonctions publiques telles que la prestation de services. Ces organismes sont souvent instaurés par le gouvernement central pour éloigner les ministres des aspects administratifs et de la gestion de la prestation des services ; en principe, ils pourraient également être instaurés par les gouvernements sous-nationaux exerçant des compétences déléguées ou décentralisées par le niveau central.

Dans ce modèle, le personnel principal se compose généralement de fonctionnaires et le budget de l'État constitue la principale source de ressources, c'est pourquoi son fonctionnement est soumis à la législation et aux procédures administratives.²³ Si sa spécificité dépend en grande partie de la législation nationale et du contexte national, ce type d'organisme se définit généralement par la clarté de sa mission et de ses filières de responsabilité et de compétence.²⁴ Ce type d'organisme : 1) peut faire partie des services publics de base et être instauré par des mesures administratives définissant sa gestion et son mode de reddition de comptes pour généralement tenir lieu d'entité distincte entretenant d'étroites relations avec un ministère dont il relève, 2) ou constituer une personne morale distincte au sein du secteur public, généralement instaurée par voie législative (droit primaire).

23. Politt, et al., 2001, p. 275.

24. Politt, et al., 2001, p. 272.



Les principales caractéristiques de ce type d'organismes sont les suivantes :

- **Leadership.** Selon le modèle généralement suivi, le ministre responsable nomme le directeur général de l'organisme pour une période déterminée et sujette à la réalisation des objectifs et cibles fixés afin de promouvoir une orientation claire axée sur l'amélioration des résultats et des services. La possibilité de nommer un directeur général issu ou non de la sphère publique permet de sélectionner le candidat présentant la meilleure expérience professionnelle et les plus grandes qualités de leadership.
- **Mission claire.** La création d'un organisme chargé de remplir un ensemble unique ou limité de fonctions pratiques au sein de la fonction publique, à l'abri des incertitudes de la formulation des politiques et du domaine de la politique, favorise la clarté de ses objectifs et de sa mission. Celle-ci doit par ailleurs être consignée dans des accords de performance ou des documents-cadres contribuant eux aussi à cette clarté et aidant les fonctionnaires à maintenir le cap sur les résultats et la prestation de services, préservant ainsi l'organisme de changements de direction imprévus et imposés ou de nouvelles exigences en matière de leadership politique. Il s'agit d'un modèle de gestion quasi contractuel dont les conditions sont fixées par les pouvoirs publics.
- **Résultats.** Les deux caractéristiques précédentes mettent l'accent sur les résultats et la définition d'indicateurs et d'objectifs quantifiables permettant de mesurer les résultats récoltés par l'organisme. En règle générale, les documents de base d'un organisme déterminent la marche à suivre pour l'élaboration de rapports consacrés aux résultats et non seulement destinés au ministère en charge, mais aussi au Parlement et au grand public. En outre, le directeur général se trouve généralement dans une position relativement favorable à la négociation de compromis entre les résultats à atteindre et le niveau de mobilisation des ressources.

D'autres caractéristiques dépendent dans une vaste mesure du contexte national et du cadre institutionnel :

- **Les ressources humaines.** Les partisans de ces organismes leur attribuent souvent un niveau élevé de professionnalisme. Si cette qualité peut également être développée par des départements appliquant de bonnes pratiques de gestion des talents, les organisations disposant de l'autonomie suffisante pour pouvoir proposer à leurs fonctionnaires des conditions de travail flexibles sont bien placées pour en accroître la motivation et l'efficacité. La compétence permettant de recruter et de licencier des fonctionnaires, mais aussi de modifier les conditions de travail pour les attirer et les conserver, constitue l'une des principales expressions de l'autonomie de gestion. La création de systèmes d'assurance sociale peut notamment requérir un certain degré de flexibilité pour transférer l'expérience interne accumulée par différents niveaux d'administration et/ou recruter des spécialistes externes.

Pour les organismes relevant de la fonction publique centrale, la possibilité d'acquérir cette liberté de gestion des ressources humaines dépend du cadre juridique en vigueur. Cette liberté peut dans certains cas être atteinte grâce à la délégation officielle de compétences relevant d'un ministère ou d'un employeur central, comme une Commission de la fonction publique, si la loi le permet ; les entités publiques autonomes dotées d'une personnalité juridique peuvent à l'inverse être employeurs à part entière et leur liberté d'action fait l'objet de contraintes variables. Dans le cas de la SASSA, la compétence consistant à définir la politique des ressources humaines et la rémunération de l'organisme incombe au ministère de la Fonction publique et de l'Administration, en consultation avec le ministère du Développement social et avec le ministère des Finances, sans que le directeur général n'ait son mot à dire ; elle confère en principe à l'organisme la flexibilité nécessaire pour satisfaire ses exigences de fonctionnement.

- **La liberté de gestion financière.** Elle varie également selon les pays. En tant qu'entités relevant de la fonction publique, les organismes sont soumis à la gestion des finances publiques et à la réglementation des passations des marchés, mais peuvent se voir attribuer par le ministère des Finances une plus grande autorité en matière de dépenses afin d'assouplir leur fonctionnement et de négocier un niveau de délégation financière interne supérieur au seuil généralement permis, si le cadre juridique le permet. La loi nationale relative au budget détermine également si un organisme est considéré comme une unité budgétaire à part entière et négocie donc directement avec le ministère des Finances pour fixer sa part des ressources nationales ou déterminer si son budget est intégré à celui du ministère dont il relève et peut par conséquent être affecté par des modifications apportées aux priorités associées aux différentes responsabilités du portefeuille du ministère.
- **L'autonomie de fonctionnement.** À moins que les organismes jouissent d'une autonomie suffisante pour la gestion de leurs programmes, que leurs décisions de gestion soient à l'abri d'interventions politiques et qu'ils disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour remplir leur mission, il n'y a aucune raison d'espérer qu'ils obtiennent de meilleurs résultats que les départements relevant du gouvernement central. La création d'organismes constitue un moyen utile pour mettre en place de telles conditions. Dans certains pays, l'administration publique centrale peut toutefois fournir un environnement suffisamment souple pour permettre une gestion efficace et ciblée des services et éviter de procéder à un tel remaniement institutionnel.



Malgré l'indépendance dont peut bénéficier une institution semi-autonome chargée de l'exécution des programmes, la continuité de sa gestion peut se trouver affectée par les cycles politiques, les changements d'orientation ministérielle et les structures organisationnelles des ministères. Même lorsqu'il existe un organisme expressément chargé des services de protection sociale, il est fortement recommandé de délimiter autant que possible le fonctionnement des programmes de protection sociale en définissant clairement les compétences du directeur général et de l'autorité indépendante. Il est également recommandé d'établir une distinction entre les engagements politiques et le recrutement de hauts fonctionnaires pour la prestation de services de protection sociale, qui doivent être soumis à des procédures de consultations publiques garantissant une sélection fondée sur le mérite.

Conférer des compétences administratives à une institution exécutive présentant un certain degré d'indépendance vis-à-vis du ministère dont elle dépend ou du département gouvernemental chargé de la protection sociale peut aider les services à rester axés sur les résultats. L'institution de mise en œuvre doit poursuivre des objectifs opérationnels mesurables en vertu d'accords-cadres conclus avec le gouvernement. Les résultats, activités et budgets doivent également être alignés pour pouvoir atteindre les résultats escomptés ; les allocations budgétaires spécifiques doivent être déterminées et contrôlées et les coûts d'administration et de sécurité sociale doivent être clairement distingués.

- **Le cadre juridique.** Dans l'idéal, l'organisation d'un organisme nouvellement créé devrait être inscrite dans la loi. En Afrique du Sud par exemple, la SASSA est régie par les réglementations relatives aux organismes exécutifs et par la loi sur la gestion des finances publiques, mais aussi par la législation en vertu de laquelle elle a été constituée. L'étendue des responsabilités et du contrôle ministériels doit en outre être clairement indiquée dans la base juridique. Dans le cas d'une création d'autorités juridiques totalement indépendantes du gouvernement et de la direction ministérielle, il convient de mettre en place des structures de gouvernance alternatives fortes. D'aucuns considèrent que les institutions indépendantes de prestation de services ne doivent être créées que « s'il a été démontré qu'elles peuvent contribuer à atteindre les objectifs fixés et que si leur indépendance est une condition nécessaire à une objectivité accrue ». ²⁵ Il importe de noter qu'une telle indépendance peut présenter des inconvénients en matière de contrôle démocratique et de reddition de comptes ; ce qui peut être perçu comme une interférence du point de vue de la gestion peut par ailleurs être considéré comme un exercice légitime de contrôle de la part des représentants élus du peuple.

3.5.3 Délégation à des autorités gouvernementales locales

Dans certains cas, les compétences ne sont pas déléguées vers une agence ou un organisme public, mais du gouvernement central vers des autorités gouvernementales locales. On peut établir une distinction entre 1) la délégation de fonctions relevant du gouvernement central et 2) leur dévolution à des autorités locales en vertu de la législation ou d'un accord constitutionnel. Dans le cadre de la dévolution (voir la suite), une autorité locale est entièrement chargée et responsable d'une fonction ; **dans le cadre de la délégation, les organismes mettent en œuvre un programme national dans leur propre champ d'action en tant qu'agents ou partenaires du gouvernement central.**

Lorsque plusieurs aspects opérationnels d'un programme font l'objet d'une gestion conjointe du gouvernement central et de niveaux inférieurs de gouvernement, des instruments tels que des accords-cadres, des **accords de gestion conjointe ou des accords de prestation de services peuvent s'avérer utiles.** Conclus entre l'organisme et le ministère dont il relève, ces accords officialisent des responsabilités et introduisent des normes de service minimum (comme dans le cas du programme *Bolsa Família* au Brésil ou du programme 4Ps aux Philippines). Ces accords peuvent fixer les conditions permettant d'exercer les compétences déléguées, mais aussi de les abolir ou de les remplacer.

