

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/SW.8
28 mars 1962

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Colloque d'experts sur l'organisation et
l'administration des services de protection
sociale
Abidjan, 11-21 avril 1962
Point 1 de l'ordre du jour provisoire

STRUCTURE, ORGANISATION ET FONCTIONS DES SERVICES DE PROTECTION SOCIALE

(Rédigé par M. David A. Acquah, Directeur général adjoint
du Département de la protection sociale et du Dévelop-
ment communautaire du Ghana)

STRUCTURE, ORGANISATION DES FONCTIONS DES SERVICES DE PROTECTION SOCIALE

1. Pour que nous puissions nous mettre d'accord sur ce que nous entendons par services de protection sociale, je vous propose une définition adoptée par un groupe d'experts réunis à la demande des Nations Unies. A cet effet, ils ont défini les services de protection sociale de la manière suivante : une activité organisée visant à aider à l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social. Ils ont estimé que pour atteindre les objectifs des services de protection sociale, il faut utiliser des techniques et des méthodes destinées à permettre aux individus, aux groupes ou aux collectivités de faire face à leurs besoins, de résoudre les problèmes que posent leur adaptation à une société en évolution et, grâce à une action coopérative, d'améliorer les conditions économiques et sociales. L'étude de ces problèmes et l'organisation des services chargés de les résoudre impliquent la collaboration, en un certain nombre de domaines, de divers services gouvernementaux ou non.

2. Ces experts n'ignoraient pas que l'expression "services de protection sociale" peut être prise en tant que terme général pour un programme de protection sociale très étendu et comprenant, par exemple, la santé, l'enseignement, l'économie domestique, le logement, la sécurité sociale etc.. A mon avis, et pour les besoins de la présente étude, on peut restreindre l'expression aux travailleurs sociaux professionnels, dont les fonctions peuvent consister en tout genre de service social individualisé (case work) ou de service social de groupe (group work); la classification qui s'ensuit comprend :

- a) la prévention sociale,
- b) l'action sociale dans les institutions pour délinquants juvéniles,
- c) la rééducation sociale et la libération conditionnelle,
- d) l'action sociale dans les programmes de logement,
- e) l'action sociale dans les sociétés de sécurité sociale et
- f) l'action sociale dans les programmes de développement communautaire.

3. Il est clair que les services de protection sociale s'étendent à un grand nombre de domaines. Il n'est pas un seul ministère qui puisse assumer l'entière responsabilité de tous les services que nous appelons sociaux. D'habitude, ceux-ci sont répartis entre un grand nombre de ministères et ils impliquent un organisme central avec ses annexes dans les régions, les districts et les communes; ils sont ouverts à la participation de toutes les sociétés bénévoles, qu'elles soient religieuses ou laïques, mais tous ceux qui désirent faire œuvre sociale seuls, ou en collaboration avec d'autres personnes poursuivant le même but, peuvent également apporter leur collaboration aux services de protection sociale.

4. Les services de protection sociale organisés, tels que nous venons de les définir, se sont développés dans les pays non-africains et ils sont le produit, dans une large mesure, des activités d'organisations ou de travailleurs bénévoles. Mus par un sentiment de mission à accomplir, ceux-ci cherchaient à améliorer avant tout les conditions de vie et la situation sociale des déshérités. Organisations ou individus isolés, ils ont fait œuvre de pionniers et, par la suite, les services qu'ils ont créés sont devenus dans de nombreux Etats une fonction normale de tout gouvernement progressiste. Le trait caractéristique de ces services était habituellement la prééminence donnée à la solution des problèmes sociaux et ils avaient pour but essentiel de remédier à certaines situations.

5. Dans les pays dont s'occupent en ce moment la plupart d'entre nous, la société a, par tradition, et dans des conditions relativement immuables, prévu que ceux qui sont socialement désavantagés seront à la charge du reste de la communauté, soit des groupes apparentés, soit des familles élargies. Toutefois, nous savons, ou nous devrions savoir, que dans nos sociétés en rapide évolution, les solutions traditionnelles peuvent de moins en moins être efficaces devant les situations entièrement nouvelles qui surgissent. Si nous pouvons voir les choses objectivement et en nous libérant de tout respect excessif pour "le bon vieux temps", nous arriverons à la conclusion que le cours de

l'évolution ne peut pas être renversée Par conséquent, il faut savoir quelles sont les structures nouvelles que nos sociétés ont acquises, ou qu'elles sont en train d'acquérir rapidement, pour pouvoir décider quels sont les services de protection sociale qui conviennent; ceux-ci devront surtout aider l'individu, ou le groupe, à cultiver son aptitude à s'adapter à son milieu, afin qu'il puisse maintenir sa stabilité et son appartenance malgré les bouleversements causés par sa réaction inévitable au mode nouveau de vie qu'il lui faut accepter.

6. En résumé, créer des services de protection sociale organisés est devenu une nécessité primordiale pour nos communautés.

7. Lorsqu'on étudie les services de protection sociale, surtout dans les territoires en voie de développement, il ne faut pas oublier que ces derniers souffrent d'une pénurie de personnel, de ressources financières et d'équipement technique et matériel. Il convient donc d'utiliser ces ressources très parcimonieusement si on veut que, dans ces pays, les besoins généraux des collectivités soient couverts et si on veut donner à celles-ci le plus de chance possible de poursuivre leur développement d'une manière équilibrée. Par conséquent, lorsqu'on étudie la structure des services de protection sociale à donner à ces collectivités, il faut veiller à assurer une coordination effective à chaque échelon.

8. Il semble donc souhaitable de prévoir, dans l'organigramme de la protection sociale des pays en voie de développement, un office central chargé de planifier et de coordonner les services sociaux. Cet office devrait être dirigé par un ministre ayant rang de membre du cabinet, et devrait être compté au nombre des ministères importants, avec ceux du commerce, des finances, de la défense nationale, de l'instruction publique, de la santé publique, des affaires étrangères et de l'agriculture. Ce ministère, qui devrait porter le nom de Ministère des affaires sociales ou Ministère de la protection sociale devrait compter parmi ses fonc-

ANNEXE I

tionnaires des travailleurs sociaux très expérimentés, tant dans leur profession que dans leurs relations avec d'autres départements ministériels dont l'activité est assez semblable.

9. La création d'un Ministère de la protection sociale ou des affaires sociales aura l'avantage de coordonner la planification des services sociaux et de supprimer ou de minimiser les risques de chevauchement ou de double emploi dans l'administration.

10. Une centralisation effective de l'administration de la protection sociale est très fortement préconisée, mais on gagnerait à associer la collectivité toute entière, et dans toute la mesure du possible, aux programmes des services sociaux. Il sera donc prudent de prévoir une décentralisation des services de protection sociale.

11. Il conviendra d'examiner les plans de décentralisation d'une manière réaliste et d'apprécier le rôle que pourraient jouer les administrations régionales et locales, si certains pouvoirs leur étaient délégués en matière de protection sociale.

12. Dans les pays en voie de développement, les administrations régionales et locales tendent à manquer d'autorité, d'efficacité et à être mal pourvues en personnel. Leurs conditions d'emploi sont moins alléchantes que celles de l'administration centrale. Par conséquent, elles ne peuvent attirer le personnel technique qualifié sans lequel elles ne peuvent accomplir leur tâche convenablement. Même si, au début, elles réussissent à l'attirer, elles ne peuvent le conserver en qualité et en nombre suffisants pour assurer aux services instaurés l'efficacité requise. Par conséquent, c'est faire preuve de réalisme que d'étudier dans quelle mesure il faudrait concentrer dans le cadre d'un département ministériel central un nombre relativement grand de travailleurs sociaux hautement qualifiés. Avec une structure de ce genre, l'Etat pourra, en partant de l'administration centrale, organiser un service à l'échelle nationale dans le cadre d'une structure hiérarchique et en tenant un juste compte des faibles ressources humaines

et matérielles disponibles. Cela permettra également à l'Etat de répartir dans le pays les services de protection sociale d'une manière suffisamment uniforme et d'éviter ainsi que les régions relativement pauvres soient négligées, alors que, bien souvent, c'est elles qui ont le plus besoin de certains services.

13. Parmi les avantages de la centralisation des services sociaux au sein d'un ministère, il faut compter le fait qu'elle rend plus aisée la constitution d'une direction efficace, qu'elle facilite la formation professionnelle et la surveillance et qu'elle permet également d'adapter les services administratifs aux exigences nées de l'application des programmes de protection sociale; en outre, par l'organisation de cycle d'études, de conférences, et de programmes de formation en cours d'emploi, d'assurer un constant rajeunissement des cadres. En d'autres termes, grâce à la normalisation des services, le travail d'équipe peut être organisé de façon à avoir un rendement économique et d'assurer une activité uniformément répartie à un service qui doit aborder dans un esprit dynamique les programmes dont le département est chargé.

14. On a dit que la centralisation des services sociaux à l'échelon gouvernemental ne saurait qu'être provisoire. La durée de ce provisoire sera subordonnée au développement général du pays, tant à l'échelon central qu'à l'échelon local et, aussi, dans une large mesure, au développement économique et social des différentes régions et des différents districts. En dernière analyse, tout gouvernement central est singulièrement renforcé dans son action par le bon fonctionnement des administrations locales. Cela touche à la notion de l'auto-assistance où d'aucuns voient le meilleur stimulant du développement d'un peuple. Tout homme qui se respecte désire s'associer et s'identifier aux services qui, dans son pays, répondent à ses propres besoins. Ces services gagnent alors en signification, ils se rapprochent à l'individu et l'appui que la population leur donne est plus spontané. Tout cela implique donc que

le besoin de décentraliser les services sociaux finira par se faire sentir. Cette étape finale doit être prévue dans le programme de protection sociale et ne doit pas être laissée au hasard, car l'utilité d'une organisation centrale apparaîtrait alors moins impérieuse.

15. A tous les échelons des services sociaux ou à toutes les étapes des programmes de protection sociale, la participation du travailleur social bénévole est requise. On a déjà dit avec raison dans les Etats les plus développés, que les services sociaux organisés doivent leur existence à l'oeuvre accomplie par les travailleurs bénévoles. Même là où ces services sont maintenant du ressort d'un gouvernement central, il y a avantage à laisser se développer l'action sociale bénévole. Plus souples, les organisations bénévoles peuvent frayer la voie vers de nouvelles formes de protection sociale, alors que les rouages ministériels peuvent être paralysés par une certaine timidité; ces organisations bénévoles peuvent également intervenir dans des cas exceptionnels qui se trouvent en marge du champ d'action des services officiels. En outre, par le fait même que certaines personnes soucieuses du bien d'autrui peuvent, dans l'action sociale, donner libre cours à leur générosité de coeur et parvenir ainsi au plein épanouissement de leur propre personnalité, la société tout entière se trouve enrichie. L'élite que cette situation fait apparaître est en elle-même une richesse pour le pays.

16. Au cours de cette étude j'ai déjà parlé de coordination. Dans les pays où les services de protection sociale sont dirigés par un organisme ministériel, on ne peut pas assez insister sur la nécessité de coordonner les diverses actions, car on sait qu'un grand nombre de départements ministériels et d'organisations et travailleurs bénévoles auront presque inévitablement à travailler de concert. Même si on ne tient pas compte de la rationalisation qui en résulterait dans l'utilisation du personnel, des fonds et autres ressources limitées, la coordination a l'avantage de nous faire garder une juste vue des choses, d'assurer un élargissement du champ de l'action sociale et une adaptation des services à des besoins en évolution constante.

17. C'est dans les pays qui sont depuis peu en voie de développement que le besoin d'accélérer la création des services sociaux se fait sentir avec le plus d'acuité. Cette situation se complique du fait que les classes privilégiées prennent conscience des besoins de ces communautés et s'efforcent de prouver leur intérêt en s'identifiant à certaines activités qui sont destinées à améliorer le niveau de vie des communautés en voie de développement. La situation risque encore de se compliquer davantage à certains égards, lorsque des particuliers ou des organismes d'outre-mer cherchent à appliquer leurs propres idées aux programmes de développement économique et social d'un pays. Bien souvent, et notamment dans ce dernier cas, des services hautement spécialisés sont mis à la disposition des pays en voie de développement. Il se peut que leurs futurs dirigeants soient formés en dehors de la région même qui leur sera affectée. Les pays qui s'offrent à leur donner cette préparation ne comprennent pas toujours à quel point ils modifient ainsi la nature des problèmes qui se posent aux pays qu'ils veulent aider, dans la mesure même où leur aide et le choix des candidats locaux sont déterminés en fonction des seules activités qu'ils ont eux-mêmes fortement développées. Il n'est pas non plus possible de modifier un service social en agissant de l'extérieur et de loin.

18. Les pays qui offrent une aide ou une assistance technique quelconque cherchent avant tout à mettre sur pied des services que les spécialistes ont expérimentés dans leur propre pays et qu'ils pensent pouvoir adopter au pays où ils sont envoyés. Cette conception est parfaitement naturelle mais, ce dont le personnel d'assistance technique peut ne pas se rendre

compte, c'est qu'il peut exister sur place un service adapté aux activités qu'il cherche à introduire et, qu'en voulant innover, il risque toujours de désorganiser un service déjà en place. En fait, leurs innovations ne sont pas toujours meilleures et peuvent même être nettement inférieures à ce qui existe déjà, ne serait-ce qu'au stade embryonnaire.

19. Prenons un exemple. Certains pays ont intégré des programmes de développement communautaire dans l'organisation de leurs services sociaux, qui s'occupent des questions d'économie domestique, d'alphabétisme, de différents types de projets et d'un organisme de vulgarisation placé à la disposition d'autres départements du gouvernement, tels que les départements de la santé publique, de l'agriculture, de l'éducation et d'autres secteurs dépendant des autorités locales. Dans quelques-uns des pays auxquels on demande une aide technique pour renforcer les programmes locaux, la structure de services tels que ceux cités plus haut peut présenter une physionomie différente. En conséquence, si l'on ne prend pas les précautions nécessaires, un système, peut-être archaïque mais efficace, qui était instauré dans un pays risque d'être désorganisé par des experts qui ont acquis leur expérience dans des conditions tout autre.

20. Tout cela ne fait que souligner la nécessité de coordonner, à de nombreux échelons, l'organisation des services sociaux, notamment dans les pays qui sont depuis peu en voie de développement. En premier lieu, il conviendrait que les différents rouages du gouvernement central s'accordent dans leur demande pour une aide technique. Cela permettrait d'organiser l'assistance technique de façon que tous les rouages gouvernementaux qui bénéficieront, aux différents échelons, du personnel recruté aient tout loisir de déterminer comment employer au mieux les capacités des divers éléments unis à leur disposition.

21. Il conviendrait ensuite d'assurer, au stade de l'exécution, la coordination avec le département ou le ministre chargé des services sociaux. Il serait ainsi possible de prendre conscience de manière réaliste de tous les besoins de la communauté et d'élaborer le programme qui permettra d'y répondre. Cette précaution permettra en outre d'éclairer la formation sur place et outre-mer, car on suppose qu'elle s'accompagnera de recherches destinées à renseigner les organismes de formation d'outre-mer sur les besoins locaux. Il est à peine nécessaire d'ajouter que la formation dispensée sur place tirera également partie de ces recherches.

22. Il ne faudrait pas oublier non plus qu'en acceptant l'aide technique qui nous est offerte, nous en fournissons une de notre côté. En effet, ceux qui viennent enseigner apprennent. Ce double processus d'échange peut être accéléré si l'on dote rapidement l'assistance technique d'une contrepartie locale qualifiée. Ce qui vaudrait encore mieux, c'est que ce personnel local soit lui-même familiarisé avec la façon dont les différents services fonctionnent dans les pays dont les experts techniques sont originaires. Si cette condition était remplie, le personnel local aurait l'assurance nécessaire pour discuter des éventuelles modifications sur un pied de relative égalité avec les experts d'outre-mer, sans porter à ceux-ci un respect et une déférence exagérés et sans nécessairement subordonner aux leurs, des vues qui pourraient conduire à d'heureuses adaptations.

23. En examinant le problème de la coordination, nous avons parlé des recherches. Les besoins sociaux de tout pays évoluent constamment et nous ne pouvons permettre à nos services de s'institutionnaliser, sinon nous le payerons de leur décadence. Les recherches fournissent des occasions de rajeunissement qui permettent de donner une impulsion dynamique et réaliste aux services sociaux et de mieux voir les secteurs où ils devraient être développés.

24. L'on attend du personnel d'assistance technique qu'il forme les futurs dirigeants locaux. L'aide technique risque fort de ne pas porter ses fruits si elle ne met pas l'accent sur la formation du personnel local. Il s'ensuit que les personnes recrutées pour l'assistance technique doivent avoir une certaine maturité d'esprit et être capables de former leur personnel subordonné ou leurs homologues locaux. Il faut cependant reconnaître qu'il y a quelque intérêt à fournir à des jeunes gens épris d'aventure et d'idéal, l'occasion de faire oeuvre utile dans les pays en voie de développement; encore faudrait-il prendre garde que tant par la qualité que par l'ampleur de l'action qu'ils exercent, la nécessité de former du personnel local ne soit faussée et son urgence masquée.

25. Il a été question de la formation à l'étranger du personnel autochtone. Cette formation est toujours souhaitable, notamment au cours de la phase initiale de l'organisation d'un service et parce qu'elle peut contribuer à enrichir le fonds des idées dans lequel un tel service doit puiser. Mais il convient de rappeler qu'il est toujours préférable d'instruire le personnel local, particulièrement les exécutants de grade inférieur et les jeunes fonctionnaires encore inexpérimentés aussi près que possible de l'endroit, et si possible dans la région même où ils auront à exercer leurs activités. La formation entraîne généralement chez ceux qui la subissent une certaine affectation qu'il n'est pas toujours facile d'adapter aux conditions déjà existantes; en outre il faut reconnaître que la formation qui lui est prodiguée, notamment outre-mer, peut donner au jeune travailleur inexpérimenté un statut social qui est hors de proportions avec l'emploi pour lequel il a été recruté. La formation donnée à l'étranger présente un autre danger pour les jeunes travailleurs inexpérimentés, particulièrement lorsqu'elle est d'une durée assez courte, car elle peut entraîner une fâcheuse disposition à repousser une formation plus avancée.

26. Quant au travailleur social mûr et expérimenté, formé localement, une période d'instruction outre-mer et un système d'échanges bien organisé ajouteront énormément à son savoir.

27. La formation, à tous les niveaux, ne devrait jamais cesser. Il sera toujours possible d'entreprendre des cours de ré-orientation, d'entretien, des séminaires, des conférences, des révisions, des visites d'observation et de trouver d'autres occasions d'étude. A cet égard, une surveillance suffisante du personnel à tous les niveaux doit être considérée comme faisant partie de ce programme de formation perpétuelle.

28. Alors qu'il est essentiel de prévoir des moyens de formation dans les programmes des services sociaux, il ne fait pas négliger des organismes de formation extérieurs à ces services; ces organismes devraient aussi pour leur part, s'inspirer des programmes des services sociaux et se laisser influencer par eux. Cette inter-action entre services et formation est essentielle pour leur permettre de se tenir constamment au courant des changements.

29. A ce propos, il y a lieu de mentionner que les travaux de recherche doivent être étroitement associés à la formation. Ils représentent en fait les deux faces d'une médaille et devraient être complètement intégrés au programme des services sociaux.

30. Aucune administration de services sociaux ne remplira entièrement sa tâche si elle néglige d'ouvrir des possibilités de formation aux oeuvres bénévoles ou de les diriger dans leur développement. Il semble presque inévitable que dans la plupart des pays entrés récemment dans la voie du

développement les institutions de formation pour les services sociaux fassent partie intégrante des programmes. Les institutions bénévoles isolées n'auront donc pas directement à leur disposition les moyens de reformer leur propre personnel qu'elles devront souvent recruter après formation ou sans formation suffisante. Il s'ensuit que l'organisme gouvernemental central responsable du service social devra soit combler la lacune, soit accepter de travailler avec des collaborateurs moins efficaces.

31. La question du financement des services sociaux soulève des controverses dans presque tous les pays. Lorsque les pays cherchent à réorganiser leurs programmes de développement économique, les fonds ne paraissent jamais suffisants pour la mise en oeuvre de projets promettant des résultats rapides et évidents, et les services sociaux, et en particulier les services de protection sociale dont le personnel doit être composé de travailleurs sociaux ayant reçu une formation professionnelle, ont tendance à être négligés ou à ne recevoir qu'une faible priorité. Le fait que tous les programmes de développement industriel et économique ont pour but essentiel le bien-être de l'individu, semble parfois oublié. Et pourtant on peut affirmer que si les plans de développement nationaux amoindrissent d'une façon ou d'une autre l'importance de l'individu et ne plaçaient pas expressément l'amélioration de l'individu et de la société au centre de leurs préoccupations, il vaudrait mieux ne pas les entreprendre du tout.

32. Comme on l'a déjà dit, les services de protection sociale, en particulier ceux d'un pays entré récemment dans la voie du développement, devraient être organisés au niveau le plus élevé. Cela implique que le financement

du programme prévu par ces services est aussi important que celui de la défense et de l'éducation. On attend donc du gouvernement central qu'il fournisse des fonds suffisants pour tous les aspects du programme des services sociaux d'un pays.

33. Mais il faudrait que les gouvernements locaux contribuent également au financement de services que leurs administrés considèrent comme répondant à leurs besoins particuliers et avec lesquels ils cherchent à s'identifier. Il semble donc justifié de demander qu'une partie des fonds servant à financer les services de protection sociale provienne des impôts locaux qui serviront alors à compléter les fonds, d'origine fiscale, fournis par le gouvernement central.

34. On peut considérer comme saine une situation qui permet aux particuliers, pris individuellement ou en groupe, de s'identifier avec les services sociaux de leur pays par une contribution volontaire à leur financement. Cette contribution peut aller directement au programme ou être versée à un fonds central organisé au niveau local ou national sous forme d'une caisse communautaire; on trouverait quelques exemples utiles de ces organisations centrales de collecte des fonds aux Etats-Unis d'Amérique, au Canada et au Ghana.

35. Nous avons commencé ce document en définissant la notion de services sociaux - ce que c'est - quel est leur but et leur champ d'application en général. Nous pouvons donc terminer en donnant une liste des services de nature à intéresser particulièrement les spécialistes de la protection sociale - qui ne représente qu'une partie des services sociaux d'un pays - sans oublier que d'autres départements gouvernementaux prennent également part à l'organisation et à l'administration d'un système national de services sociaux.

36. En tenant dûment compte des ressources limitées en personnel, en fonds et en expérience dont disposent les pays qui commencent à se développer, il serait intéressant d'étudier le genre de rouages administratifs à adopter pour un organe unique chargé des fonctions multiples de la protection sociale. Un département pourrait avoir sous sa juridiction : les garderies, les orphelinats et services de placement des enfants, les services pour la jeunesse, en particulier l'organisation des loisirs, l'éducation extra-scolaire et l'instruction civique sous toutes ses formes, le travail social individualisé (case-work), notamment dans le cadre familial, le travail social par groupe, notamment l'éducation extra-scolaire des adultes en collaboration avec des organisations bénévoles s'occupant des programmes d'éducation sociale, les services communautaires et le développement communautaire, l'assistance aux nécessiteux et aux personnes physiquement diminuées et les programmes de réadaptation, l'économie domestique et l'amélioration des foyers. Il s'agit là d'une liste assez complète des différents services. Il est probable que dans beaucoup de pays quelques-uns de ces services existent déjà, administrés par d'autres ministères ou départements, et que d'autre part, on ne peut envisager pour le moment de faire progresser un bon nombre d'entre eux. A cet égard, il est important de se rappeler que certains des services mentionnés plus haut sont si étroitement liés que de les faire administrer par un département unique ne peut que renforcer le département et les services qu'il dirige, au profit de l'efficacité et de l'économie. Ce type d'organisation contribue également à réduire les risques de doubles emplois, en particulier lorsque le département chargé des services de protection sociale coordonne soigneusement ses activités et cherche à coopérer avec d'autres pour remplir au mieux son devoir qui est de servir la société.