

Le rôle de la société civile dans la gouvernance de systèmes de protection sociale efficaces, inclusifs et durables

Elena Briones Alonso & Jan Van Ongevalle

janvier 2024

MESSAGES CLES

La société civile peut jouer un rôle essentiel pour **combler les cinq lacunes** en matière de **gouvernance** dans le domaine de la protection sociale. Elle peut le faire par:

1. la représentation des intérêts d'une diversité de détenteurs de droits, y compris des groupes peu ou pas entendus ;
2. le renforcement du soutien de la société à la politique et à la réglementation en matière de protection sociale ;
3. la création des espaces de communication et de débat public sur les droits et les politiques de protection sociale ;
4. la suppression des lacunes dans la mise en œuvre des politiques par la création de valeur conjointe ;
5. la suppression des lacunes en matière de gouvernance au niveau mondial.

La société civile peut contribuer à une gouvernance de la protection sociale inclusive, efficace et durable **à tous les stades du cycle politique**. À cette fin, les acteurs de la société civile peuvent **jouer différents rôles**, notamment celui de conseiller politique, d'innovateur, de partenaire de mise en œuvre, de gardien, d'évaluateur, de contestataire ou de communicateur et de fournisseur d'informations. Le potentiel de la société civile à promouvoir la protection sociale à travers cette variété de rôles, et tout au long du cycle politique, doit être mieux reconnu et soutenu par l'écosystème des acteurs de la gouvernance, et en particulier par les décideurs politiques.

Des recherches récentes mettent en évidence **six stratégies importantes** pour promouvoir une participation structurelle, significative et efficace de la société civile en vue d'une meilleure gouvernance de la protection sociale :

1. protéger et promouvoir l'espace civique et le respect des droits de l'homme en général ;
2. tirer parti des intérêts communs des partenaires de la gouvernance et des possibilités de création de valeur conjointe ;
3. promouvoir la mise en place de cadres juridiques et réglementaires efficaces qui tiennent compte des relations de pouvoir ;
4. faciliter une plus grande diversité et une meilleure représentativité des acteurs participant au nom de la "société civile" ;
5. investir dans le renforcement ciblé et adapté au contexte des capacités des acteurs de la société civile à différents niveaux ;
6. soutenir le développement de coalitions et de réseaux de la société civile à plusieurs niveaux et suffisamment diversifiés.

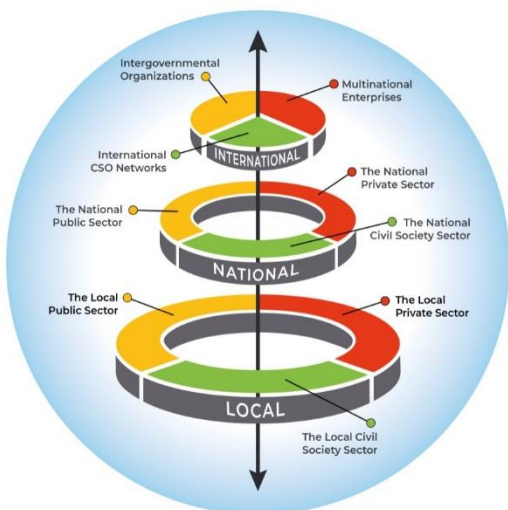
Cette note politique présente des idées clés sur le renforcement de la gouvernance de la protection sociale par le biais de la participation de la société civileⁱ. Il résume une étude plus large sur le rôle de la société civile dans la gouvernance de la protection sociale¹ afin d'informer les décideurs politiques, les acteurs de la société civile et les autres acteurs de la coopération internationale de la Belgique travaillant sur la protection sociale.

Cette note examine tout d'abord comment la participation de la société civile peut renforcer les différentes dimensions de la gouvernance de la protection sociale, à différents stades du cycle politique. Elle se penche ensuite sur les stratégies clés, les opportunités et les défis pour permettre et promouvoir le rôle contributif de la société civile dans le renforcement de la gouvernance de la protection sociale.