3.5.4 Dévolution

Il y a dévolution lorsque la responsabilité de l'ensemble du système de protection sociale (politique, conception du programme, financement et gestion de la prestation des services) est confiée à des organismes autonomes du gouvernement sous-national. C'est le cas lorsque la Constitution confère la responsabilité d'un domaine de politiques spécifique aux États d'un pays fédéral. La Constitution éthiopienne de 1994 réserve par exemple aux États le pouvoir de « formuler et exécuter des stratégies, des plans et des politiques économiques, sociales et de développement » destinés à leur propre territoire.

25. Parlement australien, 2011, p. 7





Il peut également y avoir dévolution lorsqu'un État transfère la responsabilité d'une fonction ou de services à des unités autonomes du gouvernement local dotées d'un statut juridique et d'un mandat politique propres, comme des maires ou des conseils municipaux élus. Dans un tel modèle, la reddition de comptes se fait auprès de l'électorat local et les entités gouvernementales locales sont chargées de déterminer le champ et la qualité des services à assurer.²⁶ La constitution kényane de 2010 a par exemple été promulguée pour décentraliser une vaste palette de fonctions aux gouvernements de ses provinces, sans toutefois recouvrir la protection sociale, qui a donc été attribuée par défaut au gouvernement central.

En vertu du principe de dévolution, contrairement à celui de délégation, les fonctions ne peuvent être simultanément exercées par le gouvernement central national et par des organes sous-nationaux, et le transfert d'autorité ne peut être révoqué de façon unilatérale. Si la responsabilité de la protection sociale est transférée au niveau des provinces ou des États, le gouvernement central ne peut plus décider d'exploiter son propre système parallèle ni diriger le fonctionnement du système. Le degré de contrôle sur la politique, les normes de services et les niveaux de dépenses exercé par le gouvernement central en vertu d'un cadre de dévolution peut varier considérablement en fonction des juridictions.

Les partisans de la décentralisation avancent que les gouvernements sous-nationaux sont mieux informés sur leurs électeurs et donc mieux placés pour atteindre les personnes dans le besoin.²⁷ Il peut toutefois exister un risque d'accaparement par les élites : de puissantes figures locales peuvent en effet mettre le système au service de leurs propres intérêts, en manipulant par exemple les paiements pour récompenser leurs propre base politique. Il est également possible que la faiblesse des capacités administratives locales dont disposent les entités autonomes n'entrave l'efficacité de la gestion des programmes et la disponibilité des informations à leur sujet. C'est notamment le cas dans des régions développées, mais reculées et faiblement équipées, où il s'avère difficile pour les autorités locales d'attirer et de conserver des employés qualifiés, qui ont tendance à migrer vers le milieu urbain. Les mêmes problèmes se posent dans des cas de délégation où les autorités locales sont chargées d'exécuter un programme, mais où les limites des capacités nationales génèrent des disparités de mise en œuvre.²⁸

Encadré 6. Le Programme de filets sociaux productifs d'Éthiopie : un exemple d'administration par des États fédéraux

Le Gouvernement éthiopien exécute son Programme de filets sociaux productifs (PSNP, *Productive Safety Net Programme*) à travers sa structure fédérale. Le ciblage des bénéficiaires de ce programme décentralisé se fait à l'échelle des communautés. Sa mise en œuvre relève intégralement du gouvernement national, qui s'appuie à cet effet sur des organismes administratifs régionaux et locaux. Le PSNP comporte des composantes de transferts monétaires non conditionnels et de travaux publics et requiert donc une coordination et une coopération entre les intervenants concernés et de solides capacités gouvernementales à tous les niveaux.

Dans l'environnement décentralisé de mise en œuvre du PSNP, les responsabilités techniques sont parfois déconnectées des responsabilités politiques : le PSNP ne s'inscrit pas dans le mandat d'un organisme ni d'un département gouvernemental unique, mais ses objectifs influent sur les missions de plusieurs départements au sein du ministère de l'Agriculture et du ministère des Finances.

Dans la mise en œuvre du PSNP, les communautés locales remplissent des fonctions clairement définies. Les communautés et leurs sous-unités travaillent à la planification des travaux publics et sélectionnent les bénéficiaires du programme. Les communautés identifient les bénéficiaires et mobilisent les membres de la communauté qui participeront à la planification et parfois à la supervision des projets de travaux publics. Le système de ciblage communautaire s'appuie sur un Groupe de travail communautaire de sécurité alimentaire qui valide les listes de bénéficiaires lors de réunions communautaires où les bénéficiaires et non bénéficiaires débattent et conviennent des ménages qui bénéficieront du programme l'année suivante.

Sources : Encadré élaboré par les auteurs.

26. Ibid.

27. de Neubourg, 2002.

28. Samson, van Niekerk et Mac Quene, p. 115.



3.5.5 Financement de la prestation de services décentralisés

La décentralisation du financement peut s'avérer particulièrement sensible et alimenter les disparités de couverture entre les régions, dans la mesure où les localités pauvres sont susceptibles de fournir moins de services.

Si la responsabilité des programmes de financement est transférée sans s'accompagner de fonds supplémentaires, les niveaux de gouvernement inférieurs et les plus pauvres peuvent se trouver confrontés à des difficultés financières et ne pas être en mesure de fournir des services de qualité et dans les délais requis aux candidats admissibles. Ils peuvent également décider abusivement de verser des prestations pour récompenser et consolider leur base politique et ainsi saper la fiabilité et la transparence des paiements.²⁹

Les gouvernements nationaux conservent donc généralement la responsabilité de financer les programmes de protection sociale pour aider leur pays à tirer pleinement parti des avantages de la solidarité sociale nationale. La décentralisation budgétaire constitue toutefois un terrain complexe auquel il est possible d'appliquer une vaste palette de modèles de financement de services décentralisés, qui se caractérisent par différents équilibres entre la dépendance aux recettes locales et l'appui du budget national, mais aussi par différents mécanismes d'allocation permettant d'adapter les niveaux de fonds alloués à chaque domaine en fonction de leurs besoins sociaux et ressources budgétaires variables.

Même lorsque le Gouvernement national continue de financer le coût associé au versement des prestations aux bénéficiaires dans le cadre d'un programme de protection sociale, la majorité des formes de décentralisation ou de délégation se caractérise par la probabilité pour que les infrastructures administratives de mise en œuvre des programmes soient affectées par des restrictions budgétaires décidées par l'autorité de mise en œuvre. De telles restrictions peuvent affecter les capacités du personnel (effectif et compétences), mais aussi la disponibilité des ressources (ordinateurs, véhicules ou espaces de bureaux), conduisant ainsi à des incohérences dans la qualité du service. En cas de délégation des compétences à un organisme interne du gouvernement central, il est moins probable de voir émerger des disparités géographiques significatives, bien que la quantité de services à fournir puisse entraver le maintien d'un personnel qualifié en nombre suffisant dans des régions reculées. Les organismes peuvent toutefois se trouver particulièrement exposés à des pressions visant à réduire les coûts administratifs, puisque leur instauration repose souvent sur la recherche de gains d'efficacité.

3.5.6 Compromis entre modèles alternatifs

Il existe en réalité une très vaste palette d'approches de la décentralisation ; les bases institutionnelles et les structures organisationnelles des systèmes de prestation de services varient aussi considérablement. La typologie proposée et récapitulée dans le Tableau 2 ne fournit donc qu'une orientation approximative pour comprendre un l'ensemble des dispositions nationales ou en projet de nouvelles. La distinction entre la délégation et la dévolution est particulièrement susceptible de se brouiller, tandis que toutes les formes de fourniture de la protection sociale (qu'elles soient officiellement centralisées ou décentralisées) sont susceptibles de passer par des structures organisationnelles déconcentrées (dispersées géographiquement).

En dernière instance, le degré de décentralisation de la protection sociale est déterminé par la position générale de l'État en matière de décentralisation politique, administrative et financière, mais aussi de gestion et de réforme des services publics. Le poids relatif accordé aux arguments favorables et défavorables à la décentralisation dépend donc d'un plus vaste ensemble de considérations propres à chaque pays.

En général, le passage d'une prestation décentralisée à une prestation plus centralisée de services implique différents **compromis, notamment entre la cohérence et l'équité de la prestation des services d'une part et, de l'autre, la flexibilité et la capacité de réponses aux conditions locales**, ou encore entre la mise en œuvre d'une politique nationale uniforme employant les moyens nationaux d'une part et, de l'autre, une responsabilité locale plus directe de prise de décisions locales. Les principaux modèles disponibles de prestation de services publics au sens large (pas uniquement la protection sociale) sont indiqués dans le Tableau 2 et accompagnés d'importantes considérations relatives à chacun d'entre eux.

En termes généraux, le défi que représente chaque forme de décentralisation de la protection sociale consiste à déterminer **comment maintenir uniformément à travers le pays les approches fondées sur les droits et comment définir et appliquer des critères de services communs, tout en utilisant efficacement les structures décentralisées pour garantir la prestation efficace et réactive des services en première ligne.** Ce défi prend de plus vastes proportions dans un contexte de dévolution, où peuvent surgir des désaccords entre différentes autorités politiques sur les droits des bénéficiaires ou sur les normes de services.

²⁹. p. 48.

