



# ADMINISTRATION

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

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

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

Vous pouvez librement :

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

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

À condition :

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

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

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

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

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

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) *L'administration de la protection sociale non contributive : systèmes d'exécution – Manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique*, disponible à l'adresse <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

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

# TABLE DES MATIÈRES

	<b>LISTE DES ABBRÉVIATIONS</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>MÉCANISMES DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS</b>	<b>35</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUCTION : PLANTER LE DÉCOR</b>	<b>5</b>			
1.1	Les composantes de base de l'administration de la protection sociale	5	5.1	Qu'est-ce qu'un mécanisme de réclamations et de recours ?	36
1.2	La nature évolutive des systèmes d'administration de la protection sociale	6	5.2	Obstacles couramment rencontrés dans la création d'un mécanisme de réclamation et de recours	37
1.3	Principales étapes de conception d'un nouveau système d'administration de la protection sociale	7	5.3	Mise en place d'un mécanisme fonctionnel de réclamation et de recours	40
1.4	Capacité à concevoir et à mettre en œuvre des systèmes d'administration	9	5.4	Implications pour l'Afrique subsaharienne	42
<b>2</b>	<b>ENREGISTREMENT, ADMISSIBILITÉ ET INSCRIPTION</b>	<b>10</b>	5.5	Principaux enseignements	43
2.1	Enregistrement et détermination de l'admissibilité	10	<b>6</b>	<b>GESTION DES CAS ET PASSERELLES</b>	<b>44</b>
2.2	Inscription et détermination de la stratégie de prestations/services	12	6.1	Gestion des (cas des) bénéficiaires	44
2.3	Mise à jour des informations pour un enregistrement continu	13	6.2	Systèmes de passerelles et d'aiguillage	45
2.4	Implications pour l'Afrique subsaharienne	14	6.3	Étapes et principes clés de mise en place d'un système fonctionnel de gestion des cas	48
2.5	Principaux enseignements	16	6.4	Implications pour l'Afrique subsaharienne	49
<b>3</b>	<b>PAIEMENTS</b>	<b>17</b>	6.5	Principaux enseignements	51
3.1	Options de modalités de paiement	18	<b>7</b>	<b>ÉTABLISSEMENT, SUPERVISION ET APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ</b>	<b>52</b>
3.1.1	Instruments de paiement et dispositifs de paiement associés	19	7.1	Transferts conditionnels et non conditionnels	52
3.1.2	Point ou canal de paiement	20	7.2	Conditionnalité souple ou rigoureuse	54
3.1.3	Évaluation du choix de la modalité de paiement	21	7.3	Supervision et application de la conditionnalité explicite	56
3.2	Principes clés de conception et de mise en œuvre	24	7.4	Conditionnalité : pourquoi et quand est-elle indiquée ? Considérations concernant l'Afrique subsaharienne	57
3.3	Systèmes de paiement internes ou externalisés	25	7.5	Principaux enseignements	59
3.3.1	Systèmes internes	25	<b>8</b>	<b>DIVULGATION DU PROGRAMME ET COMMUNICATION</b>	<b>60</b>
3.3.2	Systèmes externalisés	25	8.1	Publics externes	60
3.4	Garantir la prévisibilité des paiements	27	8.2	Publics internes	61
3.5	Transferts en nature : quelques considérations	27	8.3	Principes généraux	61
3.6	Implications pour l'Afrique subsaharienne	28	8.4	Élaboration d'un plan de communication	63
3.7	Principaux enseignements	30	8.5	Implications pour l'Afrique subsaharienne	64
<b>4</b>	<b>SORTIE ET « PROGRESSION » (GRADUATION)</b>	<b>31</b>	8.6	Principaux enseignements	65
4.1	Implications pour l'Afrique subsaharienne	33	<b>9</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	<b>66</b>
4.2	Principaux enseignements	34		<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>68</b>

## LISTE DES ABBRÉVIATIONS

TMC	Transfert monétaire conditionnel
COO	Coordination
FISP	Programme zambien d'appui aux intrants d'engrais (Zambia's Fertilizer Input Support Programme)
PIB	Produit intérieur brut
HSCT	Transfert monétaire social harmonisé (Harmonised Social Cash Transfer)
HSNP	Filet de sécurité contre la faim (Hunger Safety Net Programme)
OIT	Organisation internationale du travail
ISPA	Évaluation inter-agences de la protection sociale (Inter Agency Social Protection Assessments)
LEAP	Programme du revenu de subsistance contre la pauvreté (Livelihood Empowerment Against Poverty)
LEG	Cadres juridiques
S&E	Suivi & évaluation
SIG	Système de gestion de l'information
NDMA	Autorité nationale de gestion des sécheresses (National Drought Management Authority)
ONG	Organisations non gouvernementales
CT-OVC	Transferts monétaires pour les orphelins et les enfants vulnérables (Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children)
PSNP	Programme de filets sociaux productifs (Productive Safety Net Programme)
S&I	Sélection & identification
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale (South African Social Security Agency)
PS	Protection sociale
ASS	Afrique subsaharienne
TMNC	Transfert monétaire non conditionnel
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
PAM	Programme alimentaire mondial

# 1

---

## INTRODUCTION : PLANTER LE DÉCOR

---

Indépendamment du type de programme, l'administration constitue la colonne vertébrale d'un système de protection sociale complet. Elle garantit une prestation de services rapide, efficace et efficiente destinée à répondre aux besoins des bénéficiaires. L'administration de la protection sociale non contributive repose sur des processus et des capacités d'identification des bénéficiaires, mais aussi d'organisation, de calcul et de paiement de prestations de protection sociale guidés par des principes généraux.<sup>1</sup> Pour que les programmes soient institutionnellement et politiquement viables, ils doivent être administrativement efficaces, rendre des comptes en toute transparence sur les ressources publiques et garantir la prestation de services de qualité (Barrett et Kidd, 2015).

### 1.1 LES COMPOSANTES DE BASE DE L'ADMINISTRATION DE LA PROTECTION SOCIALE

La fonction centrale des institutions d'administration consiste à proposer des prestations d'assistance sociale aux bénéficiaires admissibles. Ce processus comprend l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires potentiels, l'évaluation de leurs besoins et de leur admissibilité et la prise de décision concernant leur inscription au programme, qui détermine les prestations à fournir ou la stratégie de services à adopter. Une fois cette décision prise, les processus de paiement et de fourniture de biens ou de services aux bénéficiaires peuvent être lancés.

D'autres systèmes d'administration sont également nécessaires pour recevoir et traiter des réclamations et des recours, conduire les activités de sensibilisation nécessaires (par ex. : campagnes de communication) et gérer les cas des bénéficiaires. Dans certains cas s'ajoutent également la gestion de la sortie/de la progression (graduation) du programme et l'observation des conditions fixées. Ces systèmes ne sont pas moins importants que les principaux systèmes énumérés plus haut ; ils exigent simplement de plus grandes capacités d'administration et sont souvent introduits pendant une phase ultérieure, une fois que les principaux systèmes fonctionnent normalement (voir section 1.2).

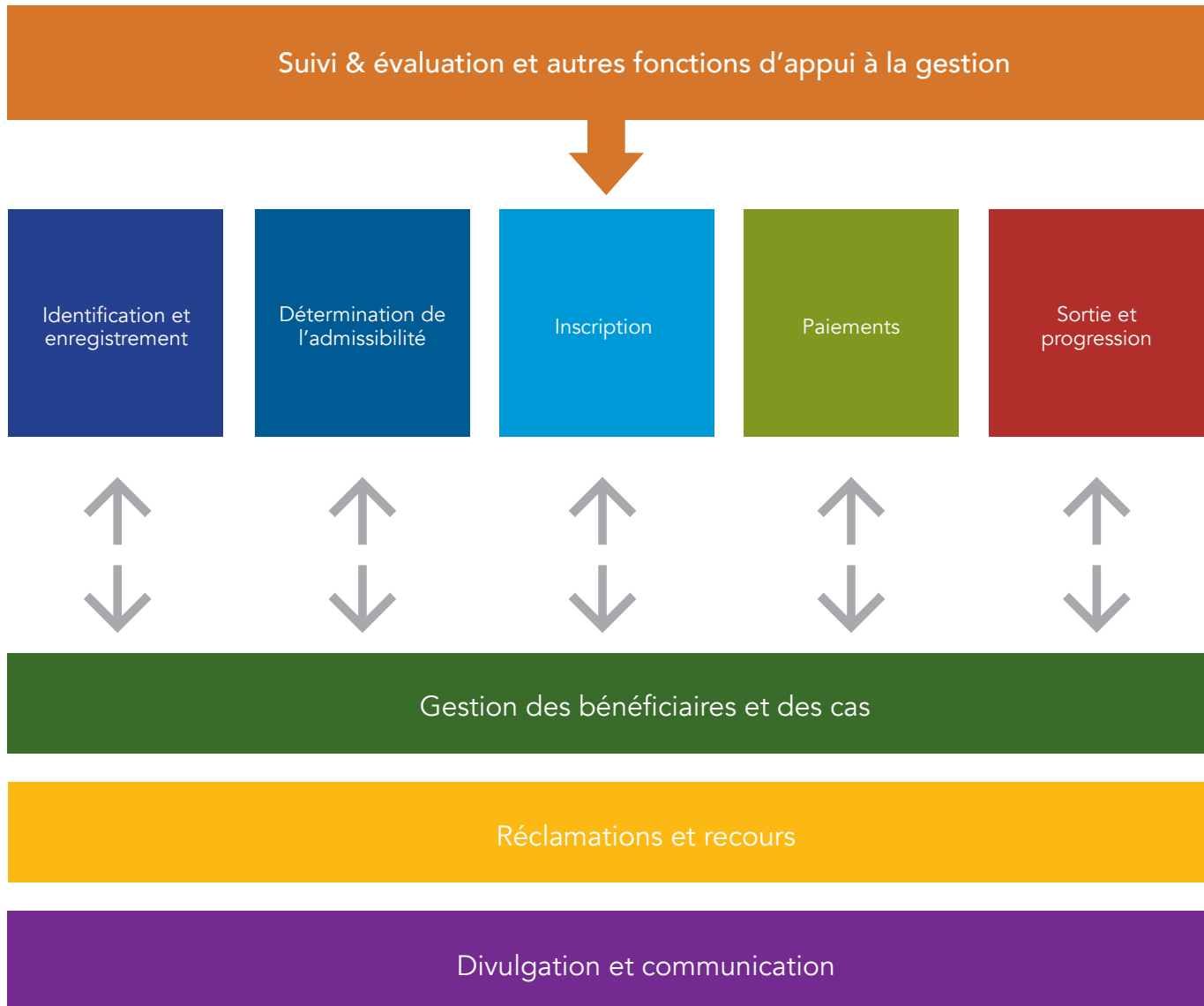
En second plan, une administration solide requiert différentes fonctions d'appui à la gestion, abordées en détail dans le module S&E, dont : un solide système de S&E définissant des normes de services et s'assurant que tout se déroule comme prévu, tout en imposant une planification stratégique ; un système de gestion des ressources physiques et humaines (qui garantit également le développement des capacités) appuyant les systèmes d'information de gestion (voir également le module SIG) ; des systèmes de gestion financière ; et d'autres systèmes de reddition de comptes.

---

1. OIT, 1998, p. 6.

Ces fonctions et « composantes de base » sont récapitulées dans le Graphique 1 et abordées dans les sections suivantes.

Graphique 1 : Processus administratifs et systèmes d'appui sous-jacents



Source : Adapté de Lindert et al (2016) et Barrett et Kidd (2015).