Cette note et l'étude plus large partent du principe que (i) la participation structurelle et significative de la société civile à un *modèle de gouvernance* dit *tripolaire*ⁱⁱ (voir figure 1) peut contribuer à une gouvernance inclusive, démocratique et efficace pour le développement durable ;² et (ii) la protection sociale est un aspect

essentiel du développement durable et donc un domaine politique clé pour explorer la valeur potentielle d'un modèle de gouvernance tripolaire.^{3, 4}

Figure 1 Le modèle de gouvernance tripolaire²



i Cette note politique définit la société civile comme un espace extérieur à la famille, au marché et à l'État, dans lequel de multiples voix, mouvements et organisations s'associent sur une base volontaire, indépendante et autonome, pour intervenir sur des questions d'intérêt commun ou public. En tant que telle, la société civile comprend un large éventail d'acteurs ayant des objectifs et des niveaux d'organisation (formelle) différents (par exemple, les ONG, les coopératives, les mutuelles de santé, les syndicats, les associations, les mouvements sociaux).

ii Dans un modèle de gouvernance tripolaire, le secteur public, le secteur à but lucratif et la société civile sont représentés et participent de manière structurelle et significative.

Pourquoi la société civile devrait-elle participer ? Comblant cinq lacunes critiques en matière de gouvernance^{1,2}

Comblant les lacunes en matière de représentation : l'une des principales forces de la société civile est de représenter les droits et les intérêts d'une diversité de voix, y compris des groupes laissés pour compte ou fortement exclus, face à d'autres acteurs (plus puissants) à différents niveaux.

Tout comme d'autres approches de responsabilité sociale, le rôle de représentation de la société civile peut contribuer à une gouvernance plus démocratique des services de protection sociale tels que l'assurance sociale, et à une meilleure qualité des soins.^{5, 6, 7} En effet, l'une des principales valeurs ajoutées des mutuelles de santé est la représentation collective des détenteurs de droits au sein du système de protection sociale au sens large, et des utilisateurs de l'assurance maladie auprès des prestataires de soins. En outre, les acteurs de la société civile et leurs coalitions ont joué un rôle clé dans la représentation et la défense du droit à la protection sociale des travailleurs informels et indépendants qui sont souvent exclus des systèmes formels de protection sociale (par exemple, les vendeurs de rue, les travailleurs du sexe, les travailleurs domestiques). L'une des particularités de la protection sociale est qu'elle est étroitement liée à des questions complexes et souvent sensibles sur l'effort, la redistribution et la justice sociale, au sujet desquelles une société typique a une grande diversité de croyances et d'attitudes. La mise en place de systèmes nationaux de protection sociale nécessite donc un large dialogue afin de dégager un consensus sur la forme que devrait prendre la protection sociale, sur les options politiques adaptées et réalisables et sur la manière de fixer les priorités (par exemple, en l'absence de systèmes de protection sociale globaux).⁸

Renforcer le soutien de la société à la politique et à la réglementation : *société civile est bien placée pour fournir aux citoyens et aux décideurs politiques des informations et une éducation sur les droits et les responsabilités en matière de protection sociale et pour permettre aux citoyens de participer de manière significative aux processus politiques.*

Ce rôle est particulièrement important dans le domaine de la protection sociale, car il s'agit d'une composante essentielle du contrat social entre l'État et ses citoyens. Un large soutien public aux réformes politiques et stratégiques est donc essentiel pour préserver (ou réaffirmer, par exemple dans les États fragiles) la légitimité des politiques de protection sociale et du gouvernement qui les met en œuvre.⁹

Créer des espaces de communication : *la société civile facilite la délibération et le débat, y compris par le biais de débats ou de protestations publiques*

La société civile joue souvent un rôle actif dans la promotion de la communication sur les politiques de protection sociale. L'une des principales dimensions de ce rôle est la création d'espaces accessibles aux

groupes qui, autrement, n'auraient que peu ou pas de voix. Au niveau international, par exemple, les organisations de la société civile (OSC) ont un rôle important à jouer en veillant à ce que les représentants du Sud aient accès à d'importantes arènes politiques multilatérales.

Comblant les lacunes de la gouvernance au niveau mondial : *la société civile peut contribuer à combler les déficits institutionnels dans les structures de gouvernance mondiale et agir comme contre-pouvoir face aux institutions internationales influentes*

Ces dernières années, les réseaux de la société civile (en partenariat avec l'OIT) ont par exemple plaidé en faveur d'un Fonds mondial de protection sociale pour (i) promouvoir la coordination et la cohérence internationales en matière de financement de la protection sociale et (ii) aider les pays à faible revenu à "passer le cap" de l'établissement de socles de protection sociale.¹⁰ De même, les OSC sont structurellement impliquées dans des partenariats mondiaux ou des réseaux interinstitutionnels visant à promouvoir le droit à la protection sociale, tels que le Partenariat mondial pour la protection sociale universelle (USP2030).