Tableau 2. Modèles alternatifs de prestation de services de protection sociale : types de décentralisation

TYPE		DESCRIPTION	OPPORTUNITÉS ET DÉFIS
Centralisé		Prestation directe de services via une entité unique du gouvernement central (dotée d'une structure de gestion et d'une structure de reddition de compte, au niveau d'une ou plusieurs antenne(s)).	<ul style="list-style-type: none"> • Permet un niveau de cohérence élevé en matière de normes de service et de qualité. • Ne se prête qu'à une palette limitée de services (comme l'émission de passeports) n'ayant pas besoin d'être fournis à proximité de la population bénéficiaire. • Peut s'appliquer à la protection sociale, mais uniquement dans de petits pays.
Décentralisé	Déconcentration	Prestation d'un service relevant du gouvernement central via un réseau de bureaux dispersés géographiquement, mais qui restent directement subordonnés au siège national en une structure organisationnelle unique soumise à une administration locale n'ayant guère son mot à dire sur les services fournis.	<ul style="list-style-type: none"> • Un certain degré de déconcentration peut s'avérer nécessaire pour la majorité des services ayant besoin d'être fournis à proximité de la population bénéficiaire. • Accroît l'accès des citoyens aux services. • Exacerbe le risque de fournir des services reposant sur de faibles capacités, en particulier dans les zones les plus reculées.
	Délégation	Une entité du gouvernement central (ministère) transfère la responsabilité de prise de décision et de contrôle des services de gestion à un organe administratif semi-autonome ou à un organe statutaire appartenant à la structure du gouvernement central ou à des entités gouvernementales locales. Les organisations investies d'une responsabilité déléguée ont leur mot à dire dans la prise de décision, qui peut toutefois être suspendue ou annulée par l'entité délégatrice.	<ul style="list-style-type: none"> • Les compétences peuvent être déléguées vers un organisme unique ou vers plusieurs entités (par exemple des organismes du gouvernement local). • L'organisme unique peut remplir ses fonctions de façon centralisée ou décentralisée. Même dans le premier cas, il est possible de considérer que l'organisme s'est rapproché des usagers en distinguant le champ des politiques de celui de la prestation des services, mais aussi qu'il s'est éloigné d'une interférence politique. • Les accords-cadres, accords de gestion conjointe ou accords de prestation de services peuvent servir à établir des normes de services et les conditions de la délégation afin de maintenir une certaine cohérence dans la prestation des services.



(Suite)

TYPE		DESCRIPTION	OPPORTUNITÉS ET DÉFIS
Décentralisé	Dévolution	L'État transfère les compétences de prise de décision et de gestion depuis le gouvernement central vers les unités autonomes de gouvernement sous-nationales dotées d'un statut juridique et d'un mandat électoral propres (par ex. : maires et conseils municipaux), en principe de manière irréversible et sans chevauchement des compétences. Les entités sont responsables auprès de leur électorat local.	<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements sous-nationaux déterminent le champ et la qualité des services fournis, mais le degré de contrôle sur les politiques et normes de service (et sur la responsabilité finale des résultats) exercé par le gouvernement central peut considérablement varier en fonction des juridictions. Le financement des services peut être entièrement couvert par les recettes locales, rester couvert par le budget national ou combiner ces deux possibilités. Si une partie est financée par les recettes locales, l'évolution des besoins et des ressources peut conduire à des disparités de prestation de services entre différentes zones, à moins d'établir des mécanismes de compensation.
	Prestation de services locaux	Dans le cadre d'une répartition des responsabilités entre les autorités nationales et sous-nationales, la prestation de services relève entièrement de la responsabilité des entités locales (États, provinces, régions ou municipalités).	<ul style="list-style-type: none"> Sa présence est plus probable dans un modèle constitutionnel fédéral. Les entités gouvernementales sous-nationales peuvent choisir d'adopter une approche centralisée, déconcentrée ou déléguée pour fournir des services sur leur territoire.

3.6 EXTERNALISATION DE COMPOSANTES DE SERVICES DE PROTECTION SOCIALE

Pour des raisons de ressources, de capacités et/ou de restrictions techniques, certaines composantes des services de protection sociale (généralement les transferts monétaires) sont parfois proposées par le biais de collaborations ou d'externalisations impliquant des acteurs non gouvernementaux, comme des entreprises privées ou des groupes de la société civile. Parmi les éventuels avantages de ce modèle figurent :

- Une plus grande efficacité de prestation des services et une réduction des coûts :** Les prestataires privés ou semi-privés peuvent être en mesure de fournir certains services spécialisés moins cher ou plus efficacement que le secteur public grâce à de bonnes pratiques ou à un niveau d'investissement plus élevé, notamment en matière d'équipement informatique. L'externalisation de services de paiement peut par exemple permettre à la fonction de protection sociale d'être appuyée par des plateformes bancaires et par leur équipe d'assistance technique, tandis que les sociétés informatiques spécialisées peuvent formuler des propositions de développement, d'amélioration et de maintenance du SIS.
- Une réduction de la charge administrative pesant sur le personnel.** À l'autre extrémité de l'échelle de spécialisation, l'externalisation de certaines fonctions indirectes de secrétariat peut alléger le programme des fonctionnaires et leur permettre de consacrer plus de temps à d'autres activités telles que des tâches statutaires de travail social qui seraient autrement passées à la trappe. L'externalisation peut aussi simplement servir à accroître les capacités disponibles en période de forte demande. Au Kenya, le ministère du Travail et de la Protection sociale a satisfait l'exigence consistant à accélérer la saisie des données pour procéder à une rapide expansion du Programme national de filets sociaux en recrutant un grand nombre d'agents temporaires sur contrat à court terme, mais une externalisation de ce travail aurait peut-être permis d'obtenir des données de meilleure qualité.

Les fonctions externalisées peuvent inclure la sélection/l'inscription des bénéficiaires (par ex. : le Programme de transferts monétaires sociaux harmonisé du Zimbabwe et la Subvention pour le développement de l'enfance au Lesotho), la mise au point de SIS ou la réalisation des paiements. Dans la prestation de services, à la différence de la formulation de politiques, il est difficile de discerner les obstacles entravant la possibilité de les externaliser, qui dépend à son tour de la disponibilité de prestataires compétents sur le marché. Si l'externalisation des fonctions peut produire les avantages escomptés, certains aspects méritent toutefois d'être soigneusement examinés :

- L'externalisation va exiger des **capacités organisationnelles supplémentaires**, dont la supervision et la gestion des performances des prestataires de services, mais aussi des fonctions liées aux passations des marchés.
- Les gouvernements doivent **déterminer avec soin** les services et fonctions à externaliser (le cas échéant), les motifs ou objectifs d'une telle externalisation, mais aussi le nombre d'organisations à recruter et lesquelles.
- Les gouvernements doivent avoir clairement conscience des implications du transfert ou de l'**externalisation de fonctions liées à des fonctions de services de base**, dans la mesure où une dépendance excessive à des fournisseurs externes pourrait affecter la prestation de services à long terme et réduire les capacités internes. Une mauvaise analyse ou gestion de l'externalisation du SIS ou des paiements liés aux fonctions remplies par le gouvernement pourrait par exemple comporter des risques, comme l'illustre l'Encadré 7 ci-dessous.

Encadré 7 : Quelques risques liés à l'externalisation

L'externalisation peut comporter plusieurs risques :

Risque affectant la continuité des activités

- Dépendance à technologies qui ne sont pas nécessairement la propriété du gouvernement, d'où un risque de discontinuité des activités/opérations ;
- Paiements effectués par un opérateur privé unique et/ou via un canal unique face auquel l'administration est « bloquée par le prestataire », exposée à un risque d'abus de pouvoir en matière de fixation de prix et de conditions de service ;
- Risques découlant de la multiplication et de la potentielle incompatibilité des processus administratifs propres aux différents organes intervenant dans le décaissement des prestations.

Risques liés à la sécurité des données

- La nature externe des technologies de l'information et de la communication (TIC) employées présente des risques opérationnels inconnus (pirates, perte de données, fuite d'informations provenant de banques de données de paiement, etc.) ;
- Utilisation des bases de données relatives aux bénéficiaires à des fins commerciales ou autres non autorisées ;
- Le recours au système bancaire peut porter atteinte à la protection juridique des clients vulnérables et conduire à des prélèvements directs sur le compte bancaire des bénéficiaires (remboursement de prêts, frais, politiques funéraires, etc.).

Pour réduire ces risques, les gouvernements doivent prévoir de développer progressivement un savoir-faire et des capacités administratives. Ils doivent également superviser de près et réglementer les partenariats sur lesquels repose la prestation des services.

Sources : Encadré élaboré par les auteurs.

Les modalités de recrutement des fournisseurs et l'application de leurs contrats constituent donc des considérations importantes pour les gouvernements, qui doivent au minimum garantir :

- Que les droits des bénéficiaires de la protection sociale soient respectés par l'entreprise et non soumis aux intérêts commerciaux du prestataire de services ;
- Que la confidentialité des données soit maintenue ;
- Que les normes de qualité des services soient appliquées ;
- Que les mécanismes de plaintes soient fonctionnels ; et
- Que la supervision et l'élaboration de rapports soient suffisant pour que le gouvernement puisse se porter responsable des services fournis.



Le Tableau ci-dessous récapitule le modèle d’externalisation et celui des partenariats publics-privés (PPP), moins courant dans le domaine de la protection sociale.

