



COO

COORDINATION

RÉSUMÉ DU MODULE



TRANSFORM est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant d'experts et de professionnels issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Cathy Chames et Nana Davies (*Southern Hemisphere*), auquel a également contribué Thibault Van Langenhove (OIT). La version intégrale du manuel correspondant est disponible sur le site internet de l'initiative *TRANSFORM*.

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luc 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 réagénant, 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 réagencez, 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 coordination des systèmes de protection sociale non contributive : 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>.



LISTE DES ABBREVIATIONS

CRDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
OIT	Organisation internationale du travail
OPH	Organisation de personnes handicapées
PS	Protection sociale
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale (<i>South Africa Social Security Agency</i>)
SGU/SWS	Service de guichet unique (<i>Single Window Service</i>)
SIG/MIS	Système d'information de gestion (<i>Management Information Systems</i>)
SPS	Socle de protection sociale
S&E	Suivi et évaluation
TIC	Technologies de l'information et de la communication

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction : Défis et obstacles rencontrés pour coordonner la protection sociale	5
2	Le besoin de coordination dans le domaine de la protection sociale	7
2.1	Définition de la coordination de la protection sociale	7
2.2	Les Socles de protection sociale proposent une approche globale de la protection sociale	7
2.2.1	Cohérence de la protection sociale et des politiques de décentralisation	8
2.3	La continuité des relations	8
3	Introduction aux niveaux de coordination de la protection sociale	9
3.1	Modèle conceptuel de coordination de la protection sociale	9
4	La coordination horizontale au niveau des politiques	11
4.1	Analyser les parties prenantes pour identifier celles à mettre à contribution dans la coordination au niveau des politiques	12
4.2	Améliorer la coordination via l'élaboration ou la révision de politiques de protection sociale	12
4.2.1	Constitution d'un groupe de travail pour l'élaboration ou la révision de la politique de protection sociale	12
4.2.2	Élaboration ou révision du cadre juridique, de la stratégie de politique, du plan opérationnel et du cadre de suivi et d'évaluation pour la protection sociale	13
4.3	Renforcer la coordination du financement de la protection sociale	14
4.4	Structures institutionnelles de coordination des politiques	14
5	La coordination horizontale au niveau du programme/institutionnel	16
5.1	Structures institutionnelles de coordination des programmes au niveau national	17
5.1.1	Principaux facteurs de succès pour la structure nationale de coordination des programmes	17
5.2	Planification intégrée des programmes de protection sociale	17
5.3	Système intégré de suivi et d'évaluation	18
5.4	Quel niveau d'intégration des programmes ? Passerelles et harmonisation entre programmes de différents secteurs	18
5.4.1	Catégories d'approches visant à renforcer des programmes coordonnés	18
6	La coordination horizontale au niveau de l'administration	20
6.1	Outils pour l'amélioration de la coordination de la protection sociale au niveau administratif : services d'assistance en amont et en aval aux usagers	21
6.1.1	Intégration de l'assistance en amont aux usagers	22
6.1.2	Intégration de l'assistance en aval aux usagers : systèmes d'aiguillage et de gestion des dossiers	23
7	La coordination verticale	26
7.1	Flux verticaux d'information entre tous les niveaux administratifs	27
7.2	Améliorer la coordination verticale	28
7.2.1	Définition des rôles et responsabilités de différents niveaux administratifs	28
7.2.2	Simplification des structures de coordination verticale	28
7.2.3	Garantir que les mécanismes de coordination soient investis de la mission et des capacités de coordination nécessaires	28
7.2.4	Élaborer des manuels opérationnels pour orienter la coordination verticale de la protection sociale	29
7.2.5	Prendre des mesures d'incitation à la coordination	29

INTRODUCTION : DÉFIS ET OBSTACLES RENCONTRÉS POUR COORDONNER LA PROTECTION SOCIALE

La conception et la mise en œuvre d'un système de protection sociale requièrent la coordination des différentes organisations participant à la prestation des services et transferts de protection sociale, dont des ministères, des structures décentralisées et des organisations de la société civile. La plupart des programmes de protection sociale sont toutefois conçus et mis en œuvre isolément et pratiquement dépourvus de toute passerelle ou complémentarité.

Ce facteur a contribué à la fragmentation et au chevauchement des politiques et des programmes. De nombreux autres facteurs entravent la coordination de la protection sociale et contribuent à sa fragmentation :¹

1. Rawlings, L, Murthy, S. et Winder, N. 2013. *Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems*. Janvier 2013. UNICEF et la Banque mondiale.

- L'absence d'un cadre national ou d'une stratégie de protection sociale ;
- La compréhension limitée des options les plus indiquées pour la mise en œuvre des systèmes ;
- Les connaissances limitées et l'absence de partage d'informations ;
- Le manque de coordination et de dialogue entre les efforts nationaux, non étatiques et informels ;
- La faible coordination verticale entre les niveaux central et local ;
- Faible coordination horizontale entre les différents acteurs participant à la gestion (et au financement) d'une vaste gamme de politiques et de programmes ;
- Le sous-financement et capacités organisationnelles limitées des principaux organismes chargés de la protection sociale ;²
- La multiplicité des calendriers et des cycles de planification ;
- Les liens limités ou inexistantes entre les programmes contributifs et non contributifs ;
- Le recours à différents systèmes d'administration (par ex. : sélection et identification, exécution, enregistrement et/ou suivi et évaluation) pour chaque programme ;
- Les difficultés liées au niveau de responsabilité ;
- La mauvaise coordination des systèmes de performances ;
- La protection du budget ;
- Les questions de « chasse gardée » ;
- La bureaucratie.

Toute forme de collaboration comporte des avantages et des inconvénients. Les organismes doivent évaluer les avantages et les inconvénients de travailler isolément et les comparer à ceux de coordonner leur travail, en tenant compte de l'intérêt des populations desservies. L'établissement de systèmes de protection sociale requiert toutefois leur coordination, pour les raisons suivantes :

- Garantir la traduction du droit à une protection sociale inclusive dans la réalité du terrain (coordination verticale) pour tous les groupes vulnérables en fonction du contexte spécifique du pays ;
- Garantir l'efficacité du système en évitant les doublons et en générant des synergies entre les différentes composantes du système (les transferts sociaux doivent se compléter sur les dimensions horizontale et verticale de la coordination de la protection sociale pour garantir la couverture universelle et l'adéquation des prestations) ;
- Garantir l'efficacité du système de protection sociale en luttant contre la nature multidimensionnelle de la pauvreté, ainsi qu'à ses facteurs tels que l'inégalité entre les sexes, l'exclusion systémique des personnes handicapées, la discrimination ou l'exclusion d'autres groupes vulnérables, des minorités ethniques, etc. ;
- Garantir l'adéquation et la cohérence du système lui-même, mais aussi son efficacité et sa viabilité financière.



2

LE BESOIN DE COORDINATION DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE

2.1 DÉFINITION DE LA COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE

La coordination de la protection sociale peut se définir comme l'alignement et l'harmonisation de toutes les activités des intervenants (au niveau du programme et de l'administration) de façon cohérente et globale pour atteindre des objectifs clairement identifiés et partagés (au niveau des politiques). Une relation verticale (coordination verticale) doit évidemment relier le niveau des politiques et le niveau opérationnel

2.2 LES SOCLES DE PROTECTION SOCIALE PROPOSEN UNE APPROCHE GLOBALE DE LA PROTECTION SOCIALE

Les Socles de protection sociale (SPS) de l'Organisation internationale du travail (OIT) sont un ensemble de politiques sociales dont l'objectif consiste à promouvoir une approche complète, cohérente et coordonnée de la protection sociale (PS) garantissant la protection des bénéficiaires tout au long de leur vie.

Les approches de SPS prévoient une coordination horizontale et verticale au sein du système de protection sociale, ainsi qu'une coordination entre le système de protection sociale et d'autres domaines de politiques publiques.