Comblant les lacunes dans la mise en œuvre : *la société civile peut contribuer à résoudre divers problèmes liés à la mise en œuvre des politiques.*

Ces rôles vont du complément de la capacité de mise en œuvre de l'État ou du soutien à la mobilisation des paiements contributifs à la fourniture d'une expertise (technique) spécifique ou au développement et à l'expérimentation sur le terrain d'idées novatrices.¹¹ En Ouganda et au Népal, par exemple, la société civile coopère activement avec le gouvernement dans le cadre de programmes visant à renforcer les capacités de l'État en matière de gestion des finances publiques et de mise en place socles de protection sociale.¹²

Quand la société civile doit-elle participer ? Rôles possibles à chaque étape du cycle politique

La figure 2 illustre la manière dont les OSC peuvent soutenir et promouvoir l'établissement et la consolidation des systèmes nationaux de protection sociale, en assumant différents rôles tout au long du cycle politique: au stade de la formulation des problèmes (par exemple, en aidant différents groupes à faire entendre leur voix); dans la définition de l'agenda (par exemple, par le biais d'activités de plaidoyer); dans la formulation des politiques (par exemple, en agissant en tant qu'innovateurs ou conseillers auprès des gouvernements); dans la mise en œuvre des politiques (par exemple, en apportant une expertise technique et un soutien sur le terrain); et dans le suivi et l'évaluation (par exemple, en tant qu'observateurs).^{1, 11}

Figure 2 Contributions potentielles des OSC à la mise en place de systèmes nationaux de protection



Six stratégies pour promouvoir une participation structurelle, significative et efficace de la société civile

Le modèle tripolaire appelle à l'*institutionnalisation* d'une participation significative et efficace de la société civile, afin de garantir une participation de nature structurelle. Pourtant, malgré d'importantes avancées, de nombreux pays sont encore loin d'une telle institutionnalisation à grande échelle.

Des recherches universitaires et politiques récentes mettent en évidence six stratégies importantes pour favoriser les progrès dans ce domaine vers des systèmes de protection sociale plus efficaces, plus inclusifs et plus durables. ¹

Protéger et promouvoir l'espace civique et un environnement respectueux des droits de l'homme

Une condition préalable essentielle au modèle de gouvernance tripolaire est un environnement politique qui protège et promeut la capacité de la société civile à accéder à l'information, à obtenir des financements, à s'organiser, à coopérer et à mobiliser les citoyens. ¹³ Cela signifie également qu'il faut protéger l'espace permettant à la société civile d'assumer le rôle le plus approprié vis-à-vis de l'État et d'autres acteurs de la gouvernance dans différents contextes (par exemple, allié stratégique, chien de garde, contestataire).

Les gouvernements, les agences de coopération et les acteurs de la société civile des pays partenaires peuvent soutenir la société civile locale dans ses efforts pour accroître de manière proactive l'espace civique au sens large. L'un des moyens d'y parvenir est de mener un dialogue politique soutenu avec les pays partenaires sur la valeur d'une société civile indépendante pour maintenir ou reconstruire la légitimité de l'État et du contrat social en général, ou des politiques de protection sociale en particulier. En particulier dans les contextes de rétrécissement de l'espace civique ou de relations tendues entre l'État et (certains groupes) d'acteurs de la

société civile, divers observateurs voient un potentiel dans les approches fondées sur les droits. ¹⁴ Il peut s'agir de soutenir les acteurs des droits de l'homme, tels que les institutions nationales des droits de l'homme, pour qu'ils fassent pression en faveur d'engagements et de législations favorables, ou qu'ils plaident contre des réformes et des mesures nuisibles. ¹⁵

Il est toutefois utile de ne pas négliger les contributions potentielles des organisations de prestation de services qui n'ont pas de mission politique explicite dans ce sens. Dans certaines conditions, les OSC de prestation de services peuvent également contribuer de manière importante à la promotion des droits (de protection sociale), par exemple en transmettant des informations sur les droits et la manière de les faire valoir, en s'attaquant aux obstacles à la prestation de services avec l'État, ou en stimulant le débat sur la prestation de services et les droits de protection sociale parmi les groupes cibles (voir encadré 1). ¹⁶

Enfin, la défense des approches fondées sur les droits à l'échelle nationale ou mondiale peut soutenir les efforts actuels de la société civile visant à s'appuyer sur les mouvements de justice (climatique, sociale, économique) pour développer des systèmes de protection sociale et des modèles de financement innovants et synergiques, tels que le financement du climat dévolu à la société ou l'indemnisation des pertes et des dommages.

Tirer parti des intérêts communs des partenaires de la gouvernance et des possibilités de création de valeur conjointe

Le rôle actif et vital de la société civile dans la fourniture ou la sauvegarde de la protection sociale au cours de la pandémie de COVID-19 a non seulement mis en évidence le potentiel d'une plus grande création de valeur conjointe, mais a également créé une dynamique importante pour consolider l'implication de la société civile et de nouveaux types de partenariats avec les États dans les processus et les cadres de gouvernance. ¹⁷ Par exemple, les acteurs de la société civile ont parfois (à la fois historiquement et au cours de la pandémie de COVID-19) consolidé un siège à la table de la gouvernance de la protection sociale après avoir établi une collaboration avec le gouvernement pour développer conjointement des réponses d'urgence ou des réformes structurelles en temps de crise.

Les pays partenaires peuvent aider la société civile locale à identifier de tels "gains" lorsque les intérêts stratégiques du secteur public, du secteur à but lucratif et de la société civile se chevauchent. Ils peuvent également aider la société civile à jouer un rôle plus important en tant que partie prenante de la gouvernance, au-delà de la prestation de services (par exemple, grâce à un soutien financier ciblé, au partage des

connaissances ou au renforcement des capacités techniques).¹¹ Par exemple, la société civile est probablement bien placée pour contribuer à une meilleure compréhension des dimensions politiques et socioculturelles de la protection sociale et pour s'y engager, ce qui peut aider les acteurs publics à dépasser les approches trop techniques et mécanistes.¹⁸ Ces domaines de création de valeur conjointe potentielle peuvent contribuer à mettre en évidence la légitimité et la pertinence de l'inclusion de la société civile en tant que partenaire de la gouvernance.

Promouvoir la mise en place de cadres juridiques et réglementaires efficaces qui tiennent compte des relations de pouvoir.

La défense, l'élaboration et la mise en œuvre effective de cadres juridiques ou réglementaires pour la participation de la société civile constituent une stratégie clé pour la participation structurelle.⁸ Cependant, toute participation n'est pas forcément significative. Les cadres doivent faire l'objet d'un examen critique quant au pouvoir qu'ils confèrent réellement à qui. Les structures et processus de gouvernance auxquels participe la société civile ont-ils un mandat solide ? Quel est le pouvoir relatif des représentants de la société civile par rapport aux autres acteurs de la table ? La société civile est-elle présente mais mise à l'écart des discussions ou de la prise de décision ? Cette évaluation exige également que nous regardions au-delà des frontières nationales et que nous examinions d'un œil critique la manière dont l'élaboration des politiques nationales s'inscrit dans les processus politiques régionaux et internationaux ou est influencée par ces derniers.

L'établissement, la sauvegarde et le renforcement des mécanismes de dialogue social, par exemple, est un moyen essentiel d'inclure structurellement les voix des organisations de travailleurs et d'employeurs dans la gouvernance de la protection sociale. Dans d'autres formes de dialogue institutionnalisé, telles que l'approche du dialogue national basée sur l'évaluation de l'OIT, un ensemble plus large d'acteurs de la société civile est structurellement inclus en tant que partie prenante clé.¹⁹

Favoriser une plus grande diversité et une meilleure représentativité de la "société civile participante".

Une question cruciale est de savoir qui peut être inclus en tant que représentant légitime de la "société civile". Les processus politiques participatifs favorisent souvent les OSC hautement professionnalisées et formalisées, qui ne représentent pas toujours bien les voix de tous les groupes de la société civile. En particulier, des appels sont lancés pour créer activement plus d'espace pour la pléthore d'organisations moins visibles, moins professionnalisées ou plus informelles - y compris les

organisations communautaires et les mouvements sociaux de base.²⁰ Cela peut renforcer la représentation et l'inclusivité, mais permet également aux processus de gouvernance de tirer parti des forces complémentaires des différents types d'organisations (par exemple, une expertise technique de haut niveau ou un fort pouvoir de mobilisation, des boucles de rétroaction étroites avec les circonscriptions et l'accès à des groupes socialement isolés).