Tableau 3 : Modèles alternatifs de prestation de services de protection sociale : approches de l’externalisation

TYPE	DESCRIPTION	OPPORTUNITÉS ET DÉFIS
GOVERNEMENT CENTRAL OU LOCAL		
Externalisation	Les services sont assurés en partie ou totalité par des entreprises privées ou des ONG sous contrat avec le gouvernement central ou local ou par des partenariats communautaires sous régime quasi contractuel, comme des protocoles d’accord (PdA). La responsabilité financière reste assumée par l’entité gouvernementale concernée.	<ul style="list-style-type: none"> • Requiert l’existence de marchés suffisamment mûrs pour mettre en concurrence de potentiels prestataires de services compétents • Essentielle pour permettre aux entités recrutantes de maintenir un niveau suffisant de connaissances techniques ou d’en acquérir davantage pour agir en qualité de client intelligent, pour superviser et assumer la responsabilité de la qualité des services fournis et pour éviter que le fournisseur ne les monopolise. • Peut permettre une amélioration significative de l’efficacité et de l’efficience, à condition toutefois d’assurer une supervision continue du client. • Peut compliquer le dépôt de plaintes, la réparation d’injustices et l’exercice des droits des citoyens. • Inclut des formes de paiement en fonction du résultat, comme des « obligations à effet social » et des « obligations à effet sur le développement ».
Partenariats publics-privés (PPP)	La prestation des services passe par une sorte de partenariat entre les organes publics et les entreprises privées pour injecter du capital d’investissement privé dans les services ou pour donner accès à de meilleures capacités de gestion, ou à ces deux fins.	<ul style="list-style-type: none"> • Différentes formes sont possibles : des partenariats formels de type joint ventures via l’incorporation d’un véhicule de titrisation permettant la mobilisation de ressources, au recrutement d’une gestion privée destinée à administrer les installations publiques existantes et à projeter, construire et opérer des contrats dispensant d’investir du capital public dans de nouvelles installations. • Sur le long terme, le gouvernement continue d’assumer la responsabilité des coûts de la prestation de services, en plus de garantir le retour du capital investi par le partenaire privé. • Compétences de négociation de haut niveau pour garantir le transfert de risques adéquat vers le partenaire privé.
SECTEUR PRIVÉ		
Réglementée	Les services sont fournis par des entreprises privées, des ONG ou des entreprises communautaires soumises à la réglementation de l’État en matière de qualité, de sécurité et éventuellement de prix.	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement n’assume pas la responsabilité du financement des services. • Le gouvernement local ou central maintient la capacité d’inscription et de contrôle des services et éventuellement le traitement des plaintes. • Seulement applicable aux services en principe susceptibles de générer un flux de recettes, à moins qu’ils ne soient appuyés par un financement caritatif volontaire. • Peu susceptible d’assurer une couverture nationale uniforme, en particulier pour les plus pauvres.



(Suite)

TYPE	DESCRIPTION	OPPORTUNITÉS ET DÉFIS
Non réglementée	Les services sont fournis par des entreprises privées, des ONG ou des entreprises communautaires, sans intervention de l'État.	<ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement renonce à toute responsabilité du service. La qualité et le prix sont entièrement maintenus par des mécanismes de marché. La réparation d'injustices peut passer par le système judiciaire. Seulement applicable aux services en principe susceptibles de générer un flux de recettes, à moins qu'ils ne soient appuyés par un financement caritatif volontaire. Peu susceptible d'assurer une couverture nationale uniforme, en particulier pour les plus pauvres.

3.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Les modèles d'organisation sont façonnés par la gouvernance et la conception institutionnelle de l'État. Si le contexte institutionnel le permet, certains rôles, certaines responsabilités et certains pouvoirs de prise de décisions relatives aux services, notamment en matière de protection sociale, peuvent être délégués ou décentralisés (*devolution*) vers des organes autonomes ou semi-autonomes ou vers d'autres niveaux sous-nationaux de gouvernement.
- Les systèmes de protection sociale non contributive peuvent être mis en œuvre de façon centralisée ou décentralisée, en fonction de facteurs relevant des organismes nationaux et fédéraux ou des gouvernements étatiques ou municipaux, comme les capacités de personnel, le budget disponible ou les antécédents en matière de mise en œuvre de programmes.
- Dans le cadre d'un système centralisé, tous les aspects de la conception et de la mise en œuvre des programmes sont contrôlés et gérés par le niveau central. Si cette organisation peut améliorer l'établissement de normes et la coordination des activités, elle peut également présenter des défauts de configuration empêchant de répondre aux besoins des populations locales, voire d'identifier de tels besoins.
- Dans le cadre d'un système décentralisé, les responsabilités fonctionnelles peuvent être attribuées à des structures administratives subordonnées ou autonomes. On considère qu'une telle structure permet de rapprocher les services fournis de la population et d'accroître la responsabilisation et d'améliorer la prestation des services dans le secteur.
- Le défi de toute forme de décentralisation de la protection sociale consiste à garantir le maintien uniforme des approches fondées sur les droits à travers le pays, mais aussi la définition et l'application de normes communes de services, tout en recourant efficacement aux structures décentralisées pour assurer une prestation de services efficace et réactive en première ligne.
- Vu la complexité opérationnelle des systèmes de protection sociale, des structures spécialisées dotées des capacités adéquates et d'une autonomie de gestion peuvent être créées pour gérer les programmes de protection sociale. L'objectif est de développer des cultures et des systèmes axés sur les résultats et d'accroître la responsabilité de gestion en la distinguant des fonctions de politique (et des considérations politiques, par extension).
- Les modèles d'organisation peuvent être configurés pour remplir directement certaines fonctions et en externaliser d'autres.
- Il est possible d'externaliser certaines tâches de protection sociale vers le secteur privé, qui peut être mieux placé pour fournir les services de façon plus efficace. Cette externalisation requiert toutefois de solides fonctions de passation des marchés, de gestion et de supervision pour garantir que les services soient fournis comme prévu.
- Les capacités institutionnelles existantes doivent être prises en compte au moment de déterminer les dispositions de prestation de services. Les pays dotés de capacités institutionnelles limitées peuvent s'appuyer sur des fournisseurs issus du secteur privé non gouvernemental (malgré tout soumis à des réglementations gouvernementales). Il est toutefois fondamental de renforcer les capacités des institutions et des fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre des programmes pour garantir le bon fonctionnement des processus de mise en œuvre.

4

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

4.1. OBJECTIFS

Au terme de ce chapitre, les participants :

- Comprendront les différentes dimensions des capacités, dont les capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles ;
- Reconnaîtront la nature intemporelle des capacités, dont celles de les acquérir, de les utiliser et de les entretenir ;
- Seront capables d'identifier les lacunes de capacités dans différents éléments ;
- Seront capables de proposer un plan de développement des capacités et de formations pour faire face à des restrictions de capacités.

4.2 APERÇU GÉNÉRAL

Parmi les défis posés par la mise en œuvre des programmes de protection sociale figurent les limites de capacités, notamment aux niveaux inférieurs de gouvernance. Comme expliqué en détail dans le module ADM et dans la littérature générale sur le sujet, les principaux problèmes rencontrés en Afrique subsaharienne comptent par exemple :

- L'insuffisance technique, qui affecte par exemple les unités techniques de formulation de politiques « composées non pas par des spécialistes, mais par des partisans politiques » (*World Development Report, 2017*) ;
- Le manque de personnel statutaire ;
- La forte rotation du personnel.

La priorité consiste à comprendre ce que recouvre le terme de « capacités » et à déterminer comment les évaluer et les développer. L'OCDE définit les capacités comme « l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » (OCDE, 2006).

D'autres définitions des capacités existent, mais toutes font allusion à des attributs similaires et reconnaissent la complexité de ce phénomène, qui conjugue des attributs institutionnels, organisationnels et individuels convergeant de sorte à permettre la réalisation des tâches et des objectifs (Kardan et al, 2016).





Le présent chapitre propose une méthode permettant d'identifier les exigences en matière de capacités et souligne la principale considération à prendre en compte pour le développement des capacités et la formation.

4.3 ÉTABLISSEMENT D'EXIGENCES EN MATIÈRE DE CAPACITÉS

Avant de se demander comment évaluer et développer les capacités, il est utile de revenir en arrière pour déterminer la façon dont les exigences de capacités doivent être définies dans le secteur de la protection sociale. Différents principes directeurs sont énumérés plus bas.

En premier lieu, les capacités n'existent que par rapport à la réalisation d'activités ou de tâches spécifiques et à la réalisation de cibles ou d'objectifs particuliers. Les capacités peuvent donc se définir par rapport à l'aptitude à mettre en œuvre des programmes conformément aux normes et exigences établies dans la réglementation ou dans des manuels opérationnels établis. Dans le contexte de la protection sociale, les organismes responsables des différentes parties du système doivent notamment être capables de garantir l'exécution efficace des fonctions administratives fondamentales (voir aussi le Module AMD).³⁰ La SASSA exprime clairement l'exigence de base dans son slogan : « Payer la bonne allocation sociale à la bonne personne, au bon endroit et au bon moment ». La preuve de défaillances dans la performance de l'une de ces fonctions trahit une claire lacune de capacités, qui mérite d'être étudiée. En principe accordées tous les mois, les prestations sont en réalité versées tous les deux mois aux bénéficiaires mozambicains en raison de la présence limitée du personnel sur le terrain. En Zambie, le manque de ressources matérielles limite les activités de supervision aux régions les plus proches des centres administratifs.

En second lieu, les capacités gravitent autour de trois dimensions centrales :

- La **dimension institutionnelle**, comme évoquée dans le Chapitre 2, comprend les lois et règlements établissant la mission des différentes entités, ainsi que leurs rôles et responsabilités, mais aussi leurs relations de travail et leur coordination ;
- La **dimension organisationnelle** renvoie à l'organisation des fonctionnaires, à la configuration des systèmes et processus et à l'exécution des fonctions. Cette dimension recouvre les approches de recrutement, de développement et de maintien du personnel, mais aussi d'allocation des ressources matérielles nécessaires pour l'exécution de sa mission organisationnelle.
- La **dimension individuelle** concerne les capacités personnelles des individus qui composent l'organisation. Elle porte sur le niveau de connaissances, les compétences et le comportement de ses fonctionnaires et sur leur relation à leurs rôles et responsabilités, mais aussi sur les fonctions qu'ils peuvent être amenés à remplir. Elle cherche par exemple à déterminer si les fonctionnaires sont suffisamment formés pour identifier et inscrire les bénéficiaires potentiels du programme, se servir des systèmes d'information et de gestion ou traiter les plaintes des bénéficiaires. Ces capacités peuvent être renforcées grâce à une formation ou à un développement des capacités.