2.2.1 Cohérence de la protection sociale et des politiques de décentralisation

Un nombre croissant de pays africains délègue progressivement les décisions relatives aux programmes et à l'allocation des ressources au niveau de leurs provinces. D'une part, une telle délégation peut créer des opportunités de collaboration entre les secteurs en assurant une adaptation accrue des politiques et programmes aux contextes spécifiques et aux besoins locaux, mais elle peut également faire surgir de nouvelles difficultés. D'une part, une certaine décentralisation des compétences permet d'ajuster les programmes aux situations locales. D'autre part, les premiers pas vers la décentralisation des compétences (par ex. : nouvelles lois, réglementations, structures organisationnelles) risquent de ne guère avoir d'effet tant que les capacités n'ont pas été développées au niveau local. La déconcentration sans renforcement adéquat des capacités peut également conduire à des approches incohérentes et inéquitables de la mise en œuvre. Par exemple, la détermination du handicap pour les programmes ciblés sur le handicap peut devenir incohérente d'une zone administrative à l'autre si le personnel du programme n'est pas formé de manière adéquate quant au handicap. Dans des contextes où les compétences relatives aux programmes de protection sociale relèvent de différents niveaux, la délégation des compétences peut compliquer encore davantage la collaboration entre les secteurs

2.3 LA CONTINUITÉ DES RELATIONS

La coordination peut varier en intensité, d'une coordination peu complexe ou « flexible » reposant sur des accords simples (deux secteurs peuvent se contenter de partager des connaissances et des objectifs tout en planifiant chacun de leur côté leurs propres politiques et programmes) à une coordination plus complexe reposant sur des accords intégrés (partage des objectifs, activités et ressources humaines, financières et informatiques).

La coordination peut donc être vue comme **une continuité de relations reposant sur un niveau croissant de confiance et de partage de ressources, de risques et de récompenses**. La continuité doit commencer par la création d'un réseau (sans partage de ressources) pour ensuite passer à la coordination (partage minimal de ressources), à la coopération (partage relatif de risques et de récompenses), à la collaboration (partage de risques, de responsabilités et de récompenses) et enfin à l'intégration sous la forme d'une fusion des programmes et des structures (voir tableau 1 ci-dessous).³ Il existe aussi d'autres approches permettant de renforcer la coordination des programmes ; elles seront décrites plus en détail dans la section 5 du présent module.

Tableau 1. La continuité des relations

CRÉATION D'UN RÉSEAU (NETWORKING)	COORDINATION	COOPÉRATION	COLLABORATION	INTÉGRATION
Échange d'informations bénéficiant à tous	Échange d'informations bénéficiant à tous	Échange d'informations	Échange d'informations	Partage intégré des informations (par ex. : base de données des bénéficiaires)
Relation informelle	Relation formelle	Relation formelle	Relation formelle	Relation formelle reflétant la diversité des idées et des expériences
Niveau minimum de temps et de confiance	Niveau modéré de temps et de confiance	Niveau substantiel de temps et de confiance	Niveau élevé de temps et de confiance	Niveau élevé de temps et de confiance
Pas de partage de ressources	Partage de ressources minimal	Partage de ressources pour atteindre des objectifs communs	Partage des ressources et formation des partenaires pour atteindre des objectifs communs	Fusion des ressources (humaines, financières, informatiques, propriétés, etc.)
Modification limitée des activités	Modification des activités	Modification des activités et partage relatif des risques et récompenses	Modification des activités et partage des risques, responsabilités et récompenses	Planification (conjointe) intégrée et mise en œuvre des programmes/organismes/structures

3. Présidence de l'Afrique du Sud : département du suivi et de l'évaluation des performances (2013)
Impact and implementation Evaluation of Government Coordination Systems, examen de la littérature internationale,
Département du suivi et de l'évaluation des performances : Pretoria.

INTRODUCTION AUX NIVEAUX DE COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE

Pour être véritablement efficace, la coordination horizontale doit se faire à trois niveaux : les politiques, les programmes et l'administration. Les efforts de coordination doivent en outre prévoir un mécanisme garantissant la coordination verticale des différents niveaux. Cette démarche permettra l'adoption d'une approche globale, de la planification à la mise en œuvre.

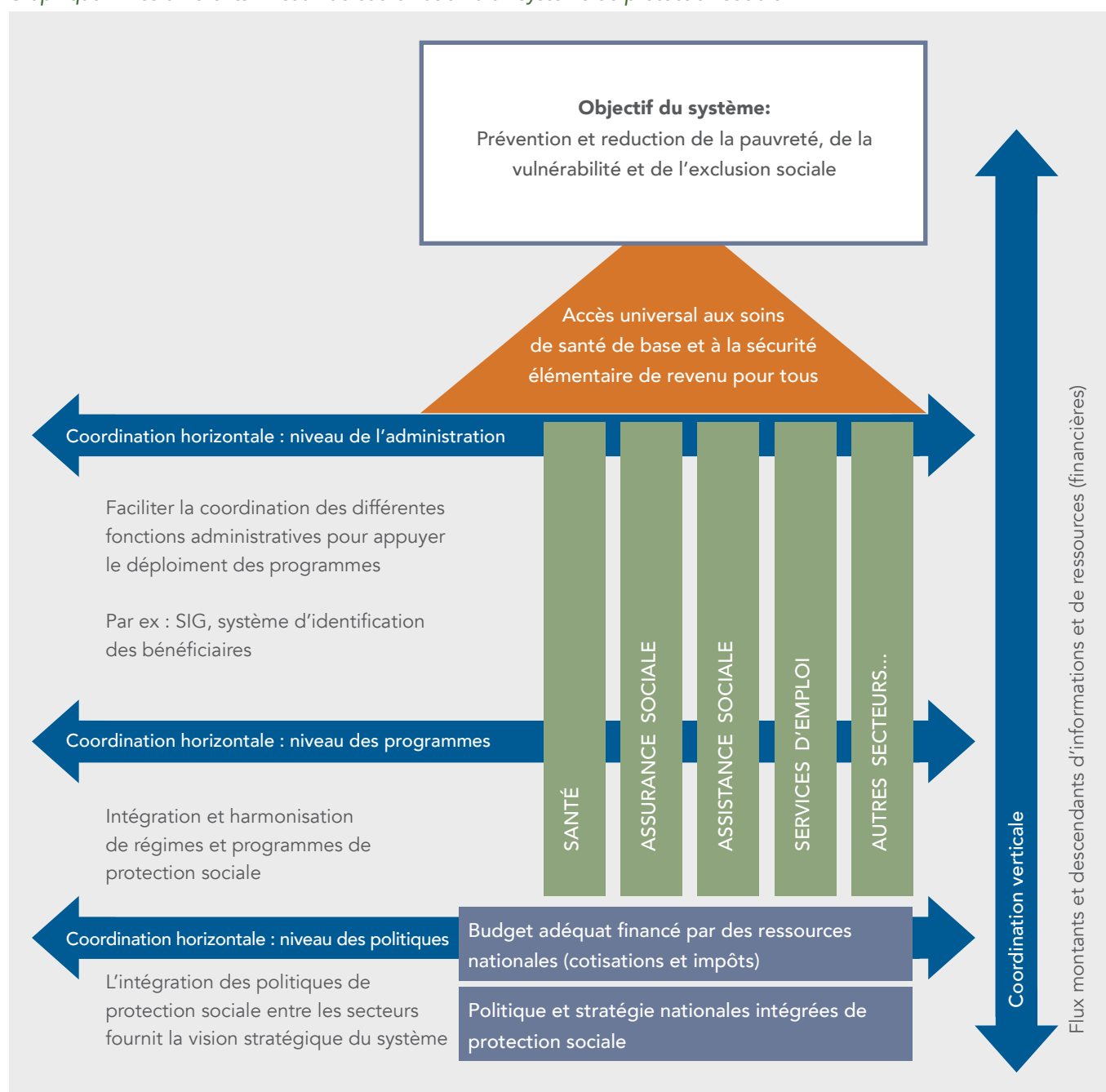
3.1 MODÈLE CONCEPTUEL DE COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE

La façon dont les différents niveaux de coordination interagissent pour renforcer l'ensemble du système de protection sociale est illustrée dans le diagramme du Graphique 2, sous forme de maison.

- **Le système de protection sociale** comprend différentes composantes qui peuvent fonctionner séparément, mais sont interdépendantes et se complètent à la façon d'un système pour atteindre l'objectif général de réduire et de prévenir la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Ensemble, ces composantes garantissent un accès universel aux services de base de santé et de revenu pour tous (aide à l'enfant, protection sociale pendant l'âge de travailler et pension de vieillesse).
-

- **Le système repose sur** la législation nationale intégrée en matière de protection sociale, de politiques et de stratégies, mais aussi d'un budget adéquat et expressément alloué à la protection sociale et financé par des ressources nationales (impôts et cotisations). C'est ici qu'intervient la coordination horizontale au niveau des politiques, qui cherche à assurer la cohérence générale des politiques entre les structures du gouvernement (différents ministères sectoriels sont chargés de différentes composantes du système).
- **La coordination horizontale au niveau de l'administration et des programmes** recouvre les différents piliers et facilite l'alignement, l'intégration et l'harmonisation des programmes et des sous-systèmes sur lesquels ils reposent.
- **La coordination verticale** garantit la cohérence globale des fondations et de l'exécution des programmes de protection sociale. Elle doit inclure le flux de ressources et d'informations circulant du haut vers le bas et du bas vers le haut.

Graphique 1. Les différents niveaux de coordination d'un système de protection sociale



4

COORDINATION HORIZONTALE AU NIVEAU DES POLITIQUES

Objectifs : garantir la cohérence des politiques entre les organes du gouvernement

Le niveau des politiques constitue le plus haut niveau d'action, où sont définis les objectifs et fonctions du système de protection sociale, qui s'inscrit dans le cadre des objectifs et paramètres fixés par le pays. Le principal objectif des efforts de coordination déployés au niveau des politiques consiste à définir le SPS national et à créer une feuille de route pour sa mise en œuvre. Les instruments suivants peuvent servir à coordonner les politiques.

4.1 ANALYSER LES PARTIES PRENANTES POUR IDENTIFIER CELLES À METTRE À CONTRIBUTION DANS LA COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES

La première étape vers l'amélioration de la coordination des politiques consiste à déterminer qui sont les parties prenantes concernées par le secteur de la protection sociale afin de les inclure dans le processus de révision ou d'élaboration de politiques. Ces parties prenantes sont les fonctionnaires participants, les partenaires de développement et les organisations de la société civile. Il convient de veiller à ce que les ministères, les partenaires de développement, les organisations non gouvernementales et les organisations représentatives des femmes et des jeunes filles, des personnes handicapées, des personnes âgées, des minorités ethniques, entre autres, soient représentés au sein de cet organe. Voici quelques points à prendre en considération dans l'analyse des parties prenantes :

- **La participation précoce de parties prenantes/partenaires peut représenter à la fois un risque et un avantage.** En effet, il faut du temps pour bâtir une confiance et une compréhension mutuelles ; il importe donc de s'y prendre tôt pour générer une appropriation et une volonté de travailler ensemble. D'autre part, la création trop précoce d'un réseau de parties prenantes peut toutefois entraver l'atteinte d'un consensus. Avant de lancer des activités conjointes, il convient donc de réfléchir minutieusement à qui impliquer et à quand le faire. Les bénéficiaires prévus du programme devraient être activement inclus dans cet engagement, y compris les organisations de personnes handicapées (OPH) et d'autres groupes représentatifs. Dans le même ordre d'idées, il est important d'effectuer des analyses de genre, de handicap et d'autres vulnérabilités dès le début, et d'envisager les objectifs, la conception et les éléments de mise en œuvre du programme qui peuvent s'attaquer aux facteurs de pauvreté et d'exclusion tels que l'inégalité entre les sexes, l'exclusion des personnes handicapées, entre autres, très tôt dans le processus d'élaboration du programme.
- **Il est important d'identifier les parties prenantes de la protection sociale.**
- **L'investissement de temps et d'énergie par les dirigeants de haut niveau pour appuyer et façonner des activités coordonnées est essentiel pour garantir le succès de la coordination.**
- **La société civile joue souvent un rôle de garde-fou.** Son vigoureux plaidoyer en faveur des plus pauvres crée est donc parfois source de tensions avec le gouvernement.
- **La communauté organisée des entreprises peut exercer une grande influence sur les législateurs,** principalement en exigeant une plus grande responsabilisation du gouvernement quant aux services publics et aux finances publiques, soucieuse qu'une bonne utilisation soit faite des fonds publics.

4.2 AMÉLIORER LA COORDINATION VIA L'ÉLABORATION OU LA RÉVISION DE POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

Il est fondamental de fixer des objectifs communs pour pouvoir coordonner les efforts au niveau des politiques. L'organisation d'un dialogue national et l'élaboration/la révision de la politique de protection sociale peut s'avérer fondamentale pour jeter les bases d'une coordination efficace au niveau des politiques.

4.2.1 Constitution d'un groupe de travail pour l'élaboration ou la révision de la politique de protection sociale

Une structure consultative de coordination peut être créée pour garantir que la politique de protection sociale soit élaborée et révisée de façon intégrée et complète et éviter que les différentes parties prenantes ne travaillent de façon isolée. Elle peut prendre la forme d'un groupe de travail interministériel ou inter-agences et peut servir de plateforme d'échange d'informations et d'expériences entre spécialistes du secteur. La création d'une telle équipe peut également renforcer l'impact des politiques et des services de conseil technique dispensés au gouvernement, dans la mesure où les orientations ainsi fournies peuvent être collégalement débattues.





Les principaux aspects à garder à l'esprit pour la constitution de cette équipe ou de ce groupe de travail sont les suivants :

- **Leadership, mission et responsabilisation** : L'équipe ou le groupe de travail doit être dirigé(e) par un ministère doté de capacités suffisantes en matière de leadership.
- **Membres du groupe** : L'équipe ou le groupe de travail doit être représentatif des diverses institutions gouvernementales impliquées dans le domaine de la protection sociale, ainsi que des représentants d'autres parties prenantes, des entreprises et du mouvement syndical, des partenaires de développement et des organisations de la société civile concernées, y compris celles qui travaillent sur des questions liées à l'inégalité de genre, à l'inclusion des personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables. La représentation directe de personnes appartenant à des groupes cibles (par exemple, les personnes handicapées, les femmes et les jeunes filles) devrait également être obligatoire.
- **Rôles et responsabilités** : Tous les membres de la structure de coordination doivent assumer des rôles et des responsabilités clairement définis qu'il convient d'inscrire clairement dans des termes de référence ou dans un protocole d'accord.

4.2.2 Élaboration ou révision du cadre juridique, de la stratégie de politique, du plan opérationnel et du cadre de suivi et d'évaluation pour la protection sociale

L'établissement de priorités partagées pour l'extension de la protection sociale et la mise en œuvre d'un SPS doivent être inscrits dans un cadre stratégique et dans la politique nationale de protection sociale. L'élaboration d'une telle politique et d'une telle stratégie oblige également un pays à assurer la cohérence des politiques de développement de la protection sociale avec d'autres politiques nationales, notamment en ce qui concerne le financement disponible (allocation de l'espace budgétaire), et à veiller à ce qu'elles tiennent compte de la dimension de genre et qu'elles intègrent les personnes handicapées, les minorités ethniques, les personnes âgées ou autres groupes marginalisés. Dans l'idéal, l'élaboration de la stratégie doit reposer sur les résultats d'un dialogue national (voir l'exemple ci-dessous), facilitant l'adoption de la stratégie et sa mise en œuvre.

Les principales composantes du cadre de protection sociale doivent être les suivantes :

- **Un document d'orientation**
Puisque la protection sociale couvre plusieurs secteurs différents, une politique nationale de protection sociale doit être globale, répondre aux besoins des différents groupes vulnérables (par exemple, les femmes et les filles, les personnes handicapées) et être inclusive. Une politique de protection sociale doit être alignée sur le plan de développement national du pays et sur les politiques destinées à des groupes cibles spécifiques (par exemple, la législation nationale sur le handicap, la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH)). La coordination doit être reconnue comme un principe directeur de la politique et contenir des détails sur les dispositions institutionnelles requises pour la coordination horizontale et verticale de la protection sociale.
- **Un plan opérationnel détaillé**
Une fois élaborée, la politique/stratégie nationale de protection sociale doit être appliquée via un plan d'exécution qui détermine : 1) les programmes et activités spécifiques à entreprendre ; 2) les ministères/départements chargés de mener ces programmes et activités ; et 3) les ressources (humaines et financières) nécessaires pour mener ces programmes et activités.
- **Un budget**
Un budget du plan d'exécution doit être dressé, car l'élaboration de la politique de protection sociale doit tenir compte des ressources financières disponibles et de l'allocation des ressources nécessaires. La budgétisation devrait inclure des ressources pour les considérations d'équité entre les sexes et pour l'inclusion des personnes handicapées, conformément aux engagements de la CRDPH (par exemple, communication et infrastructure accessibles).
- **Un cadre juridique**
Les politiques, stratégies et plans peuvent être réunis au sein d'un cadre juridique détaillé de protection sociale. Ce cadre peut servir à renforcer la vision commune de la protection sociale et jeter les bases de la coordination des différents ministères.

- **Un cadre et un système de suivi & d'évaluation**

Le cadre et le système de suivi et d'évaluation (S&E) constituent un outil essentiel à la coordination efficace du processus de gestion et de prestation de services de protection sociale. Il doit contenir un ensemble d'indicateurs de base permettant de mesurer les résultats et l'impact de la coordination et de l'intégration des services de protection sociale à tous les niveaux de gouvernement (voir module S&E). Ces résultats doivent être suivis dans une optique d'équité, en fournissant des données désagrégées en fonction du sexe, du statut de handicap, de l'appartenance ethnique et d'autres vulnérabilités connues afin de s'assurer que le programme touche équitablement tous les bénéficiaires et qu'il puisse mener à des effets positifs. Des évaluations régulières doivent être menées pour déterminer le niveau de coordination des services et des programmes aux niveaux national, provincial, régional et local.

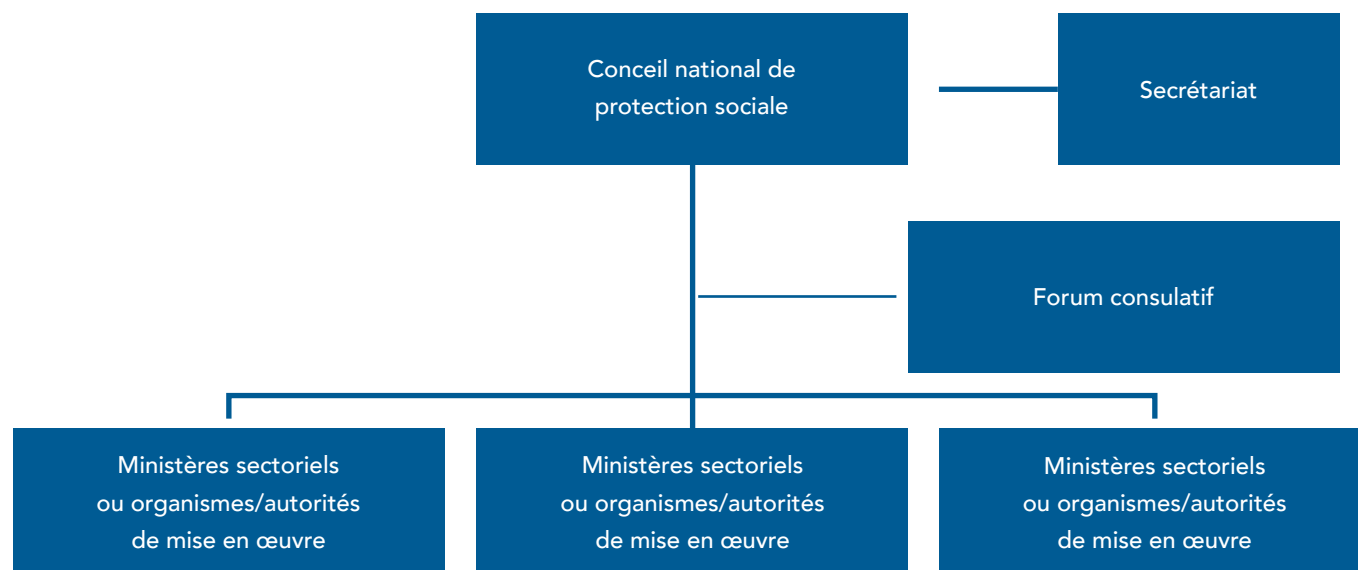
4.3 RENFORCER LA COORDINATION DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

La coordination du financement peut être renforcée par des cadres d'investissement intersectoriels et une mise en commun des fonds dans un financement collectif.

4.4 STRUCTURES INSTITUTIONNELLES DE COORDINATION DES POLITIQUES

Enfin, la vision commune de la protection sociale doit être incarnée par une entité comme un Conseil national de protection sociale. Cette entité doit être chargée de fournir des orientations de politiques et d'en assurer la cohérence ; de prendre des décisions et de formuler des recommandations concernant la conception et le financement des programmes et services de protection sociale ; et de superviser la coordination de la protection sociale au niveau des politiques. Cette entité doit comprendre une représentation diversifiée, y compris des groupes cibles de protection sociale tels que les personnes handicapées, les femmes et les jeunes filles. Elle doit en outre être tenue responsable du bon déroulement et de l'efficacité de la mise en œuvre du système de protection sociale et rendre des comptes au chef du Gouvernement et au Conseil des ministres. À partir d'expériences de terrain et de différentes études de cas nationales (dont le Kenya, la Zambie, mais aussi les Philippines, le Cambodge et d'autres pays), le graphique 2 décrit la structure qui devrait permettre aux différents acteurs intervenant dans le domaine de la protection sociale de coordonner leurs efforts au niveau des politiques. De façon générale, cette structure peut servir de référence aux dispositions institutionnelles pour la coordination de la protection sociale

Graphique 2. Exemple de structure organisationnelle pour la coordination au niveau des politiques





Dans la structure organisationnelle décrite ci-dessus, le Conseil national de protection sociale est chargé d'élaborer une stratégie nationale de protection sociale et de réviser chaque politique sectorielle avant de soumettre la stratégie au cabinet du Premier ministre ou du Président. Le Conseil doit également regrouper les statistiques nationales et les données administratives relatives à l'extension de la protection sociale et produire ou actualiser les indicateurs de couverture nationale et les résultats des principaux régimes/programmes de protection sociale, dans la mesure où il est chargé de superviser la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection sociale.

La coordination de la protection sociale contributive et non contributive

Pour concevoir des dispositifs institutionnels, il est nécessaire d'envisager la protection sociale au-delà de sa composante non contributive.

Les différentes « composantes » des systèmes de protection sociale (contributive et non contributive) sont associées à différentes parties prenantes et à différents intérêts et répondent souvent à différentes priorités ministérielles. Il s'avère donc à la fois difficile et indispensable de mettre en place une structure institutionnelle fonctionnelle comprenant ces deux composantes.



COORDINATION HORIZONTALE AU NIVEAU DU PROGRAMME/ INSTITUTIONNEL

Objectifs : améliorer la conception des programmes existants et promouvoir l'harmonisation du portefeuille des programmes.

Au niveau du programme/institutionnel, des efforts de conception peuvent être déployés pour améliorer la coordination des programmes et mieux les relier à d'autres programmes et secteurs.

- C'est à ce niveau que sont abordées les questions liées à l'intégration et à l'harmonisation⁴ de régimes et de programmes de protection sociale similaires.
- L'accent y est mis sur l'identification et la maximisation des synergies, mais aussi sur la consolidation des liens existant entre des programmes de différents secteurs (par ex. : relier les bénéficiaires de l'assistance sociale à des programmes du marché du travail, comme des programmes de travaux publics, ou relier les régimes d'assistance sociale à l'assurance sociale pour les travailleurs de l'économie informelle).
- Si un programme s'inscrit dans un système cohérent et dans un réseau de réponses, il est plus probable qu'il produise un impact supérieur sur le bien-être social.⁵
- Des programmes de protection sociale bien coordonnés peuvent également aller au-delà d'une focalisation étroite sur la sécurité économique pour faciliter l'autonomisation des

4. L'intégration peut supposer la fermeture de certains programmes et le transfert de bénéficiaires vers de nouveaux programmes ou des programmes consolidés, tandis que l'harmonisation suppose l'amélioration de la coordination entre les programmes (Robalino, Rawlings et Walker 2012 : 17).

5. Rawlings et al 2013.



femmes, des personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables, leur permettre de s'exprimer et d'agir, le tout afin d'obtenir des effets plus transformateurs et une réduction durable de la pauvreté.

- L'alignement des programmes de protection sociale aux stratégies de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale renforce la coordination multisectorielle, permettant ainsi aux pays de fournir des solutions plus globales et mieux orientées vers le développementto provide solutions in a more holistic and development-oriented manner.⁶

5.1 STRUCTURES INSTITUTIONNELLES POUR LA COORDINATION DES PROGRAMMES AU NIVEAU NATIONAL

La protection sociale peut prendre la forme de programmes contributifs ou non contributifs. Dans la mesure où ils sont souvent mis en œuvre par différents ministères et institutions, il importe d'établir une structure de coordination au niveau national chargée de diriger la planification, l'allocation des budgets et l'harmonisation des programmes, mais aussi d'assurer l'intégration et la cohérence de leur mise en œuvre.

Cette structure peut prendre la forme d'une Unité nationale de protection sociale, comme le suggère la loi zambienne sur la protection sociale, ou d'une intégration complète, avec l'établissement d'un organisme intégrant différents programmes au sein d'une structure unique de mise en œuvre, comme la SASSA en Afrique du Sud.

5.1.1 Principaux facteurs de succès pour la structure nationale de coordination des programmes

Les facteurs suivants doivent être pris en compte au moment de formaliser ce type de structure de haut niveau afin d'en assurer le bon fonctionnement :

- La structure doit être représentative de tous les ministères concernés, de la société civile (y compris les OPH et les organisations de femmes), des syndicats et des entreprises.
- La structure doit être dirigée par un ministère technique solide et doté des capacités nécessaires pour diriger la coordination ou par un ministère neutre comme le ministère des Finances. Il peut être envisagé d'en faire un département au sein du Cabinet du Premier ministre.
- La structure de coordination dispose d'un pouvoir de décision clair et est conçue de manière participative afin de garantir une participation adéquate de toutes les parties prenantes.
- Il existe des lignes directrices ou un manuel opérationnel destiné à orienter la coopération entre les partenaires.
- La structure est appuyée par un secrétariat qui l'assiste pour les questions administratives et le fonctionnement quotidien.
- Il a été convenu d'un plan annuel de réunions, auxquelles assistent régulièrement les membres du comité.
- Il existe un Protocole d'accord clair comprenant des fonctions et responsabilités bien définies ainsi qu'une responsabilisation claire de tous les membres.

5.2 PLANIFICATION INTÉGRÉE DES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE

La mise au point d'un cadre intégré pour les programmes de protection sociale permet de fournir des détails explicites sur l'application de la politique, d'améliorer la coordination et de réduire la fragmentation des programmes d'appui social entre les homologues nationaux, mais aussi d'optimiser les budgets alloués aux interventions de protection sociale. Les objectifs poursuivis par le cadre intégré pour les programmes de protection sociale sont les suivants :

- Une définition claire des objectifs des programmes, des programmes qui seront étendus et de leur plan de déploiement, mais aussi des programmes qui seront progressivement supprimés, introduits, intégrés ou fusionnés, et des liens clés entre les programmes

6. Rawlings et al 2013.



de protection sociale et les interventions dans d'autres domaines politiques, y compris, par exemple, les programmes du marché du travail (tels que les travaux publics ou la formation professionnelle), le soutien à l'agriculture, les efforts visant à accroître l'inclusion financière des femmes, la garde d'enfants, l'aide juridique, les services liés au handicap (par exemple, la réadaptation communautaire, les appareils d'assistance, l'assistance personnelle) et le soutien aux survivantes de la violence fondée sur le genre ;

- Rationaliser la prestation de services de protection sociale et réduire la fragmentation pour accroître l'impact de l'intervention du Gouvernement.
- Garantir que la mise en œuvre du programme est ancrée dans une structure cohérente du système et liée au niveau des politiques, de l'administration et de la mise en œuvre.
- Fournir un cadre amélioré de mobilisation des ressources pour la protection sociale.

5.3 SYSTÈME INTÉGRÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Un système de suivi & d'évaluation (S&E) constitue un autre outil de coordination efficace de gestion et de prestation de services de protection sociale. Ce cadre et ce système de suivi et d'évaluation doivent contenir une série d'indicateurs de base (suivis dans une optique d'équité, en ventilant les données en fonction du sexe, du handicap, de l'appartenance ethnique et d'autres vulnérabilités connues, et en explorant les questions qui affectent des groupes particuliers) qui seraient utilisés pour mesurer les résultats et l'impact de la coordination et de l'intégration des services de protection sociale à tous les niveaux de l'administration. Des évaluations régulières doivent être menées pour déterminer le niveau de coordination des services et programmes au niveau local, régional, provincial et national.

5.4 QUEL NIVEAU D'INTÉGRATION DES PROGRAMMES ? PASSERELLES ET HARMONISATION ENTRE PROGRAMMES DE DIFFÉRENTS SECTEURS

Pour que les programmes répondent aux différents besoins des bénéficiaires tout au long de leur vie, des liens étroits doivent être établis entre les programmes de différents secteurs, par exemple les transferts monétaires et les interventions liées à la nutrition, à l'agriculture, à la santé, aux programmes du marché du travail (tels que les travaux publics ou la formation professionnelle), à l'alphabétisation, aux efforts visant à accroître l'inclusion financière des femmes, à la garde d'enfants, à l'aide juridique, aux services liés aux handicaps (par exemple, la réadaptation, les appareils fonctionnels, l'assistance personnelle, l'éducation inclusive) et au soutien aux survivants de la violence fondée sur le genre. Ces liens peuvent simultanément nécessiter un renforcement de l'offre de ces services. Un premier pas peut consister à déterminer le degré d'intégration ou de coordination souhaité. Des approches caractérisées par différents degrés d'intégration et différents avantages/inconvénients sont exposées ci-dessous.

5.4.1 Catégories d'approches visant à renforcer des programmes coordonnés⁷

Concevoir ou adapter des interventions indépendantes



Concevoir ou adapter des interventions indépendantes

C'est à ce niveau que des programmes indépendants peuvent être conçus ou adaptés afin de maximiser la coordination entre deux ensembles d'objectifs. Des programmes agricoles peuvent par exemple être conçus pour intégrer la protection sociale à leurs objectifs ; des interventions de protection sociale peuvent également être conçues pour être coordonnées avec des



7. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, (2016) *Strengthening Coherence between Agriculture and Social Protection to Combat Poverty and Hunger in Africa: Framework for Analysis and Action*.



programmes de moyens de subsistance agricoles. Ces approches de programmation peuvent être utilisées efficacement pour promouvoir des résultats spécifiques parmi des groupes particuliers de bénéficiaires. Par exemple, les compléments en espèce ou les rations alimentaires destinés aux filles au sein des ménages bénéficiaires peuvent être utilisés pour promouvoir des résultats éducatifs sensibles au genre en s'attaquant aux obstacles financiers à la fréquentation scolaire (y compris les frais de scolarité, d'internat, de livres ou d'uniformes) ainsi qu'à la faim, qui peut réduire l'apprentissage ou inciter les filles à abandonner l'école au profit d'activités génératrices de revenus.

Combiner différentes interventions au sein d'un même programme



Deux ensembles d'interventions peuvent être combinés en un **seul programme** de sorte que les ménages ciblés participent aux deux interventions en question. Le programme unique est **mis en œuvre par un organisme unique**. Différents éléments/programmes peuvent être fournis simultanément à un même ménage (par exemple, inclure des travaux publics et des éléments de soutien agricole dans un programme de sécurité alimentaire ; donner accès à un régime d'assurance maladie aux bénéficiaires de transferts monétaires ; relier différents programmes ciblés sur le handicap en une seule application) ou séquencés dans le temps en fonction des besoins du ménage. Par exemple, les programmes peuvent être élargis et associés à des activités de communication et de sensibilisation afin d'atteindre des objectifs spécifiques en matière de genre et de développement social.

Lorsque les interventions se succèdent, à mesure que la situation du ménage s'améliore, l'ensemble d'interventions peut s'étendre en passant de simples transferts monétaires à une plus vaste palette d'interventions complémentaires. Les différentes composantes du programme doivent impérativement partager une vision claire et commune de la transition des ménages entre différents seuils de bien-être et différentes interventions.

Coordonner et aligner différents programmes et politiques



Des synergies entre différentes interventions de protection sociale peuvent être générées, même lorsque ces interventions ne sont pas mises en œuvre au même endroit ou orientées vers les mêmes bénéficiaires. Pour ce faire, il peut s'avérer nécessaire de coordonner différentes interventions pour atteindre les mêmes ménages, via **deux programmes indépendants**. Au Lesotho par exemple, des interventions de moyens de subsistance agricole et de transferts monétaires sont coordonnées pour atteindre les mêmes ménages, via deux programmes indépendants **mis en œuvre par différents organismes**. Les conflits potentiels peuvent également prendre la forme de réactions négatives de la part de certains membres de la communauté lorsque l'on tente d'intégrer des programmes. Par exemple, l'intégration de certaines interventions visant à remédier aux inégalités entre les sexes, telles que le planning familial, l'enregistrement des femmes à l'état civil ou l'accès aux services bancaires, peut remettre en cause les normes de genre. Pour réduire les conséquences négatives, il faut s'efforcer d'impliquer les hommes et les dirigeants locaux pour qu'ils soutiennent l'accès des femmes à ces services complémentaires.

Pour conclure, il est nécessaire d'avoir conscience du degré d'intégration ou de coordination souhaité.

6

LA COORDINATION HORIZONTALE AU NIVEAU ADMINISTRATIF/ OPÉRATIONNEL⁸

Objectif : renforcer l'efficacité de la prestation des services, améliorer la qualité de ces services depuis la perspective des utilisateurs et réduire les doublons et les coûts de transaction.

Ce chapitre décrit les principaux moteurs et composantes de la coordination au niveau administratif/opérationnel. L'objectif de la coordination de la protection sociale au niveau administratif consiste à mettre en place des sous-systèmes de base destinés à appuyer un ou plusieurs programmes. Le niveau administratif se concentre sur la mise au point d'« instruments de base » facilitant les principales activités des programmes de protection sociale.⁹

8. Rawlings et al 2013.

9. Banque mondiale et UNICEF (2013) *Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems*.



6.1 OUTILS POUR L'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE AU NIVEAU ADMINISTRATIF : SERVICES D'ASSISTANCE EN AMONT ET EN AVAL AUX USAGERS

Au niveau administratif, les services de protection sociale passent généralement par des services d'assistance en amont aux usagers (activités impliquant une interaction avec les bénéficiaires) et des services d'assistance en aval aux usagers (activités menées par les fonctionnaires ou des prestataires de services, sans contact direct avec les bénéficiaires). Le Tableau suivant décrit les principales activités de chaque niveau.¹⁰

ACTIVITÉS DE PRISE EN CHARGE	ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES
Information et conseil	Demande d'informations auprès des entités responsables des différents programmes
Appui au processus d'enregistrement (distribution de formulaires d'enregistrement, aide au remplissage des formulaires, présentation des formulaires d'enregistrement, etc.)	Saisie des données (si nécessaire) et vérification de la validité, de l'exactitude et de l'intégralité des documents. Dans certains cas, détermination de l'admissibilité.
Validation/finalisation de la détermination de l'admissibilité et appui au processus d'inscription (collecte de données supplémentaires)	Saisie de données supplémentaires et gestion et transfert de données vers d'autres entités, le cas échéant
Notification et distribution des documents d'identification/codes (par ex.: cartes intelligentes)	Suivi et communication avec des entités responsables, traitement et gestion des données
Réception de réclamations et de recours et communication des résultats	Suivi des réclamations et recours auprès des entités responsables des programmes concernés

L'intégration administrative des programmes peut se faire au niveau des activités de guichet, au niveau de l'assistance en amont ou en aval aux usagers, ou à ces deux niveaux. Ces deux types de services ne doivent pas nécessairement se trouver au même endroit. Leur intégration peut produire des résultats positifs pour les bénéficiaires, dans la mesure où elle peut permettre aux services de se centrer sur les personnes et de répondre plus rapidement et efficacement à leurs besoins. L'intégration de ces deux types de services peut éviter les doublons et permettre le partage des tâches administratives.

10. Ebken, C. (2014) *Single Window Services in Social Protection: Rationale and design features in developing country contexts.*



6.1.1 Intégration de l'assistance en amont aux usagers

Systèmes communs d'identification des bénéficiaires¹¹

Ces systèmes permettent d'identifier les bénéficiaires et de leur donner accès aux prestations. Dans de nombreux pays, la faiblesse de ces systèmes entrave toutefois la mise en œuvre de la protection sociale. Fruit d'une bonne coopération et source de collaboration, ces systèmes présentent en outre l'avantage d'accroître la transparence, de favoriser le partage d'informations sur les bénéficiaires entre les différents ministères, d'encourager l'identification des populations non couvertes, de faciliter l'accès aux services et de consolider les passerelles entre les programmes. Pour veiller à la protection des données, il importe toutefois d'en garantir la confidentialité et de clairement en définir l'utilisation.

Systèmes communs de sélection des bénéficiaires¹²

Dans de nombreux pays, les programmes de protection sociale disposent de leurs propres méthodes et outils de collecte de données et de sélection des bénéficiaires. En entravant l'homogénéité et la cohérence du système, la coexistence de plusieurs registres indépendants au sein d'un même ministère ou organisme limite la portée du système et provoque des erreurs d'inclusion et d'exclusion. Pour y remédier, des systèmes communs de sélection des bénéficiaires peuvent être mis en place, permettant ainsi d'harmoniser les critères de pauvreté et de vulnérabilité (à des fins d'assistance sociale) entre les différents acteurs, de mieux connaître ces populations, d'élaborer des programmes qui leur soient adaptés, d'étendre la portée de l'assistance sociale et d'accroître la transparence des critères de sélection.

Systèmes d'information de gestion (SIG)¹³

Les bases de données et systèmes d'information de gestion (SIG) peuvent faciliter différentes tâches administratives de base, comme l'inscription, l'identification et l'authentification des bénéficiaires, la prestation des services, le retrait ou le versement des prestations, etc. À l'échelle nationale, ils contribuent également à coordonner les différents programmes et organismes relevant de la protection sociale ou de l'emploi. Parmi les exemples, on peut citer l'intégration des SIG/registres de bénéficiaires et/ou l'interopérabilité spécifique avec les registres de handicaps existants. Toutes ces initiatives doivent être conçues en gardant à l'esprit des objectifs d'inclusion explicites, afin de garantir que les femmes et les personnes handicapées bénéficient d'un accès équitable aux programmes, qu'elles soient inscrites dans les programmes adéquats et orientées vers des interventions complémentaires.

Systèmes intégrés d'information de gestion (SIIG)

Les systèmes intégrés d'information de gestion (SIIG) sont des logiciels qui permettent d'administrer certaines fonctions communes à plusieurs programmes de protection sociale, comme l'inscription, l'identification et l'authentification des bénéficiaires, la prestation des services, le retrait ou le versement des prestations, les plaintes et réclamations, etc.

Bases de données centralisées ou registres uniques des bénéficiaires

Plusieurs programmes peuvent partager un registre unique leur permettant d'identifier et de sélectionner leurs bénéficiaires. Dans la plupart des pays, ces registres recueillent les méthodes de sélection employées par les différents programmes, qui disposent néanmoins de leur propre SIG pour remplir leurs tâches administratives. Un tel registre présente l'avantage d'éviter la duplication des efforts de collecte des données, d'harmoniser les méthodes d'identification des bénéficiaires, d'en accroître la transparence, de favoriser la complémentarité des programmes et d'en coordonner la planification et le suivi & l'évaluation.

11. Organisation internationale du travail et Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) (2016), *UNDG Social Protection Coordination Toolkit - Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*.

12. Organisation internationale du travail et Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) (2016), *UNDG Social Protection Coordination Toolkit - Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*.

13. Organisation internationale du travail et Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) (2016), *UNDG Social Protection Coordination Toolkit - Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*.



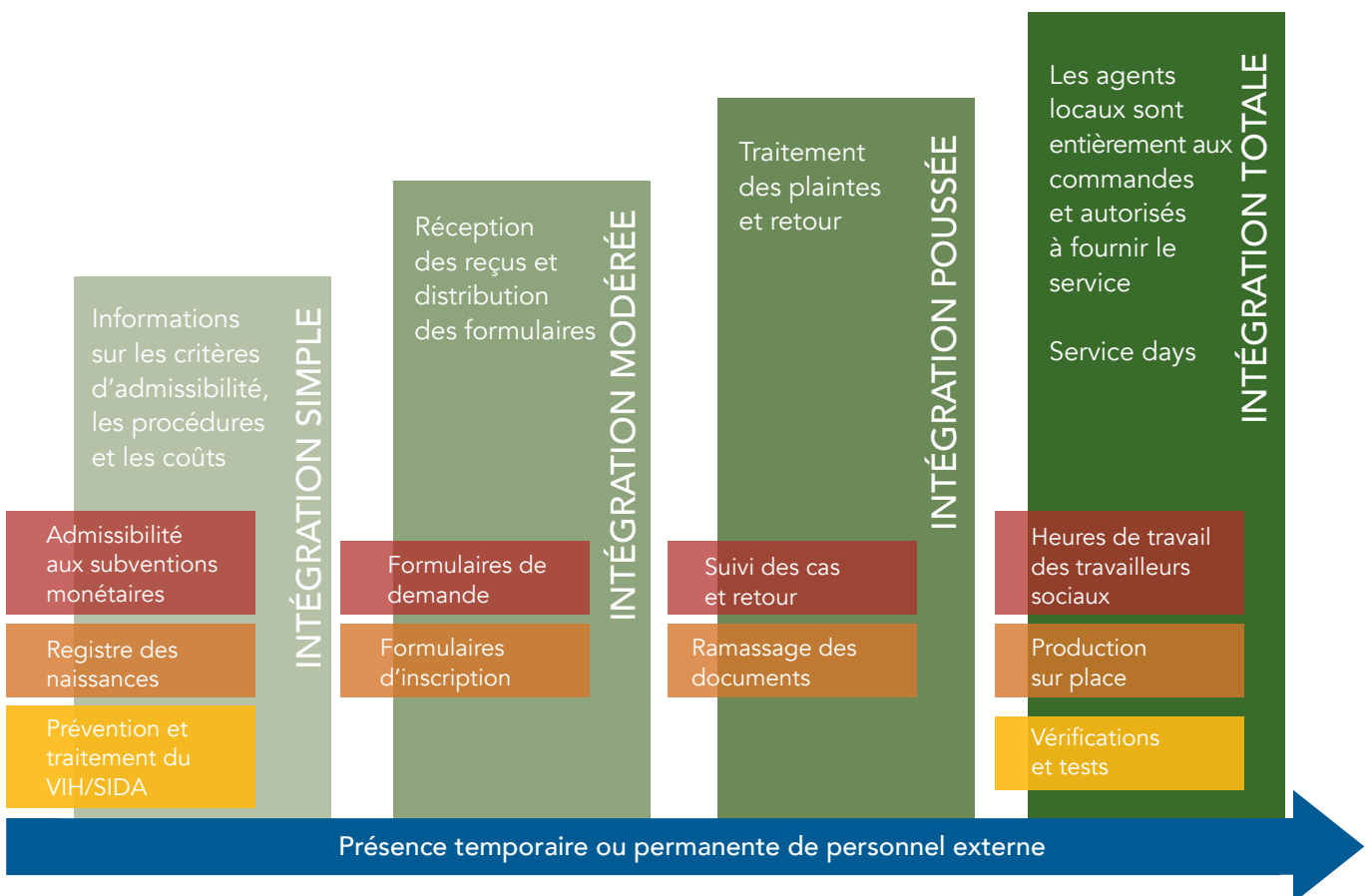
Mécanismes de règlement des plaintes

Les mécanismes de règlement des plaintes permettent aux bénéficiaires d'exprimer leurs plaintes concernant la mise en œuvre des programmes ou le versement de leurs prestations. La mise en place d'un mécanisme commun à différents programmes permet d'analyser systématiquement la nature des plaintes et d'assurer le suivi et le règlement. Ces systèmes doivent être développés pour un accès facile par les différents groupes marginalisés (par exemple, accessible pour les personnes handicapées, une connaissance générale sur leur existence et sur comment l'utiliser répandue). Les données ainsi recueillies permettent à leur tour d'améliorer la mise en œuvre et l'administration globale des programmes. Un mécanisme intégré de règlement des plaintes assorti d'orientations claires peut être mis en place dans le cadre d'un Service de guichet unique (voir encadré ci-dessous).

6.1.2 Intégration de l'assistance en aval aux usagers et systèmes de gestion des dossiers

Les services d'assistance en aval aux usagers ne requièrent pas nécessairement de structures communes aux différentes parties prenantes. Ils doivent avant tout s'assurer d'être efficaces et coordonnés entre les ministères et prestataires de services, qui doivent être disposés à dialoguer pour rationaliser leurs activités. Ce type d'intégration peut varier en fonction de la complexité et des capacités du système :¹⁴

- 1) Participation simple : informations sur les critères d'admissibilité, procédures et coûts (connaissance des fonctionnaires, affiches, brochures) ;
- 2) Participation modérée : disponibilité de formulaires d'enregistrement/de candidature ;
- 3) Participation élevée : gestion des cas ;
- 4) Participation complète : traitement complet des services sur place, de façon permanente ou périodique.



14. Damerau, V. (2015) "Methodological Guidelines to Establish a One Stop Shop (OSS) for Service Delivery in the Kingdom of Lesotho – Proposal".



Systèmes d'aiguillage

Les systèmes d'aiguillage sont essentiels à l'harmonisation des programmes de protection sociale.

- Il est recommandé de formuler **des orientations claires** et d'établir officiellement un mécanisme d'aiguillage entre les différents programmes de protection sociale et d'autres services connexes, relevant par exemple de la santé ou de l'éducation, reposant sur **des formulaires standardisés**.
- Un tel mécanisme doit s'accompagner d'une **stratégie de renforcement des capacités** destinée aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux directement concernés par la prestation des services aux échelons régional et local.
- Pour **boucler la boucle de l'aiguillage**, les programmes et services vers lesquels sont renvoyés les bénéficiaires doivent pouvoir transmettre leurs **retours d'expérience** aux programmes et services à l'origine de ce renvoi.

Gestion des dossiers

À l'échelon local, la coordination doit se traduire par une méthode de gestion des dossiers (individuels ou familiaux) appliquée par des travailleurs sociaux compétents. Outre la nécessité de disposer des ressources humaines adéquates, l'application d'une telle méthode et la réorganisation du système peut se heurter à leur résistance ainsi qu'à des difficultés techniques (par ex. : capacités limitées à gérer un registre intégré des bénéficiaires). Pour élaborer une méthode de gestion des dossiers et des travailleurs sociaux, il s'avère non seulement nécessaire de décentraliser les compétences (administration partielle du registre par les autorités locales), mais également de mettre au point et de partager des outils permettant à ces travailleurs de connaître l'ensemble des prestations de protection sociale disponibles. La gestion des dossiers étant de plus en plus sollicitée, les ressources devraient être augmentées pour aider les travailleurs sociaux à orienter les participants au programme vers d'autres services disponibles, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, ou vers d'autres services qui traitent des vulnérabilités liées au genre, au handicap ou à d'autres facteurs. Outre l'orientation vers ces services, un suivi doit être effectué pour s'assurer que les services ont été utilisés et qu'ils répondent aux besoins des bénéficiaires du programme.

Guichets uniques et autres solutions d'intégration de l'assistance aux usagers

Il s'avère très simple et efficace d'aménager des installations communes aux ministères et aux prestataires de services pour les pousser à collaborer et leur permettre de mieux comprendre leur offre et leur mission respectives. Ces installations peuvent par exemple prendre la forme d'un guichet unique contribuant à accroître la transparence, à renforcer l'efficacité et à réduire les coûts de transaction pour le gouvernement comme pour les citoyens. Il peut également améliorer l'accès des groupes qui sont confrontés à des contraintes de temps et de coût et à des difficultés pour se rendre aux points de requête, comme les personnes handicapées.

EXEMPLE :

LE SERVICE DE GUICHET UNIQUE, UN MODÈLE AVANCÉ D'INTÉGRATION ADMINISTRATIVE

Le service de guichet unique (SGU) est un mécanisme d'élaboration et de mise en œuvre coordonnées de programmes de protection sociale et d'autres services d'appui (par ex. : emploi). Incorporés dans des institutions gouvernementales et opérés par l'administration sous-nationale, les SGI sont liés au niveau central par un système de communication formalisé et fondé sur un SIG intégré. Ce système de communication garantit la transparence et la traçabilité du système de protection sociale. Il permet en outre une meilleure coordination entre le niveau local (chargé de la prestation des services) et du niveau central/national (chargé de l'élaboration des politiques, de la planification et du suivi et de l'évaluation).

Les SGI peuvent fournir un cadre cohérent pour une mise en œuvre intégrée, efficace et efficiente de stratégies nationales de protection sociale en établissant un système de gestion et un mécanisme de communication reliant le gouvernement central aux provinces, régions, communautés et villages.





Dans le contexte africain, la décentralisation des capacités des bureaux fournissant des services de guichet en milieu rural pose de sérieuses difficultés. Les gouvernements manquent de ressources au niveau local et chaque ministère met en œuvre les programmes de protection sociale de façon isolée et sans coopérer avec les ministères concernés. Le manque de capacités du gouvernement à fournir des services décentralisés confronte les bénéficiaires potentiels à des difficultés telles que des frais de transport élevés. Ces obstacles peuvent être particulièrement importants pour les personnes handicapées (par exemple, en raison de l'absence de transports publics accessibles ou du besoin d'assistance). Les femmes sont également confrontées à des contraintes de mobilité en raison de leur emploi du temps, de leur charge de travail ou de l'autonomie dont elles disposent pour quitter leur domicile, se rendre dans les espaces publics et entrer en contact avec les autorités. Associée à un manque de connaissance des procédures et des critères d'admissibilité aux programmes de protection sociale parmi les membres des communautés et au manque de canaux de communication fiables, cette lacune peut entraîner un faible recours aux services.

Pour atteindre les bénéficiaires dans les petits villages et en milieu rural, il peut être fait appel à des unités mobiles, via des agents ou des camions ou autocars équipés à cet effet. Cette possibilité s'avère particulièrement utile pour desservir les populations vivant en régions périphériques et isolées ou permettre aux pauvres et aux groupes vulnérables (souvent les principaux groupes cibles des services de guichet unique de la protection sociale) d'accéder plus facilement à la protection sociale.

En Afrique du Sud, l'expérience de guichets uniques utilisant des véhicules équipés à cet effet a été couronnée de succès. Au Lesotho, les guichets uniques ont récemment été testés au niveau des Conseils communautaires ; l'organisation de journées consacrées à des services spéciaux a permis aux bénéficiaires d'accéder à différents services sans se déplacer.

7

LA COORDINATION VERTICALE

Objectifs : garantir la cohérence, la capacité de réaction au contexte local et la responsabilisation quant à la mise en œuvre du programme

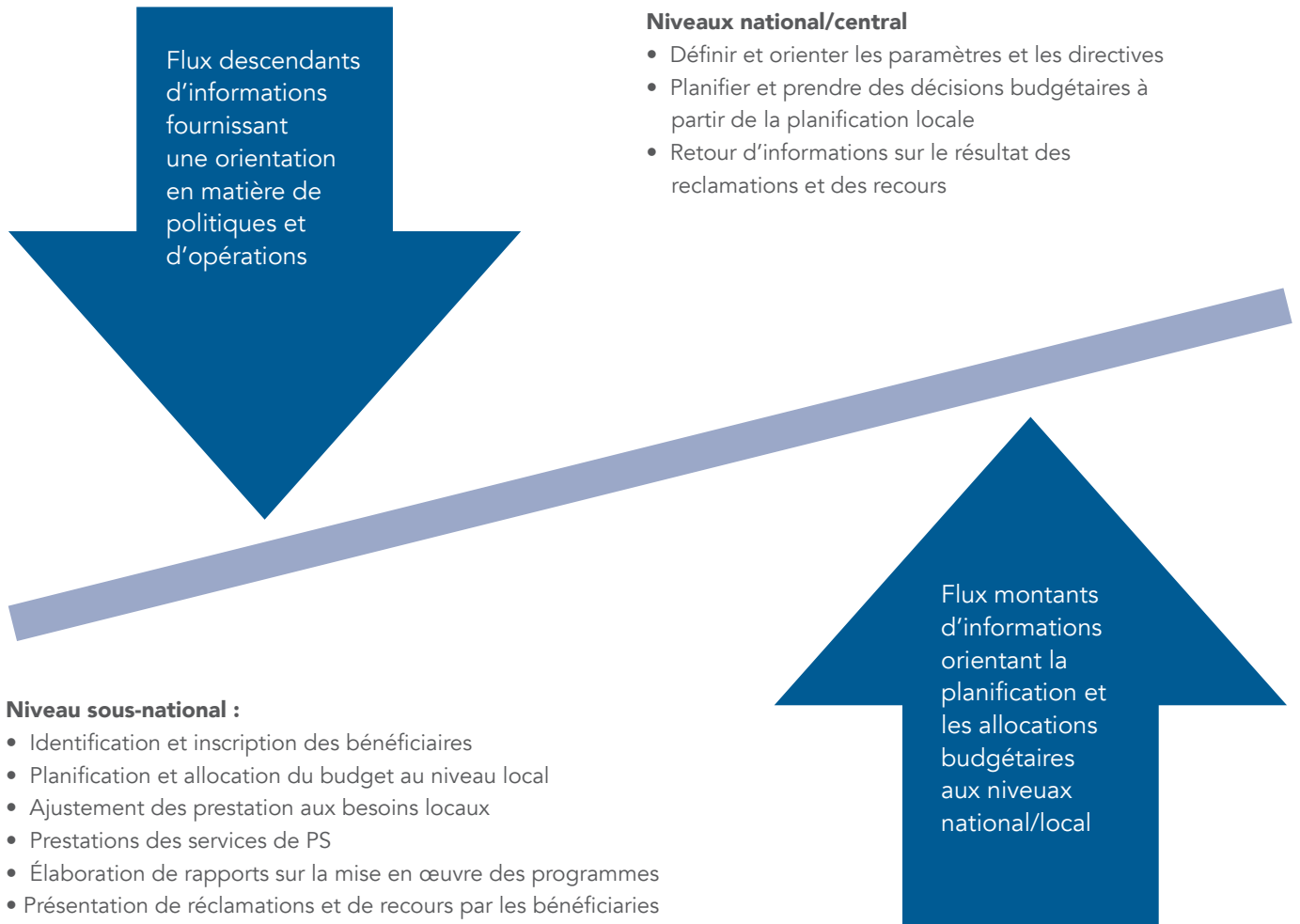
La coordination verticale relie les différents niveaux de gouvernement (fédéral, national, région/province, district, municipalité/village) pour garantir la mise en œuvre des politiques définies, la viabilité financière du système de protection sociale et la distribution décentralisée des transferts aux bénéficiaires. La coordination verticale reconnaît que chaque couche qui compose le système de protection sociale dépend des capacités des autres couches à remplir également leurs tâches. La couche opérationnelle doit par exemple respecter les paramètres des régimes définis à des niveaux supérieurs ; à l'inverse, la couche de planification a besoin d'informations provenant du terrain.



7.1 FLUX VERTICAUX D'INFORMATION ENTRE TOUS LES NIVEAUX ADMINISTRATIFS

La coordination verticale consiste à assurer les flux montants et descendants d'informations.

Graphique 3. Flux verticaux d'informations entre les niveaux administratifs



7.2 AMÉLIORER LA COORDINATION VERTICALE

7.2.1 Définition des rôles et responsabilités de différents niveaux administratifs¹⁵

Il est généralement accepté que la décentralisation de certaines fonctions du système de protection sociale devrait mener à de meilleurs services pour les résidents. Par rapport à des systèmes centralisés, le processus de décentralisation peut considérablement améliorer l'efficacité, la transparence, la responsabilisation et la capacité de réponse et de prestation de services. Comme la plupart des systèmes de prestation de services publics, les systèmes de protection sociale exigent toutefois un certain degré d'uniformité et de standardisation de la définition et de la prestation des services. Il s'avère donc généralement nécessaire d'établir les paramètres et procédures clés des régimes de protection sociale au niveau central. Il est fondamental de définir les rôles et responsabilités des intervenants aux différents niveaux.

7.2.2 Simplification des structures de coordination verticale

Pour faciliter la coordination verticale, la structure de coordination verticale doit se refléter aux niveaux provincial, régional et local.

Les dispositifs institutionnels choisis pour faciliter la coordination verticale dépendent en grande partie de la façon dont les programmes de protection sociale sont actuellement mis en œuvre. Ces derniers peuvent par exemple être mis en œuvre dans un système centralisé (par ex. : via un organisme national) ou décentralisé (voir le module consacré à la gouvernance). La détermination des dispositifs institutionnels appropriés relève souvent d'un processus évolutif fondé sur des enseignements tirés, sur l'évolution des besoins des programmes, sur la participation des intervenants et sur la direction du gouvernement. Il peut s'avérer nécessaire d'harmoniser les mécanismes de coordination fondés sur des programmes existants, puisqu'on assiste souvent à une multiplication des mécanismes de coordination, qui risque de fragmenter les actions, mais peut être atténuée en simplifiant les structures régionales ou communautaires pour améliorer la coordination des programmes.

7.2.3 Garantir que les mécanismes de coordination soient investis de la mission et des capacités de coordination nécessaires

Il faut pour ce faire une combinaison d'influence politique, de pouvoir de coordination, de capacités techniques et fonctionnelles adéquates et de systèmes d'incitation pour stimuler efficacement les acteurs à mener une collaboration intersectorielle.

Pour travailler de façon efficace et efficiente, le personnel de ces structures doit à tous les niveaux (du niveau national au niveau communautaire) recevoir des orientations et des formations en matière de coordination de la protection sociale et de différentes méthodes de coordination (par ex. : en adaptant des interventions individuelles, en combinant différentes interventions dans un seul programme, en coordonnant et en alignant les politiques et les programmes, etc.) (pour de plus amples détails, voir la section 5).



15. PNUD ; FENU. 2013. *Strengthening the governance of social protection: The role of local government – Regional Analysis* (Bangkok). Disponible à l'adresse suivante : http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2014-Strengthening-Governance-of-Social-Protection.pdf.



7.2.4 Élaborer des manuels opérationnels pour orienter la coordination verticale de la protection sociale

Il peut s'avérer utile de disposer d'un manuel d'opérations pour orienter la coordination verticale et horizontale. Ce manuel doit :

- Fournir une description détaillée des différentes structures, fonctions et capacités des structures de coordination aux différents niveaux du système (du niveau national au niveau communautaire), qui peuvent être illustrées par un organigramme, et élaborer une stratégie de coordination nationale ;
- Préciser et définir les rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes, à tous les niveaux du système ;
- Fournir des orientations sur le flux bidirectionnel des informations circulant entre les autorités nationales au niveau communautaire, qui doivent aller de haut en bas et inversement, y compris des orientations sur les flux de communication en matière de planification, d'allocation budgétaire et de mécanismes de réclamation et de recours ;
- Fournir des orientations sur la façon dont les parties prenantes doivent se coordonner à différents niveaux pour mettre en œuvre des programmes de protection sociale, mais aussi sur les liens existant avec d'autres types de programmes de protection sociale.

7.2.5 Prendre des mesures d'incitation à la coordination

La hausse du financement, accordée à condition d'atteindre des objectifs de coordination, peut être utilisée par les ministères des Finances pour inciter à travailler de concert.





APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection sociale 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'efficacités 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.

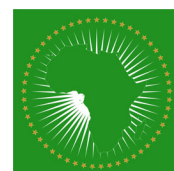
Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité, à appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation 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



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉE PAR



PARTENAIRES DE
TRANSFORM