Pour laisser plus de place à la diversité, les définitions de la société civile, les mécanismes de financement et les exigences en matière de transparence et de responsabilité doivent trouver un bon équilibre entre la nécessité d'évaluer la légitimité et la représentativité et la nécessité de tenir compte de la grande variété de caractéristiques et de capacités des acteurs de la société civile.¹³

Investir dans le renforcement ciblé et adapté au contexte des capacités de la société civile à différents niveaux

Assumer efficacement différents rôles dans la gouvernance (de la protection sociale) et avoir une influence significative à différents stades du cycle politique nécessite un ensemble varié de capacités. Certaines capacités sont essentielles au bon fonctionnement interne de toute OSC (par exemple, le financement ; la bonne gouvernance interne); d'autres sont plus spécifiques aux différents rôles que la société civile peut jouer dans le cycle politique (par exemple, l'élaboration de propositions politiques; les compétences en matière de négociation; l'utilisation des médias (sociaux))

Tous les acteurs de la société civile ne sont pas en mesure, ou n'ont pas besoin, de développer l'ensemble des capacités nécessaires pour influencer les politiques. Cependant, nous constatons encore aujourd'hui d'importantes lacunes structurelles dans le paysage de la société civile à différents niveaux. En particulier, le renforcement ciblé des capacités des différents types d'organisations de travailleurs dans les pays à faibles et moyens revenus n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante.¹³

Selon le contexte, les acteurs publics et les réseaux de la société civile doivent investir dans des efforts essentiels de renforcement des capacités pour que la société civile puisse assumer pleinement ses différents rôles (voir encadré 1). Par exemple, le renforcement des capacités des acteurs de la société civile à utiliser des outils de recherche et de prise de décision participatifs (tels que les consultations (numériques) des circonscriptions ou l'approche REFLECT)²¹ peut contribuer à établir sa position en tant que partie prenante légitime dans la gouvernance de la protection sociale à différents niveaux. Il est important de noter que

le renforcement des capacités de la société civile locale peut devoir s'accompagner d'efforts visant à renforcer les capacités financières, administratives et techniques des gouvernements nationaux et locaux à s'engager auprès de la société civile et à établir des relations de confiance.

Soutenir le développement de coalitions et de réseaux de la société civile à plusieurs niveaux et suffisamment diversifiés

La constitution de réseaux et de coalitions aux niveaux local, national et international peut favoriser la capacité de la société civile à obtenir un siège à la table des négociations à tous les niveaux politiques et à exercer une influence significative de différentes manières (voir encadré 1).

Premièrement, elle favorise l'apprentissage mutuel et le renforcement des capacités, ainsi que la mise en commun des ressources, la mobilisation du pouvoir et la complémentarité des forces. Ils peuvent également contribuer à une meilleure représentation des intérêts des groupes d'intérêt et à une position politique et de négociation plus forte de la société civile vis-à-vis de l'État et d'autres parties prenantes (y compris les élites politiques et économiques). Troisièmement, les réseaux et les coalitions peuvent stimuler la légitimité, la représentativité et l'inclusivité de la participation de la société civile, par exemple en créant un espace pour des perspectives multiples. Quatrièmement, la création de réseaux et de coalitions est en phase avec la montée en puissance d'acteurs de la société civile plus hybrides qui dépassent les distinctions traditionnelles entre organisations de travailleurs, mouvements sociaux, ONG, organisations de défense des droits de l'homme ou économie sociale et solidaire.

Encadré 1 Le programme de la société civile des zones les plus pauvres (PACS)

Le programme PACS (Poorest Areas Civil Society) est un exemple de programme fondé sur les droits, financé au niveau international, qui a mis en œuvre avec succès plusieurs stratégies visant à renforcer la société civile dans des régions très marginalisées de l'Inde. L'un des facteurs de réussite de ce programme est l'investissement important dans le renforcement ciblé et adapté au contexte local des capacités des OSC à différents niveaux. L'accent a été mis sur les capacités des OSC communautaires et de base à aider leurs membres à réclamer leurs prestations de protection sociale et à faire pression sur les gouvernements locaux pour qu'ils mettent en place des réformes. Cette action a été complétée par la mise en place de coalitions et de réseaux au niveau national - à la fois entre les OSC participantes et avec d'autres acteurs et campagnes de la société civile concernés au-delà du programme - afin d'influencer l'élaboration des politiques à un niveau plus élevé.^{22, 23}