## 1.2 LA NATURE ÉVOLUTIVE DES SYSTÈMES D'ADMINISTRATION DE LA PROTECTION SOCIALE

Pour comprendre et interpréter le graphique ci-dessus, on peut également concevoir un programme de protection sociale comme un système évolutif capable d'augmenter progressivement son échelle et ses fonctionnalités au fil du temps. Le développement des capacités renforce la pression en faveur d'une reddition de comptes ; la pérennisation du financement permet à son tour d'envisager d'autres investissements destinés à renforcer les capacités et de se concentrer sur une plus vaste gamme de systèmes d'amélioration des performances. Il faut pour ce faire abandonner une vision fragmentée de la protection sociale (par ex. : où différentes fonctions peuvent être remplies par différents organismes ou niveaux de gouvernement) pour apprécier l'interdépendance des fonctions et départements considérant le fonctionnement général du programme comme une obligation/responsabilité conjointe. Il faut également reconnaître que les systèmes de protection sociale exigent une planification et une vision à long terme, y compris une adaptation continue. Pour terminer, les programmes mûrs investissent souvent dans des systèmes capables de contribuer à une plus grande intégration avec d'autres initiatives dans les secteurs de la protection sociale et des politiques sociales (voir aussi la section 2.3 du module SIG).





- Dans certains pays d'Afrique subsaharienne, cette évolution se reflète dans le choix de tester des solutions administratives au moyen de petits programmes pilotes (par ex. : Kenya, Zambie ou Malawi). Il importe toutefois de noter que les solutions qui fonctionnent pour un projet-pilote doivent être réexaminées avant d'être réinjectées dans la conception d'un programme national (par ex. : assouplissement de la conditionnalité au moment de l'expansion de l'aide à l'enfant en Afrique du Sud)
- Dans plusieurs autres pays de la région, les programmes phares de protection sociale ont été mis en œuvre à grande échelle (par ex. : au niveau national), dès leur lancement (Zanzibar, Mozambique, Lesotho, Namibie et Sénégal). Dans ces cas de figure, les fonctions et systèmes d'administration sont peaufinés avec le temps, permettant aux programmes d'atteindre des niveaux supérieurs de maturité et de « complexité » (par ex. : dans le domaine des systèmes de paiement).

### 1.3 PRINCIPALES ÉTAPES DE CONCEPTION D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'ADMINISTRATION DE LA PROTECTION SOCIALE

Le déroulement de la conception et de la mise en œuvre de nouveaux systèmes et fonctions d'administration varie, mais suit généralement le flux illustré par le Graphique 2, qui comprend trois étapes principales :

- **La préparation** : Évaluer les capacités et pratiques existantes pour identifier les principaux besoins/principales lacunes et s'interroger sur la viabilité de différentes options de mise en œuvre. Elle peut passer par :
  - **L'évaluation des capacités** : Évaluer les lacunes et opportunités de trois aspects fondamentaux des capacités d'exécution, aux niveaux institutionnel, organisationnel et individuel. Cette évaluation doit couvrir les ressources humaines, les systèmes d'administration (par ex. : SIG), les capacités technologiques et le cadre institutionnel et organisationnel ;
  - **L'évaluation des besoins** : Déterminer systématiquement les besoins prioritaires à partir d'analyses locales (par ex. : analyse de données, entretiens/questionnaires, etc.) ;
  - **Une étude de faisabilité** : Évaluer la faisabilité pratique des options de mise en œuvre proposées (en termes de cadre institutionnel et organisationnel, d'exigence en matière de capacités, de ressources nécessaires, etc.).
- **La conception** : Constituer une équipe de travail (par ex. : unité de gestion de projet) orientant les efforts et chargée de :
  - Définir la stratégie/le plan global en définissant une vision étayant le plan de développement national ou la stratégie de réduction de la pauvreté, de préférence avec une approbation et un appui juridique (voir aussi les modules LEG et COO) ;
  - Élaborer un plan de mise en œuvre prévoyant un budget et un calendrier de mise en œuvre pour assurer la reddition de comptes ;
  - Définir des pratiques standardisées et adopter des normes de service (voir aussi la section 2 du module S&E) ;
  - Garantir la formalisation des fonctions et responsabilités (par ex. : description de postes) ;
  - Préparer du matériel d'appui, et surtout des manuels de mise en œuvre (voir Encadré 1) décrivant les procédures standardisées et recommandées ;
  - S'assurer que les fonctionnaires soient suffisamment formés et informés des changements à venir.
- **La mise en œuvre** : tester, réviser et mettre en œuvre le nouveau système en garantissant que la supervision en cours s'inscrive dans une amélioration continue et qu'il existe de plus vastes systèmes de responsabilisation (voir module S&E).

## Encadré 1 : Les manuels opérationnels : la colonne vertébrale de l'administration de la protection sociale

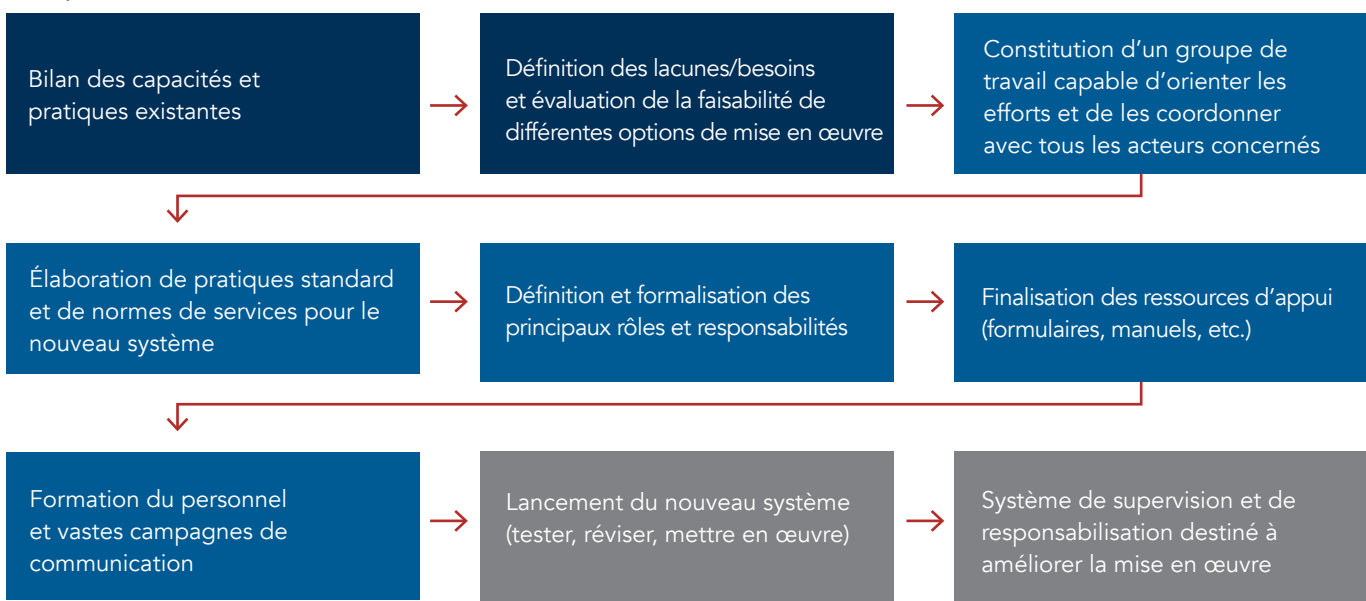
Les manuels opérationnels à l'usage des programmes de protection sociale constituent la colonne vertébrale de l'administration de tels programmes et la base d'une reddition de comptes efficace au sein des programmes. Peu de pays investissent pourtant suffisamment de ressources pour garantir que ces manuels répondent aux besoins existants. Les meilleures pratiques indiquent un besoin :

- De description détaillée des processus et formulaires, manuels et outils à utiliser pour la mise en œuvre ;
- D'un aperçu général de la structure organisationnelle globale des mécanismes institutionnels sous-jacents ;
- D'identification claire des acteurs responsables à tous les niveaux, de leurs rôles et responsabilités ;
- De calendriers d'activités (de préférence conformes aux normes de services convenues (voir section 2 du module S&E) ;
- D'une langue claire et simple et d'un format facile à parcourir ;
- D'une mise à jour et d'une recirculation continues, car les processus/procédures de base peuvent être modifiés à tout moment ;
- D'une divulgation active de tous les acteurs directement et indirectement concernés, qui participent à la direction, à la gestion, à la mise en œuvre et à la supervision du programme, mais aussi des consultants/prestataires externes, qui doivent avoir connaissance du fonctionnement du programme.

Les manuels du programme SAGE (Ouganda) et du HSNO II (Kenya) constituent deux bons exemples de manuels opérationnels complets fournissant des lignes directrices de mise en œuvre. Ils décrivent en détail les mesures pratiques à prendre pour mettre en œuvre le programme et se concentrent notamment sur les principales composantes de base abordées dans la section 1.1. Ces manuels tiennent lieu de « référence primaire » ou de lignes directrices pour les partenaires de mise en œuvre afin d'assurer un fonctionnement efficace, fluide et transparent ».

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

## Graphique 2 : Principales étapes de conception et de mise en œuvre de nouveaux systèmes d'administration de la protection sociale



Source : Graphique élaboré par les auteurs.





## 1.4 CAPACITÉ À CONCEVOIR ET À METTRE EN ŒUVRE DES SYSTÈMES D'ADMINISTRATION

La capacité à concevoir et à mettre en œuvre des systèmes d'administration efficaces varie considérablement à travers la région, comme l'explique une récente publication de la Banque mondiale (*The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*, 2012). La principale division sépare d'un côté les pays à revenus intermédiaires (par ex. : Afrique du Sud, Maurice, Namibie, etc.), qui ont considérablement investi dans la protection sociale pendant les trente dernières années, ont adopté une approche fondée sur les droits de l'homme et se sont activement attaqués aux risques à long terme, et de l'autre côté les pays « fragiles » à plus faibles revenus, qui s'efforcent de réagir aux crises après chaque exposition.<sup>2</sup> Dans de nombreux pays, les ministères responsables de la protection sociale « se sont caractérisés par leur faiblesse, sur les plans politique comme technique », un problème qui se reflète dans les allocations budgétaires : les dépenses de protection sociale se situent généralement autour de 0,1 pour cent du produit intérieur brut (PIB), contre 5,7 pour cent en Afrique du Nord et dans le Moyen-Orient » (Charity et Moore, 2012).

Ce panorama est toutefois en train d'évoluer sous l'impulsion d'un nombre croissant de pays qui se sont engagés dans l'expansion de la portée et de l'intégration de leur système de protection sociale, permettant ainsi de tirer d'importants enseignements instructifs pour la conception et la mise en œuvre de systèmes d'administration de la protection sociale dans la région :

- Assurer la viabilité de chaque système exige de se concentrer sur les capacités de mise en œuvre (par ex. : ressources humaines) et de fonctionnement (par ex. : coûts et viabilité financière) ;
- Promouvoir le dialogue et la coordination intraministériels (niveaux central et local) et interministériels (entre tous les ministères s'occupant de questions sociales) afin de générer une volonté politique, des cadres législatifs et des fonds suffisants pour renforcer et appuyer les effectifs nécessaires ;
- Garantir des investissements solides et continus pour la formation et le développement du personnel (recrutement, réorientation, formation, initiation, mentorat par les pairs, perspectives de carrière, etc.) ;
- Fournir au personnel de première ligne les outils et ressources requis pour remplir au mieux leurs fonctions, en particulier dans des contextes ruraux dotés de ressources insuffisantes (par ex. : véhicules et combustible, bureaux, ordinateurs, imprimantes, photocopieuses, téléphones ou cartes téléphoniques, etc.) ;
- S'assurer que l'administration de l'assistance non contributive (par ex. : transferts monétaires) n'a pas d'impact négatif sur les capacités et le temps dont dispose le personnel pour remplir d'autres fonctions d'aide sociale et de développement social, en particulier au niveau sous-national, où les travailleurs de première ligne assument souvent l'essentiel de l'administration quotidienne.
- Mettre au point un système d'évaluation des résultats lié à des normes de service claires (traduites dans des descriptions de poste réalistes prévoyant des attentes et des délais clairs) et honnêtement supervisé, récompensant les performances et tirant des enseignements des expériences négatives (refuser la culture de la faute) ;
- Explorer la possibilité de tirer profit des structures gouvernementales existantes, des ressources publiques et des réseaux d'ONG, tout en gérant les risques qu'elles comportent. La participation des communautés peut par exemple s'avérer essentielle pour garantir la viabilité et le succès de l'administration (par ex. : connaissances locales) ; une trop grande dépendance vis-à-vis de structures traditionnelles, volontaires et para-professionnelles peut toutefois être source de parti pris politique et de mauvaise qualité d'exécution. Enfin, la vision à long terme doit poursuivre la prestation de services définis par la loi et intégrés à l'administration publique afin de garantir un accès à la protection sociale et à une pleine responsabilisation fondée sur les droits de l'homme.