En troisième lieu, **il importe de reconnaître la dimension temporelle des capacités** (Tableau 4) en se penchant non seulement sur la capacité de l'entité à créer ou à acquérir des capacités (par ex. via la formation ou le recrutement) à un moment donné, mais aussi sur sa capacité à utiliser efficacement ces nouvelles ressources et à garantir leur maintien au fil du temps (Kardan et al, 2016). Au Kenya par exemple, si le niveau de capacités du personnel national a été jugé élevé, le gel du recrutement et le vieillissement de la main-d'œuvre a généré des défis de maintien des capacités existantes (voir Encadré 9). Comme l'illustre le Tableau 4 consacré à cette approche, la création de capacités au niveau individuel est conçue comme un développement d'aptitudes, de connaissances, de compétences acquises et de comportements qui n'existaient peut-être pas encore. L'**utilisation** des capacités concerne la façon dont les aptitudes, connaissances et compétences acquises sont appliquées aux fonctions de base, tandis que le maintien des capacités renvoie à leur conservation et à leur transfert vers le reste de l'organisation.

30. Par exemple : l'identification et l'inscription des bénéficiaires admissibles, conformément à la politique convenue (minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion) ; le paiement régulier, exact et dans les délais, conformément à la politique ; la supervision des paiements et leur absorption par les bénéficiaires ; le maintien d'informations de gestion exactes et la mise à jour des registres, si nécessaire ; et le traitement efficace des plaintes et réclamations.

Tableau 4 : Matrice des capacités

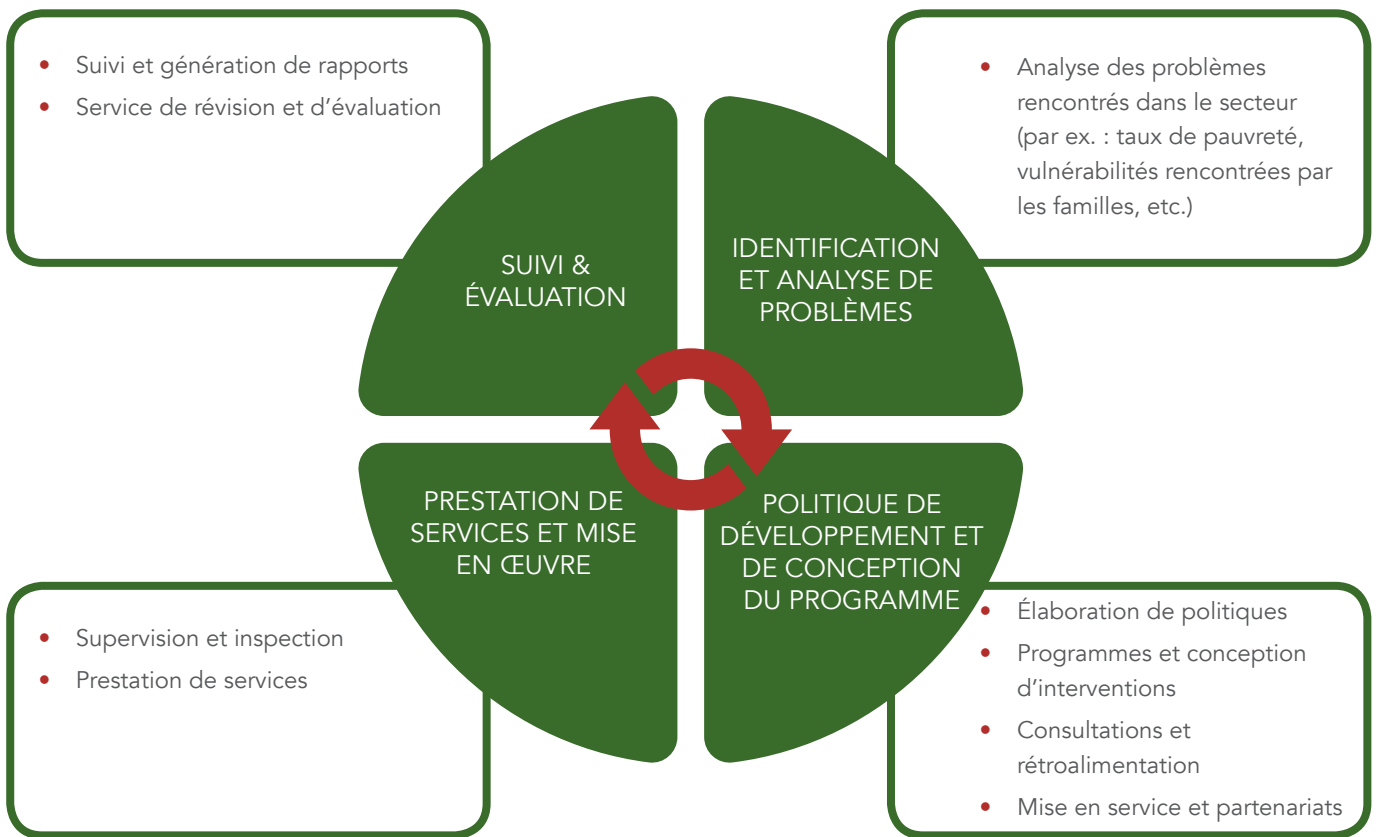
	CRÉATION DES CAPACITÉS	UTILISATION DES CAPACITÉS	MAINTIEN DES CAPACITÉS
Niveau individuel	Développement d'aptitudes adéquates, de connaissances, de compétences et de comportements	Application d'aptitudes, de connaissances et de compétences sur le lieu de travail	Réduction de la rotation du personnel, facilitation du transfert d'aptitudes et de connaissances au sein des organisations
Niveau organisationnel	Établissement de structures, de processus et de procédures efficaces ; recrutement d'un personnel suffisant et acquisition d'équipement adéquat	Intégration de structures, processus et procédures aux flux de travail quotidiens ; fourniture adéquate de biens de consommation	Adaptation régulière des structures, processus et procédures ; maintenance et réparation des équipements
Niveau institutionnel	Établissement d'institutions, de lois et de règlements adéquats	Application de lois et de règlements pour une bonne gouvernance	Adaptation périodique des institutions, lois et règlements

Source : Wyatt, 2014.

En quatrième lieu, il est également **utile d'examiner les capacités sous l'angle des différentes fonctions et séquences de processus administratifs relevant des compétences de différentes entités et individus**. De manière générale, ces processus pourraient être regroupés sur l'ensemble du cycle de politiques autour : a) de l'identification et de l'analyse des problèmes (par ex. : évaluer les catégories déficientes, vulnérables ou dans le besoin) ; b) de l'élaboration de politiques et de la conception d'interventions ; c) de la prestation de services et de la mise en œuvre ; et d) du suivi et de l'évaluation. Chaque étape du processus recouvre un sous-ensemble de fonctions et d'étapes, comme l'illustre la Figure 4.

L'évaluation des capacités peut ainsi se faire à différents niveaux, au fil du temps et à l'aune de leur existence, de leur utilisation et de leur maintien au sein des différentes fonctions ou pendant les différentes étapes des processus.

Figure 4 : Processus et fonctions



Source : Figure élaborée par les auteurs.

4.4 DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS : ÉTAPES CLÉS

Pour combler les lacunes de capacités, il convient de comprendre, de maintenir, de renforcer et d'adapter les capacités existantes, mais il peut aussi s'avérer nécessaire de dispenser des formations dans de nouveaux domaines. Si le développement des capacités peut se faire au niveau individuel (dans la mesure où notre capacité à réaliser des tâches fondamentales dépend de l'expérience, des connaissances et des aptitudes techniques), il peut également se faire aux niveaux institutionnel et organisationnel. L'environnement institutionnel influence par exemple le comportement des organisations et des individus qui les composent via un ensemble d'incitations qui stimule les organisations et encourage les individus à agir d'une certaine façon.

De façon générale, il est essentiel :

- Que le processus de développement des capacités soit dirigé par des gouvernements nationaux ou des parties prenantes et commence par poursuivre des priorités et des objectifs clairs ;
- Que les objectifs généraux poursuivis par les initiatives de développement des capacités soient alignés aux stratégies et politiques de protection sociale ;
- Que le développement des capacités ne soit pas un événement ponctuel, mais qu'il s'agisse d'un processus en constante évolution ;
- Que les besoins de capacités identifiés soient aussi précis que possible.³¹

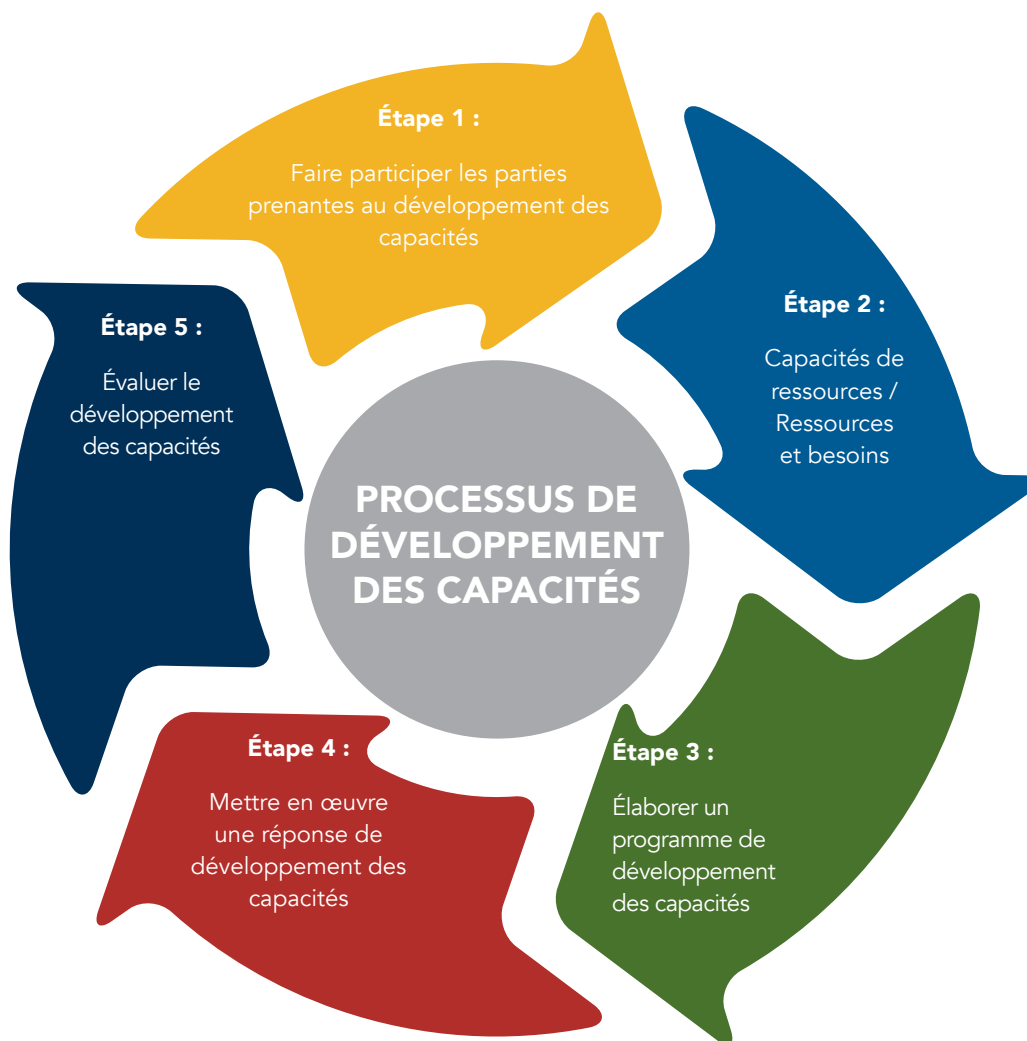
31. Dans le cas d'une unité de transferts monétaires, il peut par exemple s'avérer insuffisant de n'identifier que les capacités de supervision et s'avérer nécessaire de préciser également les aspects du processus de suivi (comme la présentation de rapports, la vérification des données, etc.) où les capacités peuvent avoir besoin d'être renforcées.

Les questions suivantes peuvent servir à définir la priorité d'un processus de formation :

- Quels types de capacités doivent être développées pour atteindre les objectifs de notre stratégie ?
- À quelles fins contribuera la création de capacités ?
- À quel moment devrions-nous développer ces capacités ?
- Quelles capacités doivent être développées ?

La Figure 5 décrit les cinq étapes d'un processus de développement des capacités. Le domaine et les circonstances précises de ce processus détermineront l'importance accordée à chacune de ces étapes :

Figure 5 : Le processus de formation pas à pas



Source : PNUD, 2009.

4.4.1 Étape 1 : Faire participer les intervenants au développement des capacités

Le processus de développement des capacités doit commencer par une interaction avec des organisations et des individus susceptibles de bénéficier directement ou indirectement du processus de développement des capacités, ou d'être affectés par ce dernier. Cette interaction permettra d'**accroître l'adhésion et l'intérêt** suscités, des facteurs essentiels au succès d'un tel processus. La mobilisation d'une vaste palette d'intervenants peut notamment contribuer à rester aligné aux objectifs d'une stratégie.



4.4.2 Étape 2 : Évaluer les lacunes et les besoins en matière de capacités

Avant de passer au développement des capacités, il importe **d'évaluer les niveaux existants de capacités** en fonction des tâches, responsabilités et normes concernées et de déterminer le niveau de capacités nécessaires à leur exécution. Les niveaux prévus de capacités doivent être compatibles avec les tâches et responsabilités à exécuter. Les attentes quant à ce qui peut être atteint dans un délai déterminé doivent en outre être réalistes et exécutables. La première phase de participation des intervenants peut servir à définir les niveaux de capacités souhaités. Il importe d'envisager différentes échelles temporelles (court, moyen et long terme) correspondant au développement de différents niveaux de capacités. La conduite d'une évaluation des capacités présente les avantages suivants :

- Elle fournit un aperçu général du type de problèmes que le processus de développement des capacités doit s'attacher à résoudre ;
- Elle permet de déterminer avec rigueur les futurs besoins en capacités ;
- Elle fixe un point de départ pour débattre des attentes suscitées par le processus de développement des capacités ; et
- Elle produit les données nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan de développement.

Une évaluation efficace des capacités doit couvrir trois niveaux généraux, comme indiqué dans la partie 4.3 : les niveaux institutionnel, organisationnel et individuel. Elle doit également recouvrir les dimensions temporelles des capacités, mais aussi les capacités liées aux exigences fonctionnelles d'une entité.

4.4.2.1 Niveau institutionnel

Au niveau institutionnel, les évaluations visent à déterminer l'adéquation des institutions (dont les lois, règlements et politiques) qui fixent les rôles, responsabilités et fonctions relatifs à la reddition de comptes. **Différents instruments peuvent contribuer à l'évaluation des capacités à ce niveau, comme la cartographie des institutions et des principaux intervenants** (voir l'Encadré 8).

Encadré 8 : Cartographie des institutions et intervenants

La cartographie et l'analyse des institutions et des intervenants a pour objectif d'identifier les caractéristiques des intervenants, leurs intérêts et motivations, la nature et le degré de leur influence sur les questions actuelles ou futures, sur les politiques, les réformes, les interventions ou les décisions du programme. Elles aident à répondre aux questions suivantes :

- Qui sont les différents acteurs et intervenants responsables de la conception, de la mise en œuvre et de la coordination de la protection sociale ?
- Quels sont les rôles et missions officiels et officieux de ces différents acteurs et intervenants en matière de conception, de mise en œuvre et de coordination de la protection sociale ?
- Quels sont les intérêts et niveaux de pouvoir/d'influence de ces différents acteurs locaux, nationaux et internationaux ? Comment ces relations de pouvoir affectent-elles (positivement ou négativement) la conception et la mise en œuvre de la protection sociale ?

Un processus de cartographie et d'analyse des institutions et intervenants peut être entrepris de façon participative, en faisant participer différentes parties prenantes. Ce processus cherche à recueillir des réponses aux questions posées ci-dessus auprès de différents acteurs, à les agréger selon les consensus existants et à identifier où des désaccords demeurent. La cartographie et l'analyse des principaux acteurs et institutions permettent de mieux comprendre si les lois et règlements en vigueur sont adaptés, si les lois et législations existantes présentent une cohérence, des contradictions ou des doublons et si les programmes et interventions relèvent des bonnes institutions. L'évaluation peut faire apparaître le besoin de réviser les missions existantes et d'introduire de nouvelles lois ou réglementations, ou de modifier celles en place.

Certains aspects de la cartographie et de l'analyse des parties prenantes peuvent être controversés (par ex. : les niveaux de pouvoir et d'influence) et difficiles à aborder avec vos collègues d'autres ministères ou organisations. Il peut donc s'avérer nécessaire de les inclure implicitement dans votre analyse pour éviter d'en discuter de façon explicite.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.



Parmi les défis les plus couramment posés par les capacités institutionnelles de la protection sociale figurent : le manque de politiques et de stratégies exposant la position de l'État sur la protection sociale, l'incohérence des lois et des politiques existantes, le manque de clarté quant aux rôles et responsabilités ou les doublons de fonctions (voir Chapitre 1).

4.4.2.2 Niveau organisationnel

Au niveau organisationnel, l'évaluation des capacités doit être axée sur l'un des domaines clés suivants : le leadership, la gestion financière, la gestion organisationnelle, les ressources humaines ou la gestion du programme. Il importe également de reconnaître que les modifications ou le développement des capacités dans chacun de ces domaines peuvent exiger l'approbation du pouvoir exécutif au niveau du Conseil des ministres ou d'apporter des modifications aux règlements. L'ensemble du gouvernement peut également présenter des processus organisationnels communs, ce qui peut compliquer la création de capacités. Le recrutement de personnel supplémentaire peut en outre se trouver limité par des protocoles de la fonction publique, comme on l'a vu au Kenya (voir Encadré 9), tandis que l'acquisition de biens et de services peut être affectée par des restrictions budgétaires.

Dans plusieurs pays d'Afrique australe, le secteur de la protection sociale souffre d'un manque de capacités dans plusieurs domaines mentionnés plus haut. Bien que ce problème concerne également d'autres secteurs et ministères sectoriels, les capacités sont particulièrement limitées dans le secteur de la protection sociale, dont les systèmes et institutions connexes sont encore récents. Comme dans la majorité des autres secteurs, la gestion financière et les capacités d'élaboration de politiques y sont plus faibles, le manque de personnel y est plus criant, les postes non pourvus y sont plus nombreux puisqu'il s'agit de jeunes ministères et les systèmes de gestion (dont les passations des marchés et les systèmes informatisés de gestion) y sont plus rudimentaires ou en cours de mise au point.

Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour évaluer les capacités d'une organisation, dont :

- **Le processus de cartographie**, qui consiste à inventorier les fonctions essentielles de l'organisation et à explorer en détail la façon dont les décisions sont prises, les actions menées et les services fournis. Il cherche à comprendre la raison motivant les services prêtés et les fins et résultats poursuivis. Il permet de mieux comprendre la marche à suivre ou effectivement suivie, mais surtout d'identifier les incohérences et défis associés aux différentes étapes et d'analyser leurs répercussions sur le développement ou l'utilisation des capacités.
- **La matrice de responsabilité et de reddition de comptes (ou matrice RACI)** : en étayant la compréhension d'un programme ou d'un processus, elle contribue à clarifier les rôles et responsabilités et garantit l'appropriation claire des tâches et des décisions. Elle permet de mieux comprendre les rôles joués par les parties prenantes dans chaque processus et l'étendue de leur engagement (si elles sont chargées du processus, si elles en sont responsables ou simplement consultées ou informées).
- **L'analyse fonctionnelle** : Cette approche de la prise de décision divise les problèmes en plus petites composantes et sous-composantes de fonctions utilisées comme l'unité d'analyse et de compréhension d'un problème. Le problème du retard de paiements peut par exemple être décomposé en différentes sous-composantes, dont le déblocage des fonds constitue le principal goulet d'étranglement à analyser.

Encadré 9 : Révision fonctionnelle du Programme national de filets sociaux du Kenya

Une analyse fonctionnelle de cinq programmes non contributifs distincts du Gouvernement kenyan a été menée en 2014. Axée sur le contexte institutionnel, les capacités d'organisation et les niveaux de personnel, cette analyse a produit les résultats exposés ci-dessous.

En matière de personnel, le ministère du Travail et de la protection sociale et ses secrétariats aux transferts monétaires avaient été dotés d'un personnel affecté à la planification, mais ses deux départements chargés des programmes de transferts monétaires manquaient cruellement de personnel au niveau provincial et sous-provincial et de nombreux postes restaient à pourvoir. Malgré ce déficit, il était peu probable que de nouveaux fonctionnaires soient recrutés vu le gel des recrutements imposé par la Commission de la fonction publique. Des groupes de volontaires et des agents temporaires sont donc intervenus pour fournir leur appui. Le personnel présentait un niveau relativement élevé de capacités individuelles dans tous les organismes impliqués, en particulier au niveau national. Si l'équipe de professionnels possédait en général une vaste expérience en matière de développement social et de services liés à l'enfance, le gel des recrutements exacerbait le problème du vieillissement de la main-d'œuvre et de l'érosion des compétences et de l'expérience accumulées lorsque les fonctionnaires prendraient leur retraite. Il s'avérait toutefois nécessaire de créer des compétences supplémentaires à celles développées grâce à l'éducation formelle. Selon les résultats de l'enquête, de nombreux fonctionnaires signalaient un manque de compétences en matière de gestion de projet, de gestion financière, d'utilisation efficace de l'informatique (notamment d'Excel et des SIS) et d'élaboration de rapports. Ils ont également estimé être insuffisamment formés en matière de leadership, de communication et de capacité de motivation pour gérer des comités et des volontaires.

Vu l'accent politique mis sur l'expansion des programmes de transferts monétaires sociaux, le temps et les ressources du personnel sous-national ont largement été réalloués à la mise en œuvre de ces programmes et la quasi-totalité des fonctionnaires sous-nationaux interrogés ont indiqué que les fonctions de transferts monétaires avaient produit un impact négatif sur les capacités et le temps dont ils disposaient pour remplir d'autres fonctions de protection sociale et de développement social. Si les ressources étaient largement suffisantes au niveau national, où le personnel n'a pas cité le manque de ressources comme une entrave à son travail, la majorité des provinces et sous-provinces souffraient de restrictions particulières en matière de disponibilité d'ordinateurs, de modems, de remboursement de dépenses personnelles en matière d'informatique, de véhicules et de combustibles, mais aussi de fonds alloués à la maintenance des équipements.

Au niveau institutionnel, la loi d'assistance sociale promulguée et entrée en vigueur en 2013 n'est pas alignée aux objectifs politiques fixés par le gouvernement dans la Politique nationale de protection sociale qui a été adoptée en 2012, mais n'a pas été mise en œuvre. Des lacunes législatives sont donc encore à déplorer. Outre le contexte institutionnel, on considère qu'une série de facteurs organisationnels affectent la mise en œuvre efficace et efficiente des programmes de transferts monétaires, comme : la prise de décisions centralisées sur la gestion des ressources humaines, qui réduit la capacité des coordinateurs de provinces à gérer leur propre personnel, le déploiement ou la nature des tâches entreprises ; un système d'évaluation des performances prévoyant des sanctions en cas de mauvais résultats, mais aucune récompense en cas de bons résultats, affectant ainsi le moral des fonctionnaires ; le manque de clarté des descriptions de postes intégrant les fonctions de prestation de services de transferts monétaires aux rôles actuellement remplis par le personnel concerné, entraînant un allongement considérable des journées de travail ; et une absence de planification de la main-d'œuvre visant à déterminer le nombre et le type de fonctionnaires nécessaires.

Source : Wyatt et al. (2014) dans Kardan et al. (2016).

4.4.2.3 Niveau individuel

Une évaluation des capacités individuelles analyse les compétences et qualifications actuelles du personnel ainsi que ses comportements ou motivations afin d'identifier les déficits de compétences à combler. Les travailleurs de l'administration publique jouent un rôle essentiel à l'efficacité de la prestation des services. Leur travail doit en principe reposer sur un cadre défini de normes. Avec l'introduction de programmes de protection sociale, le personnel actuel des organisations peut être chargé de remplir de nouvelles fonctions auxquelles il n'a pas été dûment préparé.



L'évaluation des capacités individuelles peut reposer sur différents instruments, dont :

- **L'approche des exigences professionnelles (AEP)**, qui cherche à identifier les principaux rôles joués au sein d'une institution, les compétences nécessaires à ces rôles et la correspondance entre le personnel existant et les compétences identifiées. Cette méthodologie permet de recueillir des informations sur deux niveaux. Au niveau des exigences en matière de compétences, l'AEP fournit un aperçu complet des principales activités que les professionnels des programmes doivent mener efficacement dans leur travail quotidien, mais aussi des connaissances, aptitudes et comportements nécessaires au déploiement de chaque activité. À un autre niveau, l'AEP fournit également des informations constituant la base des matrices RACI, qui décrivent la fonction remplie par les fonctionnaires dans chaque processus de base (voir plus haut).
- **La cadre de compétences** est une structure qui établit et définit les compétences, connaissances et comportements nécessaires au bon déroulement d'une tâche particulière (compétence). Il sert de base pour déterminer si les fonctionnaires d'une organisation possèdent les compétences nécessaires pour remplir les fonctions et responsabilités qui leur sont exigées.

4.4.3 Étape 3 : Formulation d'une réponse de développement des capacités

Une fois les lacunes de capacités identifiées, **l'étape suivante consiste à formuler une réponse et un plan d'action**. Cette réponse doit reposer sur les capacités existantes et les intervenants doivent comprendre que les processus de développement des capacités visent à leur permettre de mieux faire ce qu'ils font déjà.

Il importe que les réponses formulées recouvrent tous les niveaux analysés plus haut (institutionnel, organisationnel et individuel). Il convient d'établir une distinction entre les réponses relativement peu chères et applicables à court terme et celles dont la mise en œuvre est plus chère et à plus long terme. Il importe donc d'établir le budget des réponses pour en évaluer la viabilité et pouvoir fixer des priorités à différents moments. Tout processus consistant à établir des priorités peut être politique et exiger à ce titre d'être mené de façon participative.

En Zambie, l'évaluation des capacités des volontaires de la communauté a débouché sur des recommandations favorables à une modification des directives fournies aux provinces et aux volontaires de la communauté, mais aussi sur le plan de formation utilisé pour former ces groupes à leurs rôles et responsabilités à partir de ces directives révisées.

4.4.4 Étape 4 : Mise en œuvre d'une réponse de développement des capacités

Cette phase consiste à mettre en œuvre la planification et l'analyse réalisées au cours des phases précédentes. Pour que la réponse formulée soit appropriée et pérenne, leur mise en œuvre doit être canalisée par des systèmes existants et non reposer sur la création de systèmes parallèles.

Au niveau institutionnel, le développement des capacités dans ce contexte passe par la création d'institutions adéquates et appropriées, dont des lois, règlements et politiques établissant des fonctions claires, des responsabilités et des fonctions de reddition de comptes. Un plan de développement des capacités peut exiger d'identifier les institutions appropriées pour superviser la coordination et l'exécution des fonctions de protection sociale ; il peut aussi exiger d'appuyer la rédaction de politiques appropriées et de documents législatifs et d'en garantir l'adoption. Dans les pays qui en sont dotés, le plan de développement des capacités peut exiger l'établissement de processus et de mécanismes garantissant leur respect ou leur adaptation à un environnement changeant et à l'évolution des programmes.

Au niveau organisationnel et à court terme, les partenaires de développement peuvent appuyer les capacités par la prestation d'une assistance technique et d'un appui financier, comme on l'a vu dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Pour que cet appui à court terme puisse donner lieu à un développement substantiel des capacités, il convient d'élaborer un plan de transition prévoyant une hausse progressive des responsabilités de financement et de recrutement de fonctionnaires.

Une partie des lacunes de capacités organisationnelles peut également être comblée par des modifications institutionnelles susceptibles d'accroître l'alignement ou l'intégration des programmes et l'ajustement des modèles de prestation de services pour s'adapter aux capacités existantes, notamment dans des contextes où les contraintes en matière de capacités sont susceptibles de persister (Kardan et al, 2016).

Au niveau individuel, le développement des capacités des individus est généralement assuré par des formations qui prennent souvent la forme de « formations en cascade » en raison de l'intensité de main-d'œuvre des différents modèles. Parmi les principales considérations en la matière figure la mise en place au sein des organisations de fonctions dédiées à l'organisation régulière de formations dispensées par des formateurs dominant non seulement les aspects pratiques de la formation, mais aussi des techniques de formation adéquates fondées sur des principes d'apprentissage des adultes (Kardan et al, 2016).



DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Dans de nombreux pays, des volontaires de la communauté jouent des rôles importants et substantiels dans l'exécution de programmes de protection sociale. Il importe que ces plans de formation prennent ces groupes essentiels en considération et leur fournissent l'appui technique et matériel nécessaire.

En dernière instance, les organisations peuvent vouloir élaborer une politique de ressources humaines générale comprenant une composante expressément consacrée au développement des capacités, grâce à laquelle les fonctionnaires seront formés via différents mécanismes et bénéficieront d'une assistance technique adéquate pour la conception et l'exécution de leurs fonctions. Certaines organisations dispenseront des formations de reconversion et d'amélioration des compétences critiques pour assurer une bonne prestation des services et leur valorisation dans leur plan de travail.

Outre le développement des compétences et des connaissances par la formation, l'évaluation des capacités doit s'intéresser à l'interface reliant les dimensions organisationnelles et individuelles, et notamment se demander si les systèmes et processus organisationnels (comme les systèmes servant à évaluer les compétences et à fixer les hausses de salaire) offrent des incitations suffisantes pour encourager l'apprentissage et l'obtention de bons résultats, mettre l'accent sur la responsabilisation des individus quant aux résultats obtenus et permettre le maintien des compétences et des talents.

Encadré 10 : Initiatives de développement des capacités pour les fonctionnaires en Australie

Ancien organisme du département des services sociaux du Gouvernement fédéral australien, Centrelink a été absorbé par ce département chargé de fournir une palette de services de protection sociale et d'allocations et de services liés à la santé. En 2014-2015, des modifications significatives ont été apportées à la méthode de développement des compétences techniques de tous les fonctionnaires, auparavant axée sur la simplification, la consolidation et une meilleure organisation des produits d'apprentissages dans le but de promouvoir une main-d'œuvre compétente et impliquée. Un modèle clair a alors été élaboré pour tous les apprentissages techniques de prestation de services, notamment à travers la publication d'un nouveau catalogue du système de gestion de l'apprentissage (couvrant notamment les parcours d'apprentissage) et l'organisation de différents apprentissages de base destinés à toutes les fonctions de prestation de services.

Un programme de formation obligatoire permettant de mettre à jour les connaissances de la main-d'œuvre en matière de comportements et de compétences critiques fondées sur la législation a été mis en œuvre et suivi par 88% de l'ensemble de la main-d'œuvre du département.

Source : Gouvernement australien (2015).

4.4.5 Étape 5 : Évaluation du processus de développement des capacités

Une fois les activités de développement des capacités lancées, il importe d'assurer une supervision continue de leur exécution et d'évaluer leur contribution aux stratégies sectorielles globales. Pour évaluer un processus de développement des capacités, il convient de se demander s'il a permis d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la prestation des services plutôt que d'examiner les résultats obtenus : nombre de personnes formées, etc. Ce processus peut être favorisé par un bon système de suivi et de gestion (voir Module S&E).

4.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Les capacités des organismes responsables, mais aussi du plus vaste système de la fonction publique où ils opèrent, constituent un facteur important pour la mise en œuvre de programmes de protection sociale.
- Dans le contexte de la protection sociale, les capacités sont évaluées par rapport aux organismes chargés de mettre en œuvre les programmes en la matière, conformément aux normes et exigences établies dans la réglementation ou dans les manuels opérationnels établis. Il est important de déterminer si les capacités existantes sont suffisantes ; il faut donc commencer par examiner la situation actuelle de la prestation de services et en identifier les défaillances spécifiques susceptibles de trahir les manques actuels de capacités.
- L'évaluation des capacités doit s'interroger sur l'adéquation des éléments suivants : les dispositions législatives et réglementaires et les relations institutionnelles ; le niveau du personnel, des ressources et du système en place au niveau organisationnel pour remplir les fonctions attribuées ; et les connaissances, compétences et comportements des fonctionnaires.
- Après avoir identifié les lacunes de capacités par rapport aux normes établies, un plan peut être élaboré pour les combler. Il importe de noter que certaines lacunes peuvent être plus faciles à combler que d'autres et qu'une démarche de développement des capacités doit être élaborée à long terme.
- Les plans de développement des capacités doivent reconnaître l'horizon temporel de sa mise en œuvre et les coûts et ressources nécessaires à sa mise en œuvre. La mise en œuvre de certaines actions demandera moins de temps et d'argent que d'autres. Il convient de s'assurer que les changements de capacités entrepris ne repoussent pas indéfiniment la réforme, mais contribuent au contraire à une vision séquencée du développement des capacités à long terme.

BIBLIOGRAPHIE

- Barrett, S., & Kidd, S. (2015). Materials on Development Financing, (3). <<http://doi.org/10.13140/RG.2.1.1575.6003>>.
- Bassett, L., Giannozzi, S., Pop, L., & Ringold, D. (2012). Rules, Roles and Controls: Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance, (1206), 1–88. Consulté sur <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSID=IB/2012/03/22/000386194_20120322015348/Rendered/PDF/676120NWP012060Encadré367885B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=IB/2012/03/22/000386194_20120322015348/Rendered/PDF/676120NWP012060Encadré367885B00PUBLIC0.pdf)>.
- de Neubourg, C. (2002). Incentives and the Role of Institutions in the Provision of Social Safety Nets. Social Protection Discussion Paper Series, (0226), 27.
- Garcia, M., & Moore, C. (2012). The Cash Dividend. <<http://doi.org/10.1596/978-0-8213-8897-6>>.
- Gouvernement australien (2015), Rapport annuel du département des ressources humaines 2014-15 ; Consulté sur <<https://www.humanservices.gov.au/corporate/annual-reports/annual-report-2014-15>>.
- Hood, C. (1991), A Public Management For All Seasons? Public Administration Vol. 69, printemps 1991, 3-19.
- OIT (2015), Cash transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women in South Africa ; Working Paper No. 4/2015, Genève.
- OIT. (2016). A one-stop shop for accessible, transparent and efficient public service delivery: Mongolia. Social Protection in Action: Building Social Protection Floors.
- ISSA. (2011). ISSA good governance guidelines for social security institutions.
- Kardan, A., Wyatt, A., Quarles van Ufford, P., Attah, R., (2016) "Assessing the capacity of local administration and community structures to deliver social protection programmes".
- Kardan, A., Bailey, S., Solorzano, A. et Fidalgo, L. (2016), 'Shock-Responsive Social Protection Systems research: Mozambique country case study', Oxford Policy Management, Oxford, Royaume-Uni.
- Osborne, S. (ed.) (2010), The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, Abingdon: Routledge.
- Rubio, G. M. (2011). Safety Net Programs Measuring Governance and Service Delivery in Safety Net Programs, (1119).
- République d'Afrique du Sud (2004), South African Social Security Agency Act 2004, Government Gazette Vol. 468, No. 26418.
- Samson, M., Niekerk, I. Van, & Mac, K. (2006). Designing and implementing social transfer programmes.
- Rapport annuel 2013-2014 du South African Social Security Agency (SASSA).
- Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). (2012). Local Government and Social Protection: Making service delivery available for the most vulnerable, 1–116. Consulté sur <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=373&menu=35>>.
- PNUD. (2013). Strengthening the Governance of Social Protection: The Role of Local Government. A Working Paper for the Regional Dialogue for Social Protection and Local Governance.
- Banque mondiale. (n.d.). Safety Nets How To: A tool kit for practitioners.
- Wyatt, A. (2010), Social Welfare Strengthening to Address the Needs of Most Vulnerable Children: A Methodological Framework for Capacity Gap Analysis. Volume 2: Projet de cadre méthodologique. UNICEF.



APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection social global constitué de composantes interdépendantes.

Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous.

D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

LEG	Cadres juridiques
S&I	Sélection & identification
ADM	Administration et systèmes de mise en œuvre
COO	Coordination
GOV	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
SIG	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
FIN	Financement & gestion financière
S&E	Suivi & évaluation

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficacéité des systèmes de protection sociale. TRANSFORM vise non seulement à dispenser des connaissances de pointe utiles pour relever les défis auxquels se trouvent confrontés les pays de la région, mais aussi à encourager les apprenants à assumer un rôle moteur dans la transformation de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

POURQUOI TRANSFORM ?

Il existe de nombreux programmes de formation dans le domaine de la protection sociale ; un grand nombre d'idées, de concepts, de méthodes et de techniques de base sont donc disponibles. Les institutions et les individus éprouvent pourtant une grande difficulté à mettre en place des systèmes de protection sociale vastes et complets.

Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité, à appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation et à les prendre en main. Pour générer la transformation à laquelle aspire ce programme, cette capacité est au moins aussi importante que les connaissances elles-mêmes.

Toutes les ressources de TRANSFORM, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Pour de plus amples informations, consulter la couverture..

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org

Ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORM A ÉTÉ MIS AU POINT SUR LA DEMANDE DE L'UNION AFRICAINE



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE TRANSFORM :