Notes de fin d'ouvrage

1. Briones Alonso, E. & Van Ongevalle, J. Systèmes de protection sociale durables et inclusifs : Le rôle de la société civile dans leur conception, leur mise en œuvre et leur extension. Principales idées et lacunes en matière de connaissances. Document d'orientation (2023).
2. Huyse, H. Gouvernance pour le développement durable : Réaffirmer le rôle de la société civile. 27 (2021).
3. Barrientos, A. & Hulme, D. Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries : Réflexions sur une révolution tranquille. *Oxf. Dev. Stud.* **37**, 439–456 (2009).
4. OIT. La protection sociale pour une transition juste. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57975> (2023).
5. Fonteneau, B., Vaes, S. & Huyse, H. La protection sociale au sommet de l'agenda international : Les enjeux du point de vue de la société civile. 40 (2014).
6. Lodenstein, E. & Bergh, S. I. How social accountability initiatives are helping pursue social justice. *Debating Development Research* <http://www.developmentresearch.eu/?p=1061> (2021).
7. Lodenstein, E. et al. Social accountability in primary health care in West and Central Africa : exploring the role of health facility committees. *BMC Health Serv. Res.* **17**, 403 (2017).
8. Razavi, S. et al. Building universal social protection systems for all : Quel rôle pour le ciblage ? *Socialprotection.org* <https://socialprotection.org/discover/blog/building-universal-social-protection-systems-all-what-role-targeting-0> (2022).
9. Loewe, M. & Zintl, T. State Fragility, Social Contracts and the Role of Social Protection : Perspectives de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). *Soc. Sci.* **10**, 447 (2021).
10. INSP!R. L'avenir de la protection sociale : Une vision et un document stratégique sur le droit à la protection sociale.
11. Vaes, S., Van Ongevalle, J. & Fonteneau, B. Civil Society's Contribution to Strong Social Protection : Le rôle des organisations de la société civile dans le développement et le maintien de systèmes nationaux de protection sociale solides. (2016).
12. OIT. Améliorer les synergies entre la protection sociale et la gestion des finances publiques. *Protection sociale et gestion des finances publiques* <https://socialprotection-pfm.org/> (2021).
13. Huyse, H. Dix façons d'encourager le rôle de la société civile dans le développement durable. 4 (2021).
14. Cecchini, S. & Martínez, R. Inclusive Social Protection in Latin America : Une approche globale fondée sur les droits. (2012) doi:10.2139/ssrn.2009321.
15. AfD. Conférence "Droits de l'homme et développement" - Synthèse. <https://www.afd.fr/en/ressources/conference-human-rights-and-development> (2022).
16. Herrold, C. E. & AbouAssi, K. Les ONG prestataires de services peuvent-elles construire la démocratie ? Five contingent features. *Public Adm. Dev.* **43**, 80–91 (2023).
17. Devereux, S. From Covid-19 back to the SDGs : what role for social protection ? *Institute of Development Studies* <https://www.ids.ac.uk/opinions/from-covid-19-back-to-the-sdgs-what-role-for-social-protection/> (2022).
18. Rohregger, B. et al. The politics of implementation : The role of traditional authorities in delivering social policies to poor people in Kenya. *Crit. Soc. Policy* **41**, 404–425 (2021).
19. OIT. Dialogue national fondé sur l'évaluation de la protection sociale : A Global Guide. Réponse conjointe des Nations Unies pour mettre en œuvre les socles de protection sociale et atteindre les objectifs de développement durable. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_568693.pdf (2015).
20. Gutheil, L. Civil Society Participation in Urban Governance in Africa. Soutenir la voix politique des OSC pour une transformation des relations entre les citoyens et l'État. 10 (2022).
21. ENGAGE. Approche REFLECT | Recherche participative. ENGAGE <https://engageplus.org/en/approche-reflect.asp> (2022).
22. Bond. Ne laisser personne de côté : Putting Marginalised People at the Forefront of the Sustainable Development Goals. <https://www.bond.org.uk/sites/default/files/resource-documents/leaving-no-one-behind-0516.pdf> (2016).
23. PACS. Célébrer l'inclusion : The PACS Journey. <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2016-11/PACS-India-programme-journey-report-Nov-2016.pdf> (2017).