En dernier lieu, il importe que les pays étendent la portée et l'échelle de leur système à mesure que les capacités de développement augmentent en adoptant une vision à long terme et une approche modulaire (tous les systèmes n'ont pas besoin de fonctionner à plein régime dès le départ).

2. Niño-Zarazúa et al. (2010) établissent également une distinction entre ce qu'ils appellent le « modèle de l'Afrique australe » et le « modèle de l'Afrique intermédiaire ».

# 2

## ENREGISTREMENT, ADMISSIBILITÉ ET INSCRIPTION

### 2.1 ENREGISTREMENT ET DÉTERMINATION DE L'ADMISSIBILITÉ

Tous les pays qui mettent au point des systèmes de protection sociale se heurtent à la question de l'enregistrement et de la sélection de leurs bénéficiaires. Aucun pays n'a encore effectivement réussi à couvrir toutes les personnes ayant besoin de transferts pendant la phase initiale de mise au point de leur système de protection sociale, bien que l'objectif final consiste à mettre en place un système juridique fondé sur les droits de l'homme. Cette question est approfondie dans les modules S&I et SIG.

Il s'agit plus précisément de la section 4 du module S&I, consacrée à la « mise en œuvre du processus de sélection dans les programmes de protection sociale », qui s'interroge sur la façon dont la mise en œuvre du processus d'enregistrement et de détermination de l'admissibilité peut conduire à des erreurs d'inclusion et d'exclusion, au-delà de la méthode de sélection des bénéficiaires (évaluation des ressources, ciblage universel, etc.). Les principaux points qui y sont évoqués sont récapitulés dans les Encadrés 2 et 3 ci-dessous.

#### *Encadré 2 : Principales questions d'enregistrement abordées dans le module S&I*

- Les systèmes administratifs d'enregistrement des bénéficiaires peuvent se trouver confrontés à des difficultés d'accès qui varient selon l'approche adoptée. Cette question requiert une minutieuse évaluation fondée sur le contexte national. Il existe deux principales approches fondées sur des questionnaires : un mécanisme d'enregistrement sur demande (« Pull »), où les ménages se rendent auprès d'un bureau local de protection sociale pour s'enregistrer et postuler à des prestations (des méthodes modernes peuvent être employées, comme des applications en ligne ou sur téléphone mobile) ; et un enregistrement de type recensement.

Le mécanisme de type *Push*, une méthode à forte intensité de main-d'œuvre, consiste à organiser des entretiens avec toutes les familles d'une zone géographique à des intervalles donnés. Une troisième méthode de collecte de données, conjuguée à l'une des deux précédentes méthodes d'enregistrement, est de plus en plus employée dans certains pays (par ex. : Chili, Turquie) disposant de registres sociaux : l'intégration de données provenant de bases de données existantes, comme le registre civil, le registre fiscal, le cadastre, l'éducation ou le SIG du système de santé (s'ils existent).



(suite)

- Quel que soit le processus adopté pour l'enregistrement, le manque d'investissement dans l'administration (y compris dans le personnel) constitue l'un des principaux défis que doivent relever de nombreux pays dans ce processus (périodique ou continu) à forte intensité de main-d'œuvre. Il existe également un risque élevé (qui doit être explicitement atténué) d'exclure les ménages les plus pauvres et vulnérables que les programmes ont pour vocation de servir, dans la mesure où ce sont eux qui rencontrent les plus gros obstacles (obstacles physiques et financiers, analphabétisme, stigmatisation, etc.).
- Les processus d'enregistrement et d'admissibilité reposent sur l'identification d'un bénéficiaire potentiel, dont l'identité doit être contrôlée et authentifiée.<sup>3</sup> La sous-documentation est toutefois omniprésente dans les pays en développement, où les systèmes de registre civil sont lacunaires ou inexistants. Plusieurs programmes ont établi des mécanismes permettant aux personnes non titulaires d'une pièce officielle d'identité d'accéder aux programmes en acceptant des pièces d'identité alternatives.
- D'autres vérifications des informations fournies peuvent être réalisées au moyen d'un processus de supervision aléatoire ou en les comparant manuellement ou électroniquement à d'autres données administratives. Les mécanismes d'enregistrement, de vérification et d'inscription doivent donc être auditable et responsabiliser clairement la prise de décision.

Source : Module S&I.

### Encadré 3 : Principales questions d'admissibilité abordées dans le module S&I

- Le « ciblage » n'est pas le terme le plus approprié. Le processus de sélection comprend quatre étapes consistant à : a) déterminer la population à considérer prioritaire (par ex. : pauvres, personnes âgées, enfants orphelins et vulnérables, etc.) ; b) déterminer la couverture de la population au sein des catégories prioritaires (souvent en fonction des ressources disponibles) ; c) mettre au point un mécanisme de sélection capable d'identifier les personnes indiquées (plus complexe lorsqu'il repose sur les revenus) ; et d) mettre en œuvre l'approche sélectionnée (qui comprend notamment l'enregistrement et les procédures de réclamation).
- Lorsqu'il s'agit de déterminer les populations à considérer comme prioritaires, opter pour une approche fondée sur le cycle de vie permet de mieux s'attaquer aux causes de la pauvreté et de l'insécurité. Il est également possible de mieux couvrir les personnes vivant en situation d'extrême pauvreté en procédant à une extension de la couverture des programmes (par ex. : programmes universels).
- Les principales difficultés de conception d'un bon mécanisme de sélection de la pauvreté sont les suivantes : les différences de bien-être au sein de la majorité de la population sont ténues et difficiles à distinguer dans de nombreux pays ; et les revenus des ménages sont continuellement exposés à des chocs et à des variations.
- L'identification des pauvres exige donc des méthodes bien plus complexes (mais également plus de capacités administratives et de ressources) que celles employées par les programmes universels. Parmi les principales méthodes figurent : l'évaluation des ressources, l'évaluation indirecte des ressources, le ciblage communautaire, l'auto-ciblage et le test de richesse.

Source : Module S&I.

3. S'identifier revient à répondre à la question : « Qui êtes-vous ? » ; prouver son identité revient à répondre à la question : « Êtes-vous bien qui vous prétendez être ? »

### 2.2 INSCRIPTION ET DÉTERMINATION DE LA STRATÉGIE DE PRESTATIONS/SERVICES

Le processus d'inscription formalise la sélection des bénéficiaires admissible. Après l'examen et la validation d'une candidature (voir Encadré 3 ci-dessus) et l'application des critères d'admissibilité, les administrateurs du programme disposent des informations nécessaires pour fonder leur décision d'inscription et élaborer la stratégie de prestations/services qui en découle (par ex. : quantité et nature des prestations auxquelles les bénéficiaires ont droit au vu de leur situation).

D'un point de vue administratif, il importe pendant cette phase :

- a. **D'informer les non-bénéficiaires de la décision prise** (en la justifiant autant que possible) et de leur droit à faire appel. Cette information peut être communiquée par lettre, par SMS/téléphone ou en personne, en fournissant dans l'idéal une preuve écrite du résultat du processus.
- b. **D'informer les bénéficiaires de leurs droits et responsabilités** vis-à-vis du programme. Cette information peut être communiquée par lettre, par SMS/téléphone ou en personne (en fournissant dans l'idéal une preuve écrite du résultat du processus). Elle peut dans l'idéal être liée à une Charte de droits et de responsabilités (voir aussi la section 2 du module S&E).

Dans un second temps, il peut être demandé aux bénéficiaires admissibles de : a) nommer un bénéficiaire alternatif ; b) fournir d'autres documents ou informations (par ex. : choisir un code PIN ou enregistrer leurs données biométriques, voir Encadré 4, etc.). Dans certains cas, une nouvelle collecte de données peut s'avérer nécessaire.

Après ce processus, les bénéficiaires reçoivent un document leur permettant de s'identifier et de recevoir les paiements. Selon le degré d'informatisation, il peut s'agir d'une carte d'identification du programme portant le nom et la photo du bénéficiaire ou une carte à puce contenant leurs données biométriques (par ex. : empreintes digitales, enregistrement de voix ou photo numérique). La SASSA distribue par exemple à tous les bénéficiaires des cartes à puces contenant leurs données biométriques.

#### *Encadré 4: Identification biométrique : quelques considérations*

La mise en œuvre de programmes de protection sociale exige que les bénéficiaires s'identifient (« qui êtes-vous ? ») et parfois qu'ils prouvent leur identité (« Êtes-vous bien qui vous prétendez être ? »). Dans un nombre croissant de pays en développement (N.B. : pas dans les pays aux revenus les plus élevés), les technologies biométriques sont de plus en plus utilisées à ces fins (y compris empreintes digitales, iris et reconnaissance faciale). La généralisation des technologies biométriques soulève toutefois certaines questions relatives au respect des droits de l'homme, notamment en matière de protection des données et de la vie privée, de non-discrimination et d'inclusion des groupes vulnérables. Il existe par exemple des risques d'utilisation abusive (« État-espion ») ou de perte d'informations susceptibles d'exposer les familles à une vulnérabilité accrue. De même, les technologies biométriques peuvent effectivement exclure certaines catégories d'individus (par ex. : difficulté de prélever les empreintes digitales de personnes très jeunes, très âgées ou de travailleurs manuels). Il convient de noter que le droit à la confidentialité des informations est inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans la Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale (2012), qui appelle explicitement les États à « mettre en place un cadre juridique visant à sécuriser et à protéger les informations personnelles privées enregistrées dans les systèmes de données de la sécurité sociale » (paragraphe 23).

Ce constat ne signifie pas qu'il ne faille pas adopter l'identification biométrique, mais simplement qu'une telle mesure doit reposer sur un minutieux examen de ses avantages (résoudre le problème de l'identification et éventuellement aider les citoyens à accéder à une plus vaste gamme de services, et notamment à des comptes bancaires) et inconvénients (coûts et niveau de risque élevé). Plusieurs autres options permettant de prouver son identité existent et devraient être prises en considération (voir module SIG, section 4.4.1, sur les cartes d'identité nationales).



(suite)

Dans les pays optant pour l'identification biométrique, il est fondamental de disposer de cadres juridiques appropriés et de veiller à leur application :

- Ne collecter que les données nécessaires ;
- Collecter des données après en avoir informé la personne concernée et obtenu son consentement informé (les données devraient également lui être accessibles), en lui expliquant la nature des données récoltées, leur finalité, avec qui elles seront partagées et qui est chargé de leur conservation et de leur protection ;
- Mettre en place un mécanisme de réponse aux réclamations ou préoccupations que les citoyens pourraient avoir concernant l'utilisation de leurs données personnelles ;
- Réglementer clairement l'accès à ces informations et limiter strictement leur partage à des échanges nécessaires au fonctionnement du système;
- Adhérer aux protocoles internationaux relatifs aux transferts et à la confidentialité des données régissant la collecte, le transfert et le stockage d'informations. Parmi les principaux textes figurent : la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard traitement automatisé des données à caractère personnel, les lignes directrices des Nations Unies pour la réglementation des dossiers informatisés de données à caractère personnel et les Lignes directrices de l'OCDE sur la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel. Il s'agit d'une pratique commune, par exemple dans tous les pays d'Amérique latine ;
- Auditer régulièrement les systèmes d'information pour analyser, documenter et comprendre le flux de données et élaborer des stratégies d'atténuation des risques découlant de ces flux ;
- Utiliser des normes de sécurité technique et opérationnelle adéquates pour chaque étape de collecte, d'utilisation et de transfert de données afin d'éviter tout accès non autorisé, publication ou perte ;
- Veiller à ce que les sauvegardes et mesures de sécurité respectent la norme ISO 27001 (relative à la gestion de données confidentielles ou sensibles) pour garantir la sécurité, la confidentialité et l'intégrité des données.

Sources : Site Web Social Protection & Human Rights ; Gelb A et Clark J (2012) *Revolution'*; Hosein, G. et Nyst, C. (2013) CALP (2013).

## 2.3 MISE À JOUR DES INFORMATIONS POUR UN ENREGISTREMENT CONTINU

Pour qu'un système d'enregistrement soit efficace, il doit avoir pour objectif d'assurer :

- Une inclusion dynamique des nouveaux bénéficiaires (par ex. : migrants, nouveau-nés, admissibles depuis peu) ;
- Une inclusion dynamique des individus/ménages confrontés à des chocs transitoires, qu'il s'agisse de chocs covariables (par ex. : catastrophes naturelles), de chocs idiosyncrasiques (par ex. : mauvaises récoltes, chômage, maladie) ou de situations transitoires (par ex. : grossesse) ;
- Une exclusion/sortie dynamique des personnes qui sont décédées, ne sont plus admissibles ou ont été radiées du programme (voir aussi la section 4 de ce module).



Étant donnée la nature de la pauvreté et de la vulnérabilité, tout système utilisant une image statique de la société pour procéder à l'identification et à la sélection de ses bénéficiaires va vraisemblablement se heurter à de considérables difficultés pour fournir un appui aux personnes les plus démunies au moyen d'une approche fondée sur le cycle de vie.

L'enregistrement continu et la réévaluation de la situation des ménages constituent un processus de travail intensif qui exige d'investir considérablement dans l'administration, y compris dans l'affectation du personnel. La pratique internationale de tenue de registres de qualité et à jour consiste à :

- Utiliser autant que possible un système de gestion des cas fondé sur l'évaluation actualisée de la situation des familles et appuyant l'enregistrement en cours (plus de détails dans la section 6) ;
- Maintenir le cap sur la couverture des familles confrontées aux plus gros obstacles via des campagnes de sensibilisation explicites (voir aussi la section 8) ;
- Vérifier et actualiser les données principales à chaque fois qu'un bénéficiaire contacte les bureaux locaux, quelle qu'en soit la raison (par téléphone ou en personne), comme le fait la SASSA en Afrique du Sud ;
- Adopter autant que possible (par ex. : réseau de personnel local) une méthode de collecte de données sur demande (voir le module S&I pour obtenir de plus amples détails et connaître ses avantages/inconvénients par rapport à d'autres méthodes),<sup>4</sup> qui s'oppose aux méthodes de collecte périodique de données ;
- Intégrer autant que possible le SIG du programme (et des registres intégrés) avec d'autres banques de données du gouvernement (par ex. : registre civil) pour assurer la mise à jour continue des principales informations (par ex. : mise à jour instantanée en cas de naissance ou de décès) (plus de détails dans le module SIG) ;
- Appliquer les mêmes normes de qualité au réenregistrement qu'à l'enregistrement.

Pour conclure, pendant l'élaboration d'une stratégie de réenregistrement, il importe de tenir compte de la rapidité à laquelle les ménages entrent et sortent de la pauvreté, de la sensibilité du système de ciblage du programme à ces changements, des coûts de re-certification et de l'évolution du pays et de ses programmes. Les capacités constituent probablement un problème généralisé dans le contexte subsaharien : les meilleures pratiques exposées plus haut exigent la présence d'un personnel local formé et capable de gérer les processus au quotidien.

## 2.4 IMPLICATIONS POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le Tableau 1 récapitule quelques-unes des principales implications de la conception et de la mise en œuvre pour l'enregistrement, la détermination de l'admissibilité et l'inscription des bénéficiaires dans le contexte global de l'Afrique subsaharienne (dont il reconnaît les importantes variations nationales).

4. Avec le temps, la faible probabilité pour que les ménages signalent une évolution positive de leur niveau de vie pourrait par exemple conduire à des erreurs d'inclusion.

Tableau 1 : Influence du contexte sur la conception et la mise en œuvre de l'enregistrement, de l'admissibilité et de l'inscription en Afrique subsaharienne

	ASPECTS CONTEXTUELS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATION DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN OEUVRE POUR LES SYSTÈMES D'ADMINISTRATION
Profil de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de pauvreté élevés</li> <li>• Écarts de pauvreté élevés</li> <li>• Légères différences entre les plus faibles déciles de revenu/ consommation</li> <li>• Pauvreté rurale<sup>5</sup> (l'extrême pauvreté est disproportionnellement concentrée en milieu rural)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risques élevés d'erreurs d'inclusion</li> <li>• Difficulté d'établir une division claire entre les pauvres et les non-pauvres : risque accru pour que les résultats ne soient pas acceptés</li> <li>• Besoin de préserver les programmes de l'accapement et de la stigmatisation des élites (formation, communication, mécanisme adéquat de réclamation et de recours)</li> <li>• Dans le cas de programmes largement connus et lorsqu'il existe des capacités au niveau local, il est préférable d'opter pour des systèmes sur demande</li> </ul>
Profil de la vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte vulnérabilité des ménages à la maladie (en particulier dans le contexte de généralisation du VIH), variations saisonnières et urgences (dont conflit)</li> <li>• Ménages avec sauts de génération</li> <li>• Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (handicap, vieillesse, maladie chronique, etc.)</li> <li>• Peu de pièces d'identité officielle, en particulier parmi les plus pauvres/vulnérables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer un système d'enregistrement et d'inscription suffisamment souple pour répondre aux crises</li> <li>• Coût élevé et besoin de capacités pour actualiser les informations du registre suffisamment souvent (pour que le ciblage soit à jour)</li> <li>• Répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées/handicapées et d'autres ménages inaptes au travail (par ex. : mobilité réduite, etc.) pendant l'enregistrement et l'inscription (faible distance, pas de coût, etc.)</li> <li>• Résoudre le problème du manque de pièces d'identité en tenant compte des avantages et inconvénients de différentes options (y compris données biométriques)</li> </ul>
Aspects socioculturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communautés très fermées reposant sur de solides structures et hiérarchies préétablie</li> <li>• Taux élevés d'analphabétisme et de marginalisation parmi les plus pauvres et les plus vulnérables</li> <li>• Les normes religieuses et de genre ne sont pas toujours progressistes</li> <li>• Divisions tribales, ethniques et linguistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'assurer que les communautés jouent un rôle (dans l'idéal, de validation et d'appui aux communications et aux réclamations/recours), tout en élaborant des processus permettant d'éviter l'accapement des élites</li> <li>• Diversifier les stratégies de communication pour toucher différentes couches de la population et s'adresser notamment à différents groupes ethniques et linguistiques</li> <li>• Obtenir le consentement informé des bénéficiaires pour partager leurs données</li> </ul>



5. Dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique subsaharienne, les revenus des ménages ruraux dépendent en grande partie de l'agriculture (FAO, 2015).



(suite)

	ASPECTS CONTEXTUELS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATION DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN OEUVRE POUR LES SYSTÈMES D'ADMINISTRATION
Infrastructures & technologie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distance de nombreux programmes (milieu rural, accès difficile)</li> <li>Coupures de courant et manque de fiabilité du réseau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer que les ménages isolés ont accès aux centres d'enregistrement et d'inscription</li> <li>S'assurer que les technologies utilisées pour l'enregistrement et l'inscription sont adaptées au contexte</li> </ul>

Sources : Tableau élaboré par les auteurs.

Pour concevoir un système d'enregistrement, de détermination de l'admissibilité et d'inscription, il est essentiel de tenir compte des questions relatives aux capacités, dans la mesure où ces processus administratifs peuvent être ceux qui requièrent la plus forte intensité de main-d'œuvre.

De nombreux pays d'Afrique subsaharienne se heurtent plus précisément à l'absence de cadres juridiques concernant les travailleurs de première ligne au niveau des communautés (par ex. : travailleurs sociaux) et au manque de centres d'assistance juridique locaux (dotés d'un personnel et de ressources suffisantes). Le système d'enregistrement sur demande (par ex. : système sud-africain d'aides sociales) géré par des bureaux locaux ne conviendra pas à une majorité de pays, tandis que les méthodes de recensement-enquête peuvent exiger le recrutement d'un personnel supplémentaire temporaire et un niveau de formation élevé. Si des capacités internes sont utilisées, la formation reste une priorité et des dispositions doivent être prises pour ne pas surcharger le personnel existant (qui assume déjà d'autres responsabilités de protection sociale). Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, la dépendance à un personnel volontaire au niveau des communautés peut s'avérer hautement problématique.

## 2.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Après le processus d'identification, de validation et de décision d'inscription (voir module S&I), il importe d'informer les bénéficiaires comme les non-bénéficiaires de la décision prise, ainsi que de leurs droits et responsabilités vis-à-vis du programme.
- Pour qu'un système d'enregistrement soit efficace, il doit avoir pour objectif d'assurer l'inclusion dynamique des nouveaux bénéficiaires, l'exclusion des personnes qui sont décédées et la gestion des chocs transitoires.

# 3

## PAIEMENTS<sup>6</sup>

Cette section se concentre sur les transferts monétaires non contributifs (la sous-section 3.5 se penche sur les transferts en nature), dont le processus de réception des fonds et de leur versement aux bénéficiaires est régi par le système de paiement de l'assistance sociale. « L'objectif d'un système de paiement consiste à distribuer correctement le montant juste de la prestation aux personnes indiquées, au bon moment et à la bonne fréquence, tout en minimisant les coûts pesant sur le programme et sur les bénéficiaires ». <sup>7</sup> L'irrégularité et le manque de fiabilité des paiements réduit l'impact positif des transferts sociaux, tandis que les prestataires de services de paiement qui ne travaillent pas efficacement exacerbent l'exposition des processus de paiement à la fraude<sup>8</sup> et alourdissent la charge générale pesant sur les bénéficiaires. Un système dysfonctionnel mine en dernière instance l'ensemble d'un programme de protection sociale, dans la mesure où il ternit la réputation du gouvernement et finit par être supprimé. En somme, la façon dont les bénéficiaires sont payés a son importance, dans la mesure où elle peut : a) influencer l'impact d'un programme (par ex. : dépenses, inclusion financière), b) affecter les coûts et les risques rencontrés par le programme et c) affecter la charge pesant sur les bénéficiaires.

En particulier, cette section :

- Décrit les principales modalités de paiement (la combinaison d'un instrument, d'un appareil et d'un point de paiement) disponibles, fournissant ainsi des orientations concernant la façon de procéder pour choisir la meilleure option en fonction du contexte et des besoins d'un pays ;
- Aborde les principales considérations relatives à la gestion du système général de paiement ;
- Définit les principes à assurer pendant la conception et la mise en œuvre d'un système de paiement de qualité.

Comme pour d'autres systèmes d'administration, les principales étapes de conception et de mise en œuvre d'un système de paiement se déroulent comme indiqué dans la section 1.3 de l'introduction du présent module : mener une étude d'évaluation des besoins et de faisabilité pour évaluer la faisabilité et l'efficacité de différentes modalités de paiement et de mécanismes de gestion ; définir et formaliser les pratiques standard ainsi que les rôles et responsabilités (y compris le recrutement prudent d'agents extérieurs, si nécessaire) ; élaborer des ressources/outils/processus d'appui (par ex. : adapter le SIG du programme à un nouveau processus) et former le personnel ; garantir la divulgation massive du nouveau système en assurant que le suivi en cours s'inscrive dans un processus d'amélioration continue.

6. Pour l'aperçu général des données factuelles les plus à jour à ce sujet, voir *What Matters in Social Protection Payments ISPA tool*.

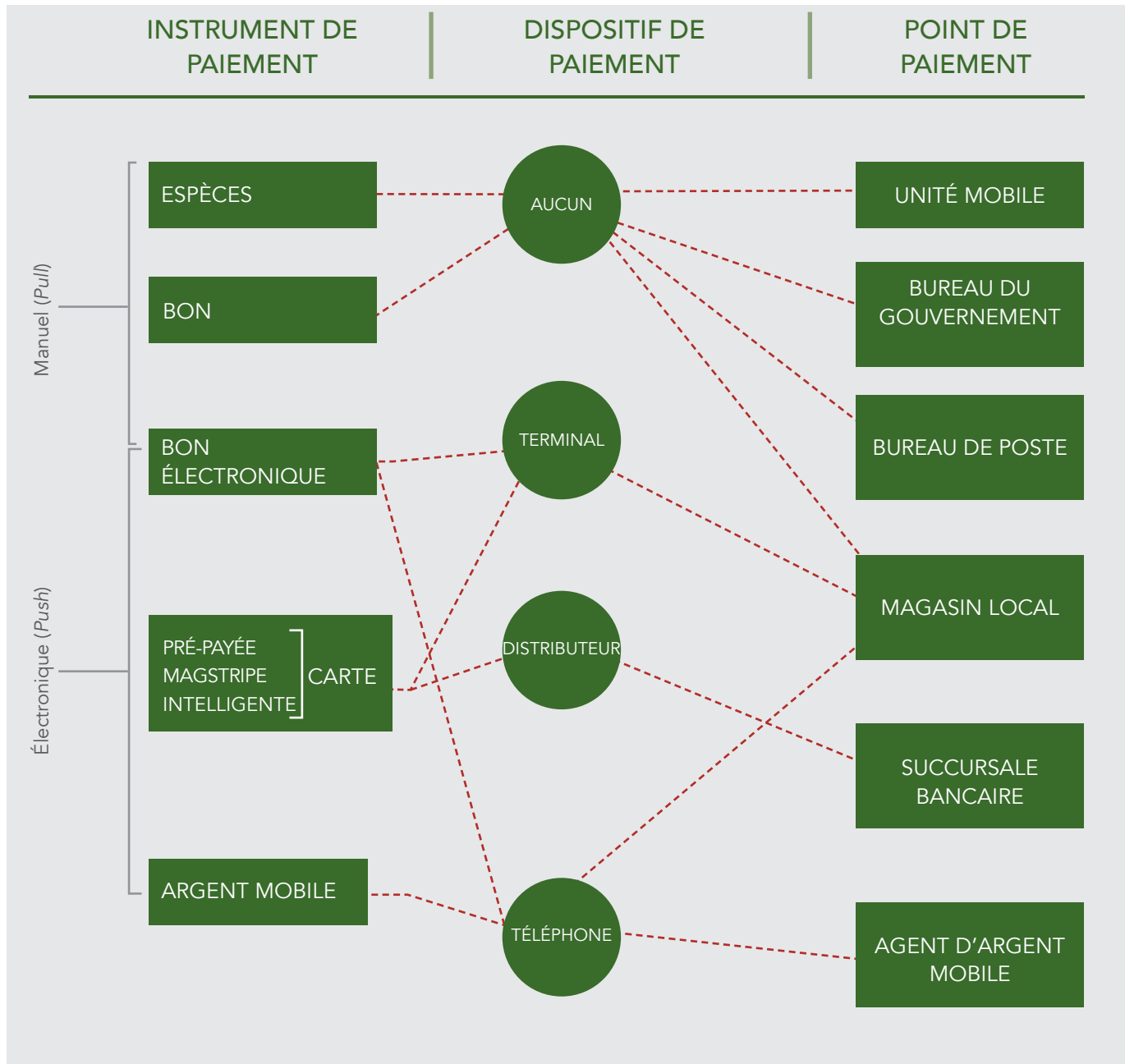
7. Grosh et al (2008), p. 156.

8. Samson et al (2010).

### 3.1 OPTIONS DE MODALITÉS DE PAIEMENT

Les paiements peuvent être effectués au moyen de différents instruments, passer par différents dispositifs et être distribués dans différents points de paiement, présentant tous des avantages et des inconvénients. Le Graphique 3 en fournit une description détaillée (voir les Outils de paiements ISPA pour de plus amples détails) et illustre la façon dont ils se conjuguent pour constituer une modalité de paiement donnée.

Graphique 3 : Options de modalités de paiement



Source : Graphique élaboré par les auteurs à partir de ISPA 2016.

## PAIEMENTS

### 3.1.1 Instruments de paiement et dispositifs de paiement associés

#### 3.1.1.1 Systèmes manuels (non électroniques)

- **Espèces** : argent physique sous forme de billets et de pièces. Pour recevoir des espèces, les bénéficiaires doivent se rendre dans un centre de paiement à une heure donnée. Ce lieu de paiement peut être ad hoc ou faire partie d'un réseau existant (par ex. : bureau de poste).
- **Bon** : bon en papier échangeable chez un commerçant participant contre des espèces ou des marchandises d'une valeur donnée.

#### 3.1.1.2 Systèmes électroniques (« transferts électroniques »)

- **Bon électronique** : bon unique portant un numéro de série et enregistré dans une base de données, qui peut être échangé électroniquement contre des espèces ou des marchandises. Ces bons sont souvent utilisés pour effectuer des paiements ponctuels ou à court terme et dépendent d'un réseau de commerçants participants (utilisant à cet effet des téléphones mobiles ou terminaux de paiements).
- **Cartes de paiement** : plusieurs catégories présentant différentes fonctionnalités, reposant toutes sur un terminal ou un distributeur comme dispositif de paiement :
  - **Les cartes prépayées** contiennent un montant fixe (jetables) ou rechargeable, qui diminue à chaque achat ou transaction.
  - **Les cartes de débit Magstripe** sont liées à un compte bancaire, ce qui signifie que les transactions requièrent la saisie d'un code PIN.
  - **Les cartes intelligentes** ont un microprocesseur ou une mémoire intégrée et possèdent plus de fonctionnalités que les cartes Magstripe, mais sont aussi plus chères (jusqu'à cinq fois plus chères).<sup>9</sup> Ces cartes peuvent être personnalisées avec les informations biométriques de leur titulaire (par ex. : empreinte digitale ou photographie). Elles peuvent servir à effectuer des transactions hors ligne.
- **Argent mobile** : un portefeuille mobile, un compte virtuel ou un compte bancaire est associé(e) au numéro de mobile qui sert à accéder aux fonds déposés sur le compte. Différentes transactions bancaires classiques sont disponibles via différentes interfaces mobiles, dont le SMS/texto et des applications pour smartphone (dispositifs de paiement).
- **Aucun instrument physique de paiement** : par ex. : utilisation de l'empreinte digitale sur un dispositif de paiement électronique, comme un terminal ou un code à usage unique sur un distributeur dans une transaction sans carte.

9. Les terminaux de paiement lisant les cartes à puces sont deux fois plus chers, tout comme les terminaux pour cartes Magstripe.

### 3.1.2 Point ou canal de paiement

Ces principaux instruments de paiement adoptés à l'échelle internationale peuvent être regroupés en fonction de leur point ou canal de paiement respectif (qui en dernière instance correspond à l'agent fournissant les services de paiement). Chacun d'entre eux présente des avantages et inconvénients récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Différents canaux de paiement : avantages et inconvénients

OPTION	AVANTAGES POTENTIELS	INCONVÉNIENTS POTENTIELS
Distribution directe d'espèces via une unité mobile	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facile et rapide à mettre en place (interne)</li> <li>Peu cher à mettre en place</li> <li>Faible technologie</li> <li>Fournit des occasions de participation au programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forte intensité de main-d'œuvre et coûts supérieurs</li> <li>Sécurité/coûts, risques fiduciaires, fuites</li> <li>Risques de sécurité physique</li> <li>Besoin de systèmes solides pour contrôler l'identité</li> <li>Alourdissement de la charge pesant sur les bénéficiaires (distance, files d'attente, etc.)</li> <li>Processus de rapprochement laborieux</li> </ul>
Bureaux de poste ou autres entreprises/bureaux publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se sert du réseau national existant</li> <li>Capacités et expérience en matière de traitement, de collecte et de distribution d'espèces</li> <li>Solvabilité accrue une fois l'appui du gouvernement reçu</li> <li>Plus grande souplesse de retrait de la prestation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>Coordination et capacités</li> <li>Sécurité/coûts, risques fiduciaires, fuites</li> <li>Besoin de systèmes solides pour contrôler l'identité</li> <li>Alourdissement de la charge pesant sur les bénéficiaires (distance, files d'attente, etc.)</li> </ul>
Commerçants locaux (cartes prépayées, de débit ou intelligentes, ou encore bon électronique) <sup>10</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Souplesse (espèces retirées où et quand les bénéficiaires en ont besoin)</li> <li>Vaste portée nationale (dans toutes les communautés)</li> <li>Allègement de la charge pesant sur les bénéficiaires (files d'attente, etc.)</li> <li>Sécurité</li> <li>Efficacité et efficacité : réduit les intermédiaires et les retards tout en augmentant la discrétion</li> <li>Les cartes peuvent avoir un impact sur l'inclusion financière et l'épargne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>Coûts de démarrage élevés (sur une plus longue période)</li> <li>Requiert des formations et la création d'un réseau de commerçants équipés de terminaux de paiement</li> <li>Peut exiger la possession d'une carte nationale d'identité et reposer sur un rigoureux processus d'inscription</li> <li>Peut exiger d'être titulaire d'une pièce nationale d'identité et reposer sur un rigoureux processus d'enregistrement</li> <li>Moins accessible pour les analphabètes</li> <li>Risque de fraude (vol de carte/code PIN)</li> <li>Requiert une couverture de réseau mobile</li> <li>Peut entraîner des frais à la charge des bénéficiaires</li> <li>Normes formelles : permettre l'émission d'argent électronique par des banques ou d'autres entités non bancaires</li> </ul>



10. Les avantages et inconvénients énumérés varient en fonction de la modalité utilisée, dans la mesure où les commerçants ne proposent pas tous les mêmes modalités (par ex. : les cartes intelligentes peuvent être utilisées hors ligne, les cartes de débit Magstripe peuvent être liées à des comptes bancaires individuels, etc.).

(suite)

OPTION	AVANTAGES POTENTIELS	INCONVÉNIENTS POTENTIELS
Banques (et distributeurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaste expérience et compétence financière et supervision par la Banque centrale</li> <li>• Disponibilité et fiabilité des fonds</li> <li>• Souplesse (espèces retirées en cas de besoin)</li> <li>• Allègement de la charge pesant sur les bénéficiaires (files d'attente, etc.)</li> <li>• Sécurité</li> <li>• Efficience et efficacité : réduit les intermédiaires et les retards tout en augmentant la discrétion</li> <li>• Les cartes peuvent avoir un impact sur l'inclusion financière et l'épargne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>• Coûts de démarrage élevés (sur une plus longue période)</li> <li>• Exige la possession d'une carte nationale d'identité et repose sur un rigoureux processus d'inscription</li> <li>• Moins accessible pour les analphabètes</li> <li>• Risque de fraude (vol de carte/code PIN)</li> <li>• Requiert une couverture de réseau mobile</li> <li>• Peut entraîner des frais à la charge des bénéficiaires</li> <li>• Normes formelles : permettre l'émission d'argent électronique par des banques ou d'autres entités non bancaires</li> <li>• Requiert suffisamment de distributeurs et d'infrastructures bancaires</li> <li>• Plus faibles intérêts pour les clients à faibles revenus s'il s'agit d'une banque privée</li> </ul>
Banque mobile via des agents d'argent mobile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allègement de la charge pesant sur les bénéficiaires (files d'attente, etc.)</li> <li>• Efficience et efficacité : réduit les intermédiaires et les retards tout en augmentant la discrétion</li> <li>• Sécurité</li> <li>• Souplesse (espèces retirées en cas de besoin)</li> <li>• Se sert du réseau national existant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>• Coûts de démarrage élevés (sur une plus longue période)</li> <li>• Moins accessible pour les analphabètes</li> <li>• Exige la possession d'une carte nationale d'identité et repose sur un rigoureux processus d'inscription</li> <li>• Ne fonctionne que dans des contextes présentant une forte pénétration, une couverture de la téléphonie mobile et une culture de la banque mobile</li> <li>• Normes formelles : permettre l'émission d'argent électronique par des banques ou d'autres entités non bancaires</li> </ul>

Source : Tableau adapté par les auteurs à partir de Grosh et al (2008); Barca et al (2010); Gouvernement kényan (2012); O'Brien et al (2013); Outils de paiement ISPA (2016).

### 3.1.3 Évaluation du choix de la modalité de paiement

Si chaque modalité de paiement utilisée pour la distribution de prestations présente des avantages, toutes ne se prêtent pas à toutes les circonstances. Leur choix doit donc tenir compte du rapport coût-efficacité de chacune d'entre elles au vu des problèmes spécifiques rencontrés par chaque pays (infrastructures physiques, financières et technologiques nécessaires pour permettre leur utilisation).

S'il est par exemple beaucoup question de nouvelles technologies et de transferts électroniques (par ex. : via des bons électroniques, des cartes et de l'argent mobile), ces modalités ne sont pas pour autant toujours les plus indiquées pour obtenir les résultats désirés (voir les principaux critères de qualité dans la section 3.2, plus bas). Le Tableau 3 récapitule les principaux avantages et inconvénients des transferts électroniques et propose quelques bonnes pratiques mondiales à avoir en tête au moment de sélectionner une modalité de paiement.

Tableau 3 : Meilleures pratiques pour la sélection d'une modalité de paiement

AVANTAGES DES TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES	INCONVÉNIENTS DES TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude réduite, sécurité accrue</li> <li>• Coûts réduits pour le gouvernement sur le moyen à long terme et à grande échelle</li> <li>• Paiements plus rapides, pratiques et flexibles ; contrôle et confidentialité accrus pour les bénéficiaires</li> <li>• Possible prestation de services financiers (si liés à des comptes bancaires ou des portefeuilles mobiles)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigent l'intervention d'un prestataire externe : risque de monopole des prix ou d'utilisation abusive des données</li> <li>• Exigent un SIG, la conformité avec des normes KYC et des infrastructures adéquates (coûts élevés de mise en place)</li> <li>• Tributaires des pannes de réseau et du manque de fiabilité des services</li> <li>• Tributaires des liquidités de l'agent/du distributeur</li> <li>• Perçus comme étant « complexes » par les bénéficiaires (par ex. : utilisation de code PIN, épargne, etc.)</li> <li>• Exclusions possibles (identifiant, empreintes digitales, etc.)</li> <li>• Peu d'occasions d'interagir en personne avec le programme (par ex. : obtenir des réponses à des plaintes, demandes, etc.)</li> </ul>
RECOMMANDATIONS POUR LE CHOIX D'UNE MODALITÉ DE PAIEMENT	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rester impartial face à la technologie au moment d'évaluer les avantages et inconvénients des différentes modalités de paiement</li> <li>• Fonder son choix sur une évaluation minutieuse du coût et de la qualité (pas seulement du coût) (voir section 3.3)</li> <li>• Faire bon usage de tout système de prestation de services préexistant (par ex. : évaluer les infrastructures financières du pays pour vérifier la couverture géographique et l'efficacité des systèmes existants)</li> <li>• Fonder son choix sur une vision complète des infrastructures locales (par ex. : disponibilité de l'électricité, fréquence des coupures de courant, disponibilité et sécurité des lignes téléphoniques et coût de leur utilisation) et du cadre juridique ;</li> <li>• Tenir compte de l'envergure, du calendrier, de la durée et de l'objectif du programme (par ex. : coûts de démarrage élevés, équivalents entre des programmes plus vastes/à plus long terme et des programmes récurrents ; pouvoir élevé de négociation des programmes plus vastes/à plus long terme ; si les objectifs comprennent l'inclusion financière, besoin d'« intégration des comptes ») ;</li> <li>• Choisir une modalité suffisamment flexible pour répondre à des besoins changeants ;</li> <li>• Recrutement et négociations prudentes (notamment pour changer de système de paiement en cas d'échec ou de non-renouvellement d'un prestataire) ;</li> <li>• Évaluation des risques initiaux et plan d'urgence ;</li> <li>• Institutionnalisation de la supervision et préparation à des ajustements en cas de besoin ;</li> <li>• Donner aux bénéficiaires le choix entre différentes modalités de paiement, car un seul mécanisme n'est pas en mesure de répondre à tous les besoins.</li> </ul>	

Source : Adapté par les auteurs à partir de O'Brien et al (2013); ISPA Payment Tool (2016).



### Encadré 5 : Étude de cas : le système de paiement namibien

Ce vaste pays à la population dispersée a besoin d'un système de paiement très mobile. Le pays compte environ 800 points de paiement administrés par des entreprises privées sous-traitées. Deux équipes constituées chacune d'un agent de sécurité et d'un agent de paiement se déplacent dans un véhicule équipé d'une machine automatique servant à payer les bénéficiaires. Les équipes peuvent se rendre auprès de différents points de paiement sans revenir à leur base et passent parfois la nuit dans des tentes montées dans les différents points de paiement. Elles peuvent effectuer entre 75 à 100 paiements par heure et visiter 4 à 5 points de paiement par jour.

Source : OIT (2014).

### Encadré 6 : Étude de cas : dispersion des paiements par l'intermédiaire de l'Institut national d'action sociale (INAS) du Mozambique

Au Mozambique, chaque communauté désigne un membre, le « Permanente », chargé d'appuyer le processus de paiement sur le terrain. Celui-ci identifie les bénéficiaires potentiels et assiste le fonctionnaire de l'INAS dans le processus de paiement, pendant lequel les bénéficiaires doivent remplir un formulaire comprenant leur nom et leur quartier et doivent fournir une empreinte digitale. Il n'existe pas de mécanisme permettant de contrôler les empreintes digitales. Le formulaire ainsi complété est ensuite soumis à l'INAS de niveau central, où l'unité d'audit vérifie les informations fournies et les saisit dans une feuille de calcul. La mise au point d'un SIG y est en cours ; lorsque le SIG sera opérationnel, il contribuera à lutter contre la corruption et la fraude et à accroître la transparence.

Source : Faite, entretien (2015).

### Encadré 7 : Étude de cas : les paiements électroniques au Kenya via un terminal hors ligne

Avant 2004, les versements manuels d'espèces étaient effectués via la trésorerie des districts. Les prestations étaient distribuées dans des points de paiement situés dans les communautés et de grosses sommes d'argent étaient transportées manuellement par des agents du gouvernement à travers le pays. En 2010, le système de paiement des prestations est devenu semi-manuel et a commencé à coopérer avec les services de poste du Kenya pour quelques bénéficiaires, et avec un système bancaire à finalités restreintes pour d'autres bénéficiaires. Ce système de paiement continuait de souffrir de fuites et de fraudes. En 2013, une directive présidentielle rendant obligatoire la numérisation de tous les paiements du gouvernement a été émise ; les transferts monétaires au Kenya sont depuis lors distribués sous forme électronique via des comptes à finalités restreintes (tous les fonds doivent être retirés par les bénéficiaires pendant la période des paiements, qui dure deux semaines) dans des banques commerciales ou par le biais d'une agence homologuée pour les bénéficiaires vivant dans des zones reculées. Le modèle reposant sur les agences utilise des terminaux, principalement installés chez des commerçants. Les agents homologués rendent des comptes à une banque responsable du processus de paiement. Un groupe de travail et un groupe de gestion de contrat ont été constitués pour superviser le paiement de tous les transferts. Dans la mesure où tous les paiements sont faits en ligne, la supervision en temps réel est également assurée par une équipe d'agents sélectionnés. Le système kényan de registre unique assure également la vérification de la liste des bénéficiaires, qu'il contrôle avant et après les paiements.

Source : Mwasiagi (2016).

### 3.2 PRINCIPES CLÉS DE CONCEPTION ET DE MISE EN ŒUVRE

Que les systèmes de paiements soient gérés de façon interne ou par un prestataire de services externe, qu'ils distribuent manuellement des espèces ou adopte des technologies de transferts électroniques, il convient de veiller au respect de quelques principes de base au moment de concevoir et de mettre en place de tels systèmes (voir aussi les instruments de paiement de l'ISPA). Ces principes sont récapitulés dans le Tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 : Paiements : principes de base à respecter

<p>ACCESSIBILITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Coût d'accès</b> (direct, indirect et coût d'opportunité)           <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Distance acceptable jusqu'au point de paiement</li> <li>▪ Réduire l'affluence (files d'attente) au point de paiement</li> <li>▪ Garantir qu'aucun coût supplémentaire n'incombe aux bénéficiaires</li> </ul> </li> <li>• <b>Praticité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilité de flexibilité quant au retrait des transferts (quand, comment, combien)</li> <li>▪ Formation et communication suffisantes sur l'accès aux paiements</li> <li>▪ Technologie accessible (y compris pour les analphabètes, etc.)</li> <li>▪ Personnel auxiliaire suffisant</li> </ul> </li> <li>• <b>Droits et dignité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non-stigmatisation</li> <li>▪ Non-exclusion (par ex. : analphabétisme, handicap, empreintes digitales estompées empêchant le recours aux données biométriques, etc.)</li> <li>▪ Mécanisme de réclamation et de recours et systèmes de S&amp;E adaptés</li> </ul> </li> </ul>
<p>SOLIDITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fiabilité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priorité accordée à la prévisibilité et à la régularité des paiements : dresser un calendrier des dates de paiement, le communiquer et s'y tenir</li> <li>▪ Liquidités adéquates et gestion des espèces ; plans d'urgence en cas de retard</li> <li>▪ Mécanismes d'appui électronique, autant que possible</li> <li>▪ Gouvernance</li> <li>▪ Définir des procédures, des processus, des rôles et des responsabilités clairs (consignés dans des manuels, contrats, etc.)</li> <li>▪ Superviser le prestataire de services de paiement, s'il est externalisé</li> </ul> </li> <li>• <b>Sécurité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantir que le montant complet arrive aux bénéficiaires (gestion des risques fiduciaires et rapprochement des paiements)</li> <li>▪ Protection des bénéficiaires de la fraude et du vol au point de paiement</li> <li>▪ Protection des données personnelles</li> <li>▪ Authentification à deux facteurs comme norme minimale des paiements</li> </ul> </li> </ul>
<p>INTÉGRATION</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Inclusion financière</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantir l'accès aux services financiers lorsque c'est possible (peut accroître l'impact des transferts sur le développement)</li> </ul> </li> <li>• <b>Coordination</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordonner les paiements entre les programmes, lorsque c'est possible (efficacité accrue)</li> </ul> </li> </ul>

Source : Tableau élaboré et intégré par les auteurs à partir de ISPA Payment Tool (2016).

### Encadré 8 : Rapprochement des paiements

Dans le processus de rapprochement, le montant versé à l'agence de paiement fait l'objet d'un rapprochement avec le montant effectivement versé aux bénéficiaires. En cas de gestion électronique de la banque de données, le rapport statistique du rapprochement est élaboré et analysé pour identifier les personnes payées. Cette étape sert de confirmation à l'organisme de mise en œuvre au cas où l'agent aurait payé moins de bénéficiaires que prévu. Plus tard pendant l'exercice fiscal, l'organisme doit soumettre un rapport au département dont il relève ou à l'autorité exécutive pour lui présenter une récapitulation de ses dépenses. Ce rapport indique le montant reçu par l'organisme, le montant distribué, le montant des prestations non payées et le taux d'intérêt accumulé sur les fonds restants. Si tous les rapports reposent sur les informations du prestataire, d'autres sources de données doivent être exploitées afin d'accroître la transparence. Il doit être possible de vérifier les informations fournies par l'agent. L'organisme de mise en œuvre doit avoir l'accès ou du moins un droit de regard sur les comptes individuels des bénéficiaires afin de s'assurer que les montants corrects leur ont été versés.<sup>11</sup>

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

## 3.3 SYSTÈMES DE PAIEMENT INTERNES OU EXTERNALISÉS

Outre la modalité de paiement choisie, l'efficacité d'un système de paiement est aussi déterminée par ses mécanismes de gestion générale. La gestion des paiements peut être effectuée de façon interne ou externalisée.<sup>12</sup> Penchons-nous sur ces deux possibilités.

### 3.3.1 Systèmes internes

Pour gérer les paiements de façon interne, il est nécessaire de disposer des capacités suffisantes au niveau national et d'une présence décentralisée à travers le pays. Le processus de paiement interne se fait la plupart du temps manuellement, étant donné que les transferts électroniques exigent des capacités élevées. C'est notamment le cas des transferts électroniques de fonds provenant du compte du programme de l'organisme de mise en œuvre à destination de différents comptes au niveau du district (ou d'autres zones de mise en œuvre locales). Le personnel du programme doit se rendre auprès d'une banque ou d'une trésorerie du gouvernement pour y retirer les fonds en espèces, qui seront ensuite transportés jusqu'aux villages des bénéficiaires pour y être finalement distribués par des unités mobiles.

Dans certains cas, les institutions à capacités élevées peuvent choisir de mettre en œuvre un système de paiement interne complexe (et non manuel). C'est par exemple le cas de la SASSA, en Afrique du Sud, qui acquiert des distributeurs et équipements sans se soucier du coût ni de la protection des données liée à l'externalisation.

### 3.3.2 Systèmes externalisés

Les relations qu'entretiennent l'État et le secteur privé ne sont pas toujours faciles. Recruter des prestataires de services de paiement externes peut accroître le coût de distribution de la prestation et exacerber les risques de fraudes (augmentation du nombre d'acteurs impliqués), d'utilisation abusive des données ou de monopole des prix à moyen terme, mais permet que les programmes bénéficient de l'expérience du prestataire externe au lieu de créer leurs propres structures parallèles. En cas d'externalisation des paiements vers des entreprises privées ou des entités publiques, il convient donc d'établir rigoureusement des relations contractuelles (voir Encadré 9 ci-dessous). Le programme doit en outre assumer la responsabilité finale consistant à superviser le prestataire pour garantir la fiabilité des paiements.

11. CSIR, 2014, p. 47.

12. CSIR, 2014, p. 35.

### Encadré 9 : Principales caractéristiques des contrats avec les prestataires de services de paiement

Les principaux éléments à établir dans les termes de références du prestataire de services de paiement (passation des marchés) convenus pendant la négociation du contrat<sup>13</sup> sont énumérés ci-dessous. N.B. : beaucoup de ces éléments doivent également être définis (dans un manuel des opérations, par exemple) pour les paiements effectués en interne.

- Les conditions financières :
  - Prix standard par transaction
  - Tout frais supplémentaire (par ex. : utilisation de cartes/technologies, maintenance des logiciels, d'assistance aux clients, etc.)
  - Méthodes et exigences de paiement (par ex. : où et quand les fonds nécessaires seront transférés au prestataire)
  - Dispositions concernant d'éventuels changements de prix des services fournis par les prestataires.
- Description précise des services fournis (par ex. : étapes du processus dans lequel intervient le prestataire)
- Normes requises de service (par ex. : préciser un temps maximal d'attente acceptable, etc.) et de présentation de rapports (par ex. : facturation mensuelle et rapprochement des fiches de paie)
- Infrastructures, équipement et installations utilisés et entretenus
- Propriété intellectuelle, sécurité et confidentialité des données (par ex. : propriété et spécifications techniques des banques de données des bénéficiaires et autres logiciels/matériels informatiques)
- Approches à adopter pour garantir la sécurité et éviter la corruption
- Mécanisme de réclamation et de recours (par ex. : le contrat peut exiger la création d'une ligne d'assistance téléphonique joignable 24/24h et permettant aux clients de poser des questions sur des paiements, la perte ou le vol d'une carte, l'oubli de codes de sécurité, etc.)
- Communication avec les bénéficiaires et les médias
- Pénalités sanctionnant le non-respect du contrat et méthodes de résolution des litiges
- Lois et législations applicables.

Source : Encadré élaboré par les auteurs, adapté de CALP (2013).

La passation des marchés doit comprendre des termes de référence exposant les problèmes posés par la prestation des services de paiement et demandant des solutions permettant de répondre aux besoins de tous les acteurs. Les exigences doivent également être impartiales envers la technologie et encourager à envisager différentes méthodes proposées par une vaste palette de prestataires potentiels. Les agents d'exécution des programmes doivent axer leurs recherches sur des services de paiement et non sur des terminaux ou des cartes intelligences caractérisées par des spécifications techniques particulières (voir outils de paiement ISPA).

Des contrats encourageant la performance peuvent être utilisés pour améliorer l'efficacité du système de prestation de services externalisés, comme dans le cas du Brésil avec la Caixa. La durée du contrat constitue une autre variable susceptible d'être prudemment utilisée : un contrat longue durée peut permettre aux prestataires d'amortir leurs coûts, mais risque également de favoriser l'établissement d'un monopole.

### Encadré 10 : Maintenir en interne ou externaliser ? Considérations pour l'Afrique subsaharienne

Le choix d'assurer les services de paiement en interne ou de les externaliser n'est pas évident dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, dont les capacités à administrer des systèmes manuels sont limitées (par ex. : recours à des volontaires ou personnel débordé). Dans les pays où le marché des services de paiement ne s'est pas encore développé, comme c'était le cas du Kenya, il peut s'avérer très complexe et prendre beaucoup de temps d'établir des marchés publics satisfaisants (notamment parce que l'État n'est pas toujours considéré comme un payeur fiable), comme c'était le cas en Zambie et au Mozambique.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

13. Grosh et al (2008) ; contrat entre la SASSA et Allpay Consolidated Investment holdings (Pty.) Ltd. SASSA 2009; CALP Minimum Contract Requirements with an E-transfer Service Provider (voir ici).

### 3.4 GARANTIR LA PRÉVISIBILITÉ DES PAIEMENTS

Les retards de décaissement de fonds en amont peuvent considérablement retarder les transferts aux bénéficiaires finaux. Comment les éviter ? Voici quelques bonnes pratiques en la matière :

- Minimiser le nombre de comptes dont les ressources doivent circuler ;
- Automatiser autant que possible les procédures de transferts (par ex. : rapprochement et approbation) ;
- Garantir l'approbation rapide des budgets et superviser la disponibilité des fonds ;
- Élaborer une stratégie de gestion des liquidités et des espèces, mais aussi des plans d'urgence en cas de retards ;
- Améliorer la coordination budgétaire et la sensibilisation des ministères et partenaires de développement concernés ;
- Utiliser le système de compte de trésorerie unique du pays, s'il existe ;
- Se pencher sur la faisabilité de classer les dépenses de protection sociale comme des émoluments personnels plutôt que comme des dépenses générales du budget national (dépenses prioritaires du gouvernement, honorées et prévisibles).

### 3.5 TRANSFERTS EN NATURE : QUELQUES CONSIDÉRATIONS

Cette section décrit brièvement la logistique et les difficultés associées à la distribution de transferts en nature, bien qu'il ne s'agisse pas de l'objet du présent module.

Différents programmes distribuent des prestations en nature fournissant aux bénéficiaires des rations alimentaires ou des aliments à emporter prêts à la consommation, par ex. : rations alimentaires, alimentation complémentaire, alimentation scolaire et programmes de distribution alimentaire d'urgence. Ce type de distribution peut comporter les problèmes suivants : a) les importants volumes d'aliments sont coûteux à stocker et transporter ; b) les aliments peuvent être volés ou se perdre ; c) pour distribuer des aliments prêts à la consommation, leur préparation représente des coûts supplémentaires (Grosh et al., 2008).

Dans certains pays, la distribution d'aliments dépend principalement d'institutions gouvernementales (par ex. : Bangladesh, Inde et Indonésie) possédant de vastes systèmes de transport et des entrepôts. Dans d'autres cas, le secteur privé et des organisations internationales comme le PAM ou des ONG peuvent prendre en charge une partie de la distribution. Quelle que soit la solution choisie, le besoin de superviser la qualité et la quantité des produits à distribuer génère des coûts supplémentaires. La centralisation de la distribution limite également la palette des bénéficiaires potentiels. Dans certains cas (par ex. : le programme indonésien de distribution de riz, baptisé RASKIN), il a fallu accepter : a) des stocks ne répondant pas aux normes et b) des types d'aliments n'appartenant pas traditionnellement au régime alimentaire local.

Ces dernières années, l'utilisation de cartes électroniques (lancée par un programme de bons alimentaires aux États-Unis) a facilité la tenue d'un registre des activités et accru la responsabilisation (Grosh et al., 2008). En règle générale, l'utilisation de bons et de bons électroniques se trouve également confrontée au besoin de distribuer les aliments à proximité de leur lieu de production en utilisant des réseaux de commerçants locaux et des produits disponibles sur les marchés locaux en permettant aux bénéficiaires d'opter pour le panier alimentaire de leur choix.

Les transferts en nature ne se limitent pas à la distribution alimentaire. Certains pays proposent en effet des programmes de protection sociale comprenant la distribution d'intrants agricoles, d'outils à l'usage des entreprises ou d'autres biens. Certes non périssables, ces produits posent les mêmes défis de distribution que les produits alimentaires, c'est pourquoi de nombreux programmes se dirigent progressivement vers la distribution de bons au lieu d'une distribution directe, comme l'illustre l'Encadré 11 ci-dessous.

Encadré 11 : Programme zambien d'appui aux intrants sous forme d'engrais

Administré par le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, le Programme zambien d'appui aux intrants sous forme d'engrais (*Fertilizer Input Support Programme, FISP*) est mis en œuvre depuis la saison 2002-2003. Il a été conçu pour faire face au déclin de la production agricole, en particulier de la production du maïs, après une succession de sécheresses et d'inondations. La saison de commercialisation 2015-2016 a introduit un nouveau système de bons électroniques pour le programme dont l'objectif consiste à permettre aux agriculteurs d'accéder rapidement à des intrants subventionnés, tout en encourageant les agriculteurs à diversifier (élargissement de la gamme d'intrants disponibles) et à promouvoir la participation et la concurrence du secteur privé.

La mise en œuvre des bons électroniques a significativement accru la participation du secteur privé à la distribution d'intrants aux agriculteurs ruraux des treize premiers districts pilotes. Les commerçants de produits agro-alimentaires peuvent désormais stocker des intrants plus divers dans leur magasin et ont déclaré avoir accès aux intrants de leur choix et au moment voulu.

Source : Site du Gouvernement zambien ; IAPRI Policy Brief (2016).

### 3.6 IMPLICATIONS POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le Tableau ci-dessous récapitule quelques-unes des principales implications de la conception et de la mise en œuvre dans le contexte global de l'Afrique subsaharienne (dont il reconnaît les importantes variations nationales).

Tableau 5 : Influence du contexte sur la conception et la mise en œuvre de systèmes de paiement en Afrique subsaharienne

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES SYSTÈMES DE PAIEMENT
Profil de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pauvreté rurale<sup>14</sup> (l'extrême pauvreté est disproportionnellement concentrée en milieu rural)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difficulté de garantir l'accès à un point de paiement</li> <li>L'absence des infrastructures essentielles dans le réseau implanté en milieu rural (banques, etc.) limite les options de modalités de paiement</li> <li>Répercussions sur la sécurité et la protection</li> </ul>
Profil de la vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forte vulnérabilité des ménages à la maladie (en particulier dans le contexte de généralisation du VIH), variations saisonnières et urgences (dont conflit)</li> <li>Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (handicap, vieillesse, maladie chronique, etc.)</li> <li>Ménages avec saut de génération dirigés par des enfants</li> <li>Centralité des moyens de subsistance agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les systèmes de paiement doivent être flexibles et « réactifs aux chocs » (par ex. : pouvoir payer des montants plus élevés ou un plus grand nombre de bénéficiaires en cas de besoin)</li> <li>Les modalités de paiement doivent répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées/ handicapées et d'autres ménages inaptes au travail (par ex. : mobilité réduite, etc.)</li> <li>Les systèmes de paiement (par ex. : exigences KYC) doivent garantir l'accès des non-titulaires de pièces d'identité officielles (par ex. : mineurs ou personnes âgées)</li> <li>Il importe particulièrement d'assurer la prévisibilité et la régularité des paiements (par ex. : planification d'investissements agricoles)</li> </ul>



14. Dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique subsaharienne, les revenus des ménages ruraux dépendent en grande partie de l'agriculture (FAO, 2015).

(suite)

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES SYSTÈMES DE PAIEMENT
Aspects socioculturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communautés très fermées reposant sur de solides structures et hiérarchies préétablies</li> <li>• Taux élevés d'analphabétisme et de marginalisation parmi les plus pauvres et les plus vulnérables</li> <li>• Les normes religieuses et de genre ne sont pas toujours progressistes</li> <li>• Divisions tribales, ethniques et linguistiques</li> <li>• Communauté pastorales et nomades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire participer les communautés à la supervision du système de paiement tout en élaborant des processus permettant d'éviter l'accapement des élites</li> <li>• Formations et communications suffisantes concernant l'accès aux paiements, adaptées aux différentes catégories de population (répondre aux besoins sexo-spécifiques)</li> <li>• Garantir que le système de paiement est compris et culturellement accepté (par ex. : cartes et système de code PIN)</li> <li>• Assurer un suivi des activités centrales en se concentrant sur l'acquisition de connaissances, l'alphabétisation financière, etc.</li> <li>• Garantir la flexibilité quant au retrait des transferts (quand, comment, combien)</li> <li>• Proposer différentes modalités de paiement pour répondre aux besoins et préférences des différents utilisateurs.</li> </ul>
Infrastructures et technologies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coupures de courant et manque de fiabilité du réseau</li> <li>• Utilisation accrue de la téléphonie mobile et des <i>M-payments</i></li> <li>• Vaste proportion d'habitants hors du système bancaire</li> <li>• Sous-développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiel élevé de l'utilisation de technologies avancées (évaluation de la faisabilité, du rapport coût-efficacité et de la qualité)</li> <li>• Anticiper des pannes technologiques</li> <li>• Besoin de collaborer avec le secteur financier pour proposer des solutions mutuellement avantageuses en se concentrant sur le moyen à long terme</li> <li>• Besoin d'assurer une solide supervision du prestataire e services de paiement</li> </ul>

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

En termes de capacités, comme il a été abordé en détail, les choix relatifs à la mise au point de systèmes de paiement viables dépendent des ressources disponibles et du contexte. Les paiements électroniques fonctionneront par exemple dans des contextes dotés d'un SIG fournissant des listes de paiement actualisées susceptibles d'être utilisées pour un rapprochement électronique. D'autre part, la présence d'un personnel insuffisant, débordé et non formé au niveau communautaire ou local dans beaucoup de pays subsahariens peut compliquer la gestion d'un système interne de paiement, poussant les pays concernés à recourir à des structures communautaires, à des ONG locales et au volontariat, considérant souvent qu'une rétribution symbolique (par ex. : t-shirt, vélo) peut suffire pour encourager la participation, sans s'interroger sur la viabilité et la responsabilisation à long terme.

Comme pour tous les autres systèmes administratifs, il est donc essentiel de garantir que la faisabilité du système de paiement envisage les capacités de mise en œuvre (par ex. : ressources humaines) et d'exécution (par ex. : coûts et viabilité financière). S'il importe de tirer profit des structures gouvernementales existantes, des ressources communautaires et des réseaux d'ONG à court terme, il est fondamental de gérer les risques que cela représente et de renforcer les capacités (en recrutant et en formant du personnel) à moyen terme.



### 3.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- L'objectif d'un système de paiement consiste à distribuer correctement le montant juste de prestation aux personnes indiquées, au bon moment et à la bonne fréquence, tout en minimisant les coûts pesant sur le programme et sur les bénéficiaires.
- La façon dont les bénéficiaires sont payés a son importance, dans la mesure où elle peut : a) influencer l'impact d'un programme (par ex. : dépenses, inclusion financière), b) affecter les coûts et les risques rencontrés par le programme et c) affecter la charge pesant sur les bénéficiaires.
- Les paiements peuvent être effectués au moyen de différents instruments (par ex. : espèces, bons, cartes, argent mobile) et distribués via différents types de points de paiement (par ex. : commerces locaux, succursales bancaires, agent de paiement local, etc.). La combinaison de ces trois éléments définit la « modalité de paiement ».
- Chaque modalité de paiement présente des avantages et des inconvénients ; leur choix doit donc reposer sur des considérations de qualité et de rapport coût-efficacité (voir ci-dessous), tout en assurant une flexibilité suffisante pour pouvoir répondre à des besoins changeants.
- Les transferts électroniques présentent un potentiel élevé pour : réduire la fraude, réduire les coûts à la charge du gouvernement à moyen/long terme et à grande échelle, garantir des paiements plus rapides/flexibles et éventuellement fournir des services financiers (si liés à des comptes bancaires ou des portefeuilles mobiles). Cependant, ils peuvent également poser de nombreux problèmes qu'il convient de traiter avec soin et peuvent ne pas s'avérer l'option la plus rentable dans tous les contextes (voir Tableau 3).
- Quelques principes de base doivent être suivis pour garantir la qualité de la conception et de la mise en œuvre du système de paiement sélectionné : garantir l'accessibilité (faibles coûts directs et indirects d'opportunité, adéquation aux besoins, aux droits et à la dignité des bénéficiaires), la solidité (fiabilité, bonne gouvernance et sécurité) et l'intégration (axer autant que possible les efforts sur l'inclusion financière et la coordination).
- Au-delà de la modalité de paiement choisie, l'efficacité d'un système de paiement est également déterminée par sa gestion générale. Une gestion en interne requiert des capacités élevées, tandis que l'externalisation requiert l'établissement rigoureux de relations contractuelles ainsi qu'une supervision continue.
- Quelle que soit l'approche adoptée, une gestion rigoureuse des flux de fonds est également nécessaire pour garantir des décaissements dans les délais.

# 4

## SORTIE ET « PROGRESSION » (GRADUATION)

Comme abordé dans la section 2.3, il est plus efficace de gérer la sortie d'un programme ou la « progression » des bénéficiaires (graduation) au moyen d'un système actif de gestion des cas de bénéficiaires (plus de détails dans la section 6 sur la gestion des cas). Nous aborderons ici plus en détail les concepts de sortie du programme et de progression.

Commençons par définir les termes clés, qui se chevauchent. La sortie du programme renvoie à la radiation de personnes décédées ou ne répondant plus aux critères d'admissibilité établis par le programme. La sortie du programme ne dépend pas du comportement ni de la situation économique du participant,<sup>15</sup> ce qui est au contraire le cas pour la progression. La sortie peut se faire pour les raisons suivantes :

- Limite d'âge atteinte, par ex. : aide à l'enfant (comme la CSG de l'Afrique du Sud) ;
- Limite de temps, par ex. : de nombreux programmes de travaux publics limitent la participation des travailleurs à un certain nombre de jours et certains programmes n'ont qu'une durée limitée ;
- Situations temporaires, par ex. : grossesse ou invalidité temporaire ;
- Réduction du montant des prestations, par ex. : conjuguée à la limite de temps pour aider les familles.

Des systèmes permettant de gérer les sorties sans heurts sont nécessaires : d'un part, un système de gestion des données (par ex. : un SIG, voir module SIG) capable de repérer les individus et ménages qui ne sont plus admissibles (par ex. : au-dessus de la limite d'âge) et, de l'autre, un personnel local capable de fournir des orientations et d'appuyer ceux qui ne bénéficient plus du programme (voir section 6, plus bas).

La progression renvoie à la possibilité pour que les individus ou ménages sortent d'un programme de protection sociale en dépassant un « seuil » d'admissibilité (par ex. : fondé sur les actifs). Si l'on parle souvent de « progression », c'est parce que les individus concernés n'ont plus besoin d'une assistance externe. La progression est « plus adaptée aux vulnérabilités spécifiques des participants (par rapport à la simple sortie de programme), puisque les participants se trouvant dans l'incapacité de sortir eux-mêmes de la pauvreté conservent l'appui de la protection sociale. Cette sensibilité peut toutefois générer des incitations à effets pervers, poussant les bénéficiaires à se maintenir sous le 'seuil de progression', notamment si le programme ne prévoit pas la possibilité de le réintégrer suite à des chocs ultérieurs » (Samson, 2015).<sup>16</sup>

15. C'est pourquoi la sortie du programme a été qualifiée d'« exogène », tandis que la progression peut être considérée comme une approche « endogène » de la sortie du programme (Samson, 2015).

16. Voir plus haut.



## SORTIE ET « PROGRESSION » (GRADUATION)

La progression peut être activement recherchée en organisant des activités complémentaires destinées à augmenter le rendement, les compétences et le capital humain du ménage afin de promouvoir son bien-être social et son autosuffisance à long terme. Les exemples les plus fréquemment cités d'une telle approche de « progression vers le développement » (qui n'implique pas nécessairement une sortie du programme) sont les suivants : le programme consistant à « repousser les frontières de la réduction de la pauvreté » (*Challenging the Frontiers of Poverty Reduction*, CFPFR) de l'ONG BRAC, le programme Vision 2020 Umurenge (VUP) et le programme de filets sociaux productifs de l'Éthiopie (*Productive Safety Net Programme*, PSNP) (voir Encadré 12).

Gérer un programme de progression (et à plus fort titre, un « programme de progression pour le développement ») exige un niveau élevé de ressources, de capacités et de capillarité au niveau local, des conditions rarement remplies en Afrique subsaharienne.

### Encadré 12 : Le concept de la progression dans le cadre du programme éthiopien de filets sociaux productifs

Le programme éthiopien de filets sociaux productifs (*Productive Safety Net Programme*, PSNP) conjugue des travaux publics à la fourniture d'un appui direct aux 282 *Woredas* répartis à travers l'Éthiopie rurale. Présente dès le départ, la notion de « progression » (*graduation*) y est définie de la façon suivante : « un ménage est a « progressé » lorsqu'il peut subvenir lui-même à ses besoins alimentaires pendant une période de douze mois et résister à des chocs moyens sans recevoir de transferts du PSNP ».

En pratique, le modèle de progression du programme consiste à fournir des transferts aux ménages en situation d'extrême pauvreté et d'insécurité alimentaire chronique ainsi qu'un appui sous forme de produits spécifiques, d'éducation financière et de services d'épargne. À mesure que les ménages deviennent moins pauvres et vulnérables, des services de vulgarisation et de conseil d'affaires leur sont dispensés. Les ménages atteignent ainsi leur premier seuil de progression, mais continuent de recevoir des appuis (vulgarisation, crédits) leur permettant d'accumuler des actifs et d'atteindre un second et dernier palier de progression/reclassement.

Chaque année, le groupe de travail de sécurité alimentaire formé par les membres des communautés évalue la situation des ménages et détermine s'ils doivent rester dans le programme. Il examine à cet effet la situation des actifs du ménage (terres, exploitation agricole, stocks alimentaires, etc.) au moyen de références régionales établies par le programme.

Source : Sabates Wheeler et Devereux (2011).

Qu'on parle de sortie de programme ou de progression, il convient de garder plusieurs considérations à l'esprit lorsque l'on conçoit un programme de protection sociale dont les prestations seront limitées dans le temps :<sup>17</sup>

- Ne pas axer les stratégies de sortie et de progression sur des considérations budgétaires (faire sortir des bénéficiaires pour en admettre d'autres) ni sur la crainte de générer une dépendance. L'objectif d'une stratégie de sortie (s'il en faut) doit consister à garantir la pérennité des effets produits par le programme, idéalement dans une perspective intergénérationnelle.
- Mettre en place des « portes tournantes » (plutôt que des « portes à sens unique ») au seuil du programme pour mettre la protection sociale à la disposition de toute personne qui en ait besoin, à tout moment. D'un point de vue administratif, cela signifie qu'il faut conserver les données d'enregistrement de tous les candidats et bénéficiaires passés, qui pourraient en effet devenir des bénéficiaires potentiels en temps de crise.
- Mettre en place des systèmes facilitant l'aiguillage vers d'autres appuis, si nécessaire, comme des assurances ou services sociaux, conformément aux principes et approches évoquées dans la section 6 et dans le module COO.
- Garantir la protection (et la continuité de l'appui) fournie aux catégories de bénéficiaires pour lesquelles la progression n'est pas envisageable (par ex. : bénéficiaires ne disposant pas des capacités leur permettant de générer des moyens de subsistance autonomes, par ex. : personnes handicapées ou souffrant de maladies chroniques, