



GOV

**GOUVERNANCE,
INSTITUTIONS
& STRUCTURE
ORGANISATIONNELLE**

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). Le contenu sur la protection sociale tenant compte du genre et du handicap a été développé par Nikola Balvin, Morgon Banks, Maja Gavrilovic, Tia Palermo, et Lusajo Kajula de Policy Research Solutions (PRESTO) LLC. 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>

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>.

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).

LISTE DES ABBREVIATIONS

ADM	Administration et systèmes de mise en œuvre
CNAS	Service national d'assurance sociale
CRDPH	Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées
LEG	Cadres juridiques (<i>Legal Frameworks</i>)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisations non gouvernementales
OPH	Organisation des personnes handicapées
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale (<i>South Africa Social Security Agency</i>) (<i>Casa Națională de Asigurări Sociale</i>)
SIG/MIS	Système d'information de gestion (<i>Management Information Systems</i>)
S&E	Suivi et évaluation
TIC	Technologies de l'information et de la communication



TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	5
2	Cadre institutionnel	6
2.1	Lois et règlements	7
2.2	Parties prenantes et responsabilités	7
2.3	Principaux enseignements	12
3.	Structure organisationnelle	13
3.1	Fonctions aux différents niveaux administratifs	13
3.2	Modèles centralisés et décentralisés de prestation de service	14
3.2.1	Prestation de services centralisée	15
3.2.2	Prestation de services décentralisée	15
3.3	Formes de décentralisation	15
3.3.1	Prestation de services centralisés	15
3.3.2	Délégation vers un organisme administratif	16
3.3.3	Délégation à des autorités gouvernementales locales	16
3.3.4	Dévolution	16
3.3.5	Financement de la prestation de services décentralisés	17
3.3.6	Compromis entre modèles alternatifs	17
3.4	Externalisation de composantes de services de protection social	19
3.5	Principaux enseignements	20
4	Développement des capacités	21
4.1	Établissement d'exigences en matière de capacités	21
4.2	Développement des capacités : étapes clés	23
4.3	Principaux enseignements	24

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. Elle est également liée à la capacité des organisations à gérer des programmes inclusifs et équitables qui répondent aux besoins des groupes vulnérables, notamment les personnes handicapées, les femmes et les filles et les minorités ethniques. Les systèmes de contrôle et la formation du personnel comptent parmi les mécanismes qui peuvent garantir que les programmes atteignent tous les bénéficiaires avec équité.

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

1. Bassett et al., 2012.

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

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

CADRE INSTITUTIONNEL

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.

4. Samson et al, 2006.

5. Kardan et al, 2016.



2.1 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.⁶ 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 ;⁷
- Déterminer qui a droit à quelle prestation/aide et pour combien de temps.

Les lois et les règlements, y compris les normes et les cadres juridiques internationaux, sont des points d'entrée essentiels pour garantir les droits à la protection sociale des groupes les plus vulnérables, tels que les femmes et les personnes handicapées. Les lois peuvent créer l'engagement politique et l'action publique nécessaires pour garantir que ces groupes ont un accès formel aux droits et que leurs droits peuvent être réalisés dans la pratique. Le Kenya et le Népal, par exemple, incluent dans leur constitution des engagements explicites de l'État sur les droits des femmes et des personnes handicapées à la sécurité sociale, qui jettent les bases de l'élaboration d'interventions juridiques et programmatiques spécifiques.

L'article 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH) établit le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat et à une protection sociale sans discrimination fondée sur le handicap. Pour réaliser ce droit, les États doivent prendre des mesures pour garantir l'accès à des biens et services abordables et appropriés liés au handicap, à des programmes de protection sociale et de réduction de la pauvreté, en particulier pour les populations vulnérables, et à la couverture des coûts liés au handicap pour les personnes handicapées vivant dans la pauvreté.

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. Par exemple, bien qu'il joue un rôle essentiel en matière de sécurité alimentaire et de garantie des moyens de subsistance dans les zones rurales et urbaines et qu'il mette en œuvre des dispositions de programme tenant compte de la dimension de genre, le programme de filet de sécurité productif (PSNP) de l'Éthiopie n'a pas été ancré dans un cadre juridique. Cela crée une grande incertitude pour les responsables de la mise en œuvre du programme et les bénéficiaires, car il peut être annulé à tout moment et les bénéficiaires n'ont pas de recours légal pour faire valoir leurs droits.

2.2 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 :

6. *Ibid.*

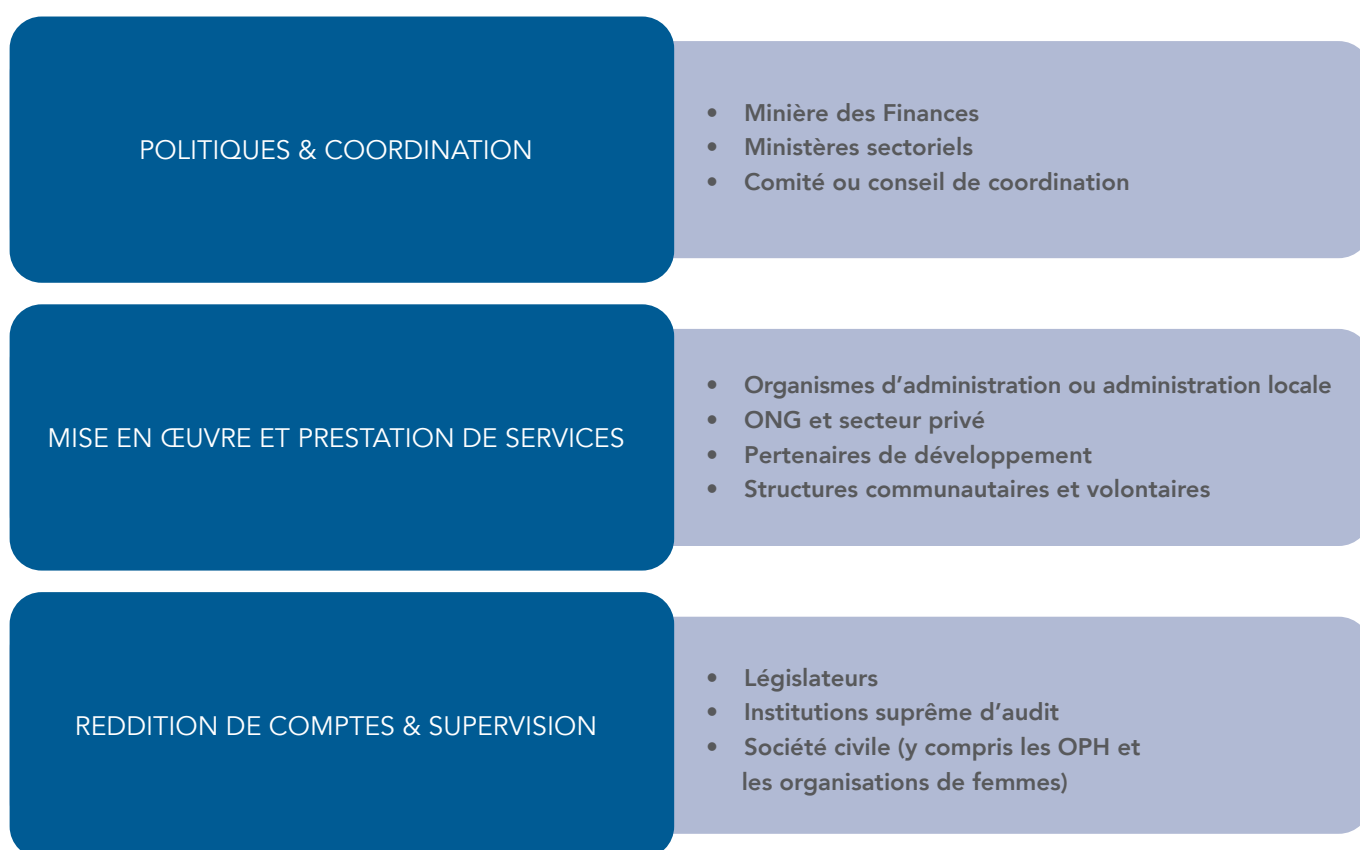
7. Bassett et al, 2012.



- **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. Elle comprend également la coordination des activités des différents acteurs et parties prenantes, ainsi que des mécanismes de responsabilisation permettant de recevoir leurs commentaires. Par exemple, la collaboration avec les organisations de personnes handicapées (OPH) et les organisations de femmes permettra d'identifier et de traiter les problèmes d'accessibilité et les obstacles à l'inclusion.
- **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 telles que la budgétisation, la planification et le suivi. (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 Graphique 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.

Graphique 1. Position des acteurs de la protection sociale par rapport aux différentes fonctions



Source : Graphique élaboré par les auteurs.



Le tableau 1 ci-dessous énumère certains des acteurs potentiels de la protection sociale et leurs rôles traditionnels. L'implication de chacun des acteurs énumérés offre à la fois des opportunités et des défis à la gouvernance inclusive qui sont également énumérés dans le tableau. En réalité, bien sûr, la position des différentes parties prenantes dans ces fonctions essentielles variera d'un endroit à l'autre en fonction de la structure institutionnelle et organisationnelle globale. Des institutions et des dispositifs institutionnels différents peuvent soit favoriser, soit limiter le potentiel de conception et de mise en œuvre de programmes tenant compte du genre et du handicap (Holmes et Jones 2013 ; Holmes et al, 2019). Nous examinons ces différents modèles et leurs implications pour les résultats de l'inclusion dans le chapitre 3. De même, plusieurs des acteurs énumérés exerceront des responsabilités dans plus d'une fonction.

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.Peut manquer de soutien ou d'expertise technique pour les questions de politique sociale "douces" telles que l'égalité des sexes et le handicap.
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, le handicap, 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 ;Peuvent manquer de connaissances et de mandats spécialisés (par exemple, en matière de genre, de handicap, d'âge), ce qui entraîne la mise à l'écart d'un programme d'inclusion dans la programmation.
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 mobilisationN'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.

INTERVENANT	RÔLE	OPPORTUNITÉS POTENTIELLES	DÉFIS POTENTIELS
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, par exemple en créant des commissions parlementaires chargées de l'égalité des sexes et de l'inclusion des personnes handicapées. 	<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 générale ; Insuffisance des ressources pour une fourniture de services optimale ; Pas entièrement à l'abri des interférences politiques et des cycles politiques.
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. Risque accru de clientélisme et de favoritisme dans la prestation de services, ce qui a des répercussions négatives sur l'accès aux services des groupes vulnérables et socialement marginalisés.
Organisations non gouvernementales (ONG)	Parfois chargées de la mise en œuvre de parties d'un programme (par ex. : identification, inscription, etc.). Elles peuvent également remplir des fonctions de contrôle et de responsabilisation.	<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 ; Amélioration de la représentation des groupes vulnérables dans la formulation des politiques et des programmes, et de la participation aux processus de gouvernance. 	<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 ; Fourniture de services spécialisés (par exemple, soutien spécifique au handicap) 	<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 ; Qualité et accès aux services pour les groupes vulnérables possiblement compromis en raison d'une prestation de services axée sur le profit.
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"> 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 ; Prise en compte des voix des groupes vulnérables, tels que les personnes handicapées, les femmes et les jeunes filles. 	<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.



INTERVENANT	RÔLE	OPPORTUNITÉS POTENTIELLES	DÉFIS POTENTIELS
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'approprier et appuyer le programme ; Représentation des groupes vulnérables dans la prise de décision (par exemple, comités de ciblage communautaires) ; Comblent les lacunes de capacité inhérentes aux structures administratives locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Fonctionnement à long terme et viabilité de l'appui apporté à la communauté ; Accapement par les élites et manque d'appui de la part de la communauté ; Exclusion des groupes marginalisés en raison d'une dynamique de pouvoir inégale au sein 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'approprier et appuyer le programme ; Comblent les lacunes de capacité inhérentes aux structures administratives locales 	<ul style="list-style-type: none"> Fonctionnement à long terme et viabilité de l'appui de la communauté ; Accapement par les élites et manque d'appui de la part de la communauté ; Manque de participation des membres des communautés marginalisées dans les processus décisionnels en raison de normes et de pratiques discriminatoires, d'un manque de capacité et d'autonomisation ; 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 ; Le pouvoir judiciaire a un rôle limité dans les contextes où la protection sociale n'est pas ancrée dans les cadres juridiques nationaux.
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 assurer la supervision et à identifier les problèmes de mise en œuvre et d'accessibilité pour les groupes vulnérables, par l'intermédiaire d'organes représentatifs tels que les OPH et les organisations de femmes. 	<ul style="list-style-type: none"> Portée limitée au niveau communautaire ; Accapement par les élites et manque d'appui de la part de la communauté ; Variation du niveau de participation et de résultats ; Dépendent d'un soutien financier externe. Risque d'incertitude quant à la durée de l'aide ; Manque de capacités pour lancer un dialogue efficace avec le gouvernement sur les questions de politiques et de stratégie ;
		<ul style="list-style-type: none"> 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"> 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.

2.3 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 groupes vulnérables, tels que les personnes handicapées, les minorités ethniques, les femmes et les jeunes filles, doivent être impliqués dans la conception des programmes, y compris les mécanismes de retour d'information et de réclamation, afin de s'assurer qu'ils répondent à leurs besoins. Le suivi des programmes doit s'engager en permanence auprès des groupes vulnérables, recueillir leurs avis et modifier la prestation de services en conséquence.
- 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.

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

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.

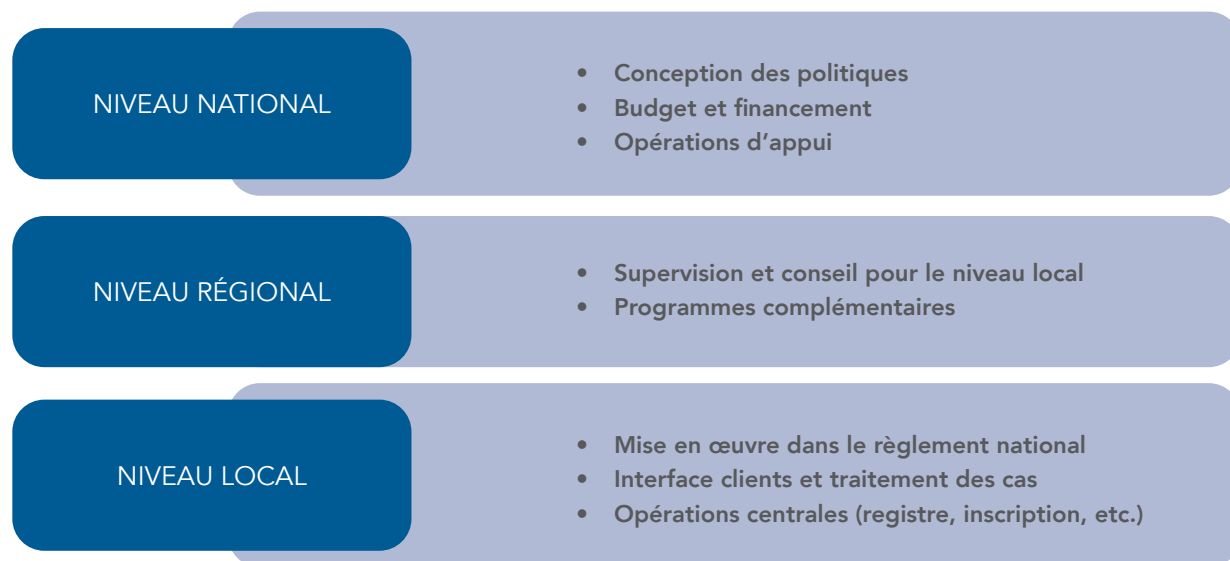
3.1 LES FONCTIONS AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX ADMINISTRATIFS

🏛️ 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 el Graphique 2).

Graphique 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.

3.2 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.

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.

Il est important que les procédures de ressources humaines d'une agence favorisent l'inclusion et l'équité, par exemple en recrutant et en soutenant le personnel issu de groupes vulnérables et en formant l'ensemble du personnel aux questions clés de genre, de handicap et de vulnérabilité afin d'améliorer l'accessibilité des transferts monétaires et d'autres services. Il peut s'agir d'investissements en ressources pour fournir des aménagements aux personnes handicapées (par exemple, des services d'interprétation en langue des signes) et des modalités de travail flexibles pour les personnes ayant des responsabilités familiales, ainsi que des mécanismes de surveillance et d'inspection, tels qu'une unité spécialisée dans le handicap/l'inclusion ou des points focaux pour l'égalité des sexes.

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.**



3.2.1 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.

3.2.2 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.⁸ 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.⁹ Les modèles de prestation décentralisés peuvent également être plus efficaces pour certains groupes vulnérables, tels que les personnes handicapées, les mères de jeunes enfants ou les personnes âgées, car les obstacles à l'accès aux services centralisés - notamment le coût, la disponibilité et l'accessibilité des transports, le temps passé hors du travail, les obstacles physiques et de communication - sont susceptibles d'affecter ces groupes de manière disproportionnée. 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.¹⁰

3.3 FORMES DE DÉCENTRALISATION

3.3.1 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.¹¹

La déconcentration permet de rapprocher géographiquement les services des bénéficiaires tout en préservant les avantages d'un système unitaire centralisé ; une structure administrative harmonisée permet de maintenir des normes

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

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

10. 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.

11. Hanf et Toonen, 1985.



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.¹²

3.3.2 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.¹³

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,¹⁴ de développer des cultures et des systèmes axés sur les résultats, le recrutement de personnel spécialisé et l'amélioration de la reddition de 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.

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.

3.3.3 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.** Conclues 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.

3.3.4 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 infranational. 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.



12. Samson et al, 2006.

13. FENU, 2012.

14. Barrett & Kidd, 2015.



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.¹⁵ 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.¹⁶ Il peut toutefois exister un risque d'accapement 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 propres bases politiques. 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.¹⁷

3.3.5 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.¹⁸

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.

3.3.6 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 projeter 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).

15. Ibid.

16. De Neubourg, 2002.

17. Samson et al, 2006, van Niekerk et Mac Quene, p. 115.

18. P. 48.



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.

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. Peut entraîner des obstacles à l'accès pour certains groupes (par exemple, les personnes handicapées, les personnes vivant dans des zones reculées) si les processus de candidature et de mise en œuvre nécessitent de se rendre dans la capitale ou dans les grandes villes.
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. Accroître l'accessibilité géographique des services aux citoyens. 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 délégitrice.	<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.
	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 électoral 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. Permet aux groupes locaux (OPH, organisations de femmes, etc.) de jouer un rôle plus actif, de créer des moyens de subsistance et d'accroître la réactivité des initiatives de protection sociale. Des garanties doivent être mises en place pour éviter que les prestataires de services locaux ne maltraitent les groupes vulnérables.

Source : Tableau élaboré par les auteurs.



3.4 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 SIG.
- **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.

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 organisations peuvent également avoir besoin d'une formation ou d'un soutien supplémentaire pour répondre à certaines exigences et garantir que leurs services sont accessibles à tous (par exemple, les normes d'inclusion des personnes handicapées et d'accessibilité).
- 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.

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 et d'accessibilité des services soient respectées ;
- Que les mécanismes de plaintes et de réclamations soient fonctionnels, accessibles, et conçus de manière collaborative avec les représentants des bénéficiaires (par exemple, OPH, groupes de femmes); et
- Que la supervision et l'élaboration de rapports soient suffisant pour que le gouvernement puisse se porter responsable des services fournis.

3.5 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. Les systèmes décentralisés peuvent également être plus accessibles aux groupes vulnérables tels que les personnes handicapées, les femmes et les jeunes filles.
- 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).
- Des dispositions institutionnelles adéquates doivent être mises en œuvre pour assurer la supervision. et le personnel doit être formé et doté des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les principes d'inclusion et d'équité afin de fournir des services de protection sociale tenant compte des handicaps et des spécificités de genre.
- 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

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).

4.1 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).¹⁸

En second lieu, les capacités gravitent autour de trois aspects centraux :

- **L'aspect institutionnel**, tel qu'abordé au chapitre 2, comprend à la fois les lois, les politiques et les règlements qui définissent le mandat des différentes entités et leurs rôles et responsabilités, ainsi que la manière dont leurs relations de travail et leur coordination sont établies et contrôlées.
- **L'aspect organisationnel** renvoie à l'organisation des fonctionnaires, à la configuration des systèmes et processus et à l'exécution des fonctions. Cet aspect comprend les approches en matière de recrutement, de développement et de fidélisation du personnel, ainsi que l'allocation des ressources matérielles, de la logistique et de l'infrastructure informatique nécessaires à l'exécution du mandat de l'organisation. La capacité organisationnelle comprend à la fois des éléments formels et informels, ces derniers incluant la culture organisationnelle et les règles d'approche et pratiques non officielles.
- **L'aspect individuel** se concentre sur les capacités personnelles des personnes qui composent l'organisation. Il examine le niveau de connaissances, de compétences et d'attitudes de leur personnel et la manière dont elles sont liées à leurs rôles et responsabilités et aux fonctions qu'ils sont censés assumer. Par exemple, il s'agit de savoir si le personnel est suffisamment formé et motivé pour identifier et inscrire les bénéficiaires potentiels du programme, utiliser les systèmes d'information de gestion ou traiter les plaintes des bénéficiaires - autant d'éléments qui peuvent être améliorés par la formation et le développement. Le personnel aura également besoin d'une formation sur l'intégration des personnes handicapées et des femmes, et sur la mise en place d'aménagements.

En troisième lieu, **il importe de reconnaître la dimension temporelle des capacités** (Tableau 3) 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).

Tableau 3. Matrice des capacités

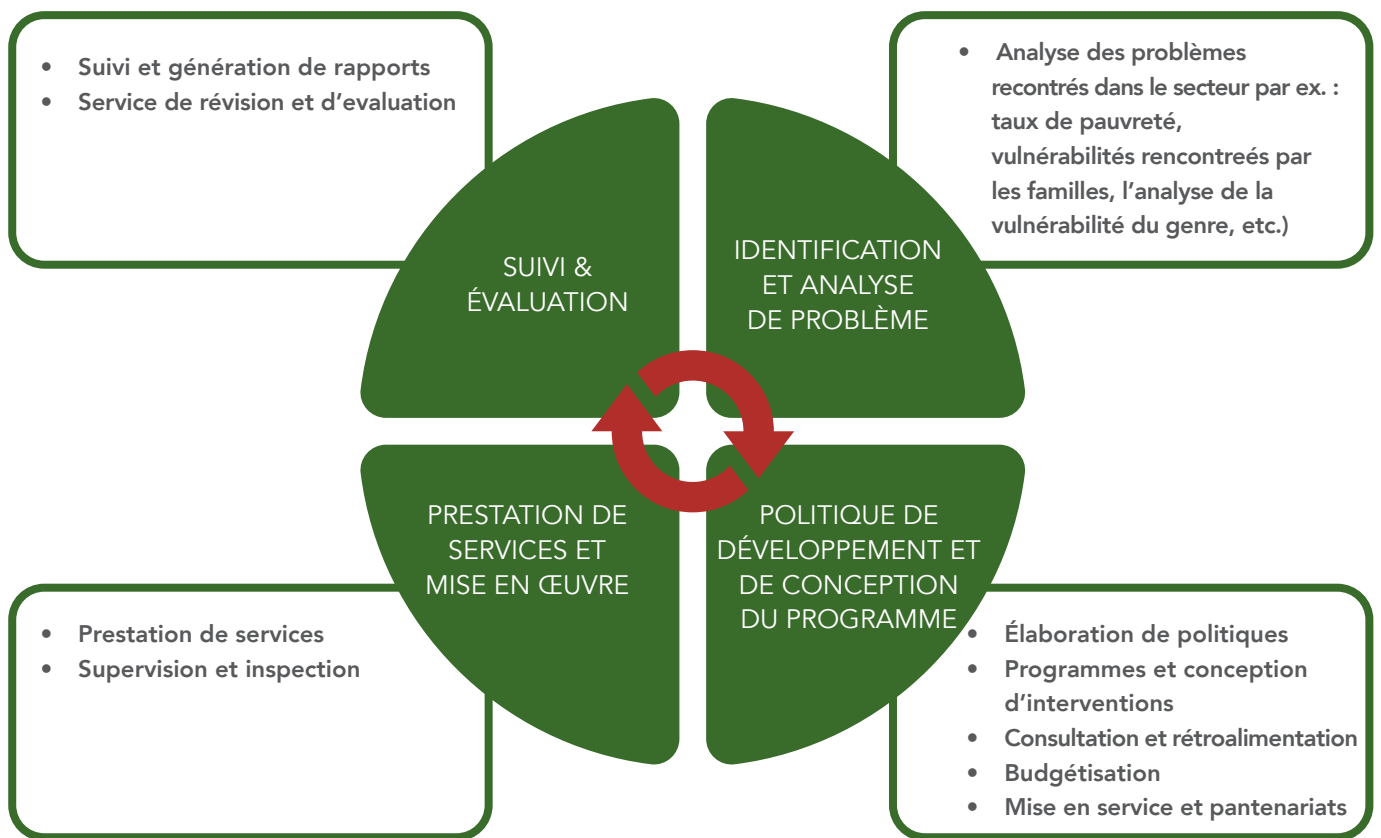
	CRÉATION DES CAPACITÉS	UTILISATION DES CAPACITÉS	CAPACITY RETENTION
Niveau individuel	Développement d'aptitudes, de connaissances, de compétences et d'attitudes adéquates, y compris celles liées à la protection sociale inclusive	Application d'aptitudes, de connaissances et de compétences sur le lieu 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 et le soutien d'un personnel suffisant et acquisition d'équipement adéquat	Intégration de structures, processus et procédures aux flux de travail quotidiens; le suivi des performances du personnel ; fourniture adéquate de biens de consommation	Adaptation régulière des structures, processus et procédures et incitations; 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 el Graphique 3.



Graphique 3. Processus et fonctions

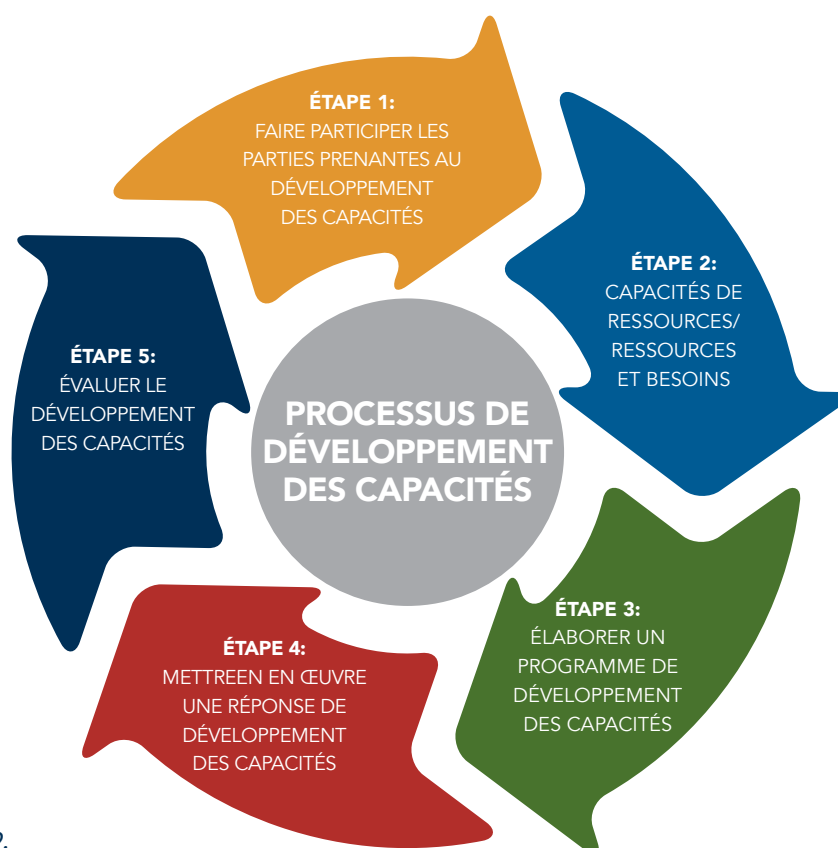


Source : Graphique élaborée par les auteurs.

4.2 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. Une culture organisationnelle caractérisée par des normes traditionnelles en matière de genre et une main-d'œuvre à prédominance masculine, par exemple, peuvent constituer des obstacles à la mise en œuvre d'éléments de programme tenant compte de la dimension de genre, même lorsque ces éléments sont officiellement inclus dans la conception du programme et que le personnel a été formé à leur application. De même, les attitudes sociales selon lesquelles les personnes handicapées ne devraient pas ou ne peuvent pas participer au travail ou à la vie sociale, et ne peuvent pas se représenter elles-mêmes ou gérer leurs propres prestations, peuvent conduire à des approches paternalistes de la protection sociale qui renforcent la dépendance plutôt que l'autonomisation et la dignité.

Graphique 4. Le processus de formation pas à pas



Source : PNUD 2009.









4.3 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, les compétences, les attitudes, le sexe, l'origine ethnique, le handicap, etc. du personnel employé.
- 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.



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	Systemes 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'efficacité 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



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉE PAR



PARTENAIRES DE
TRANSFORM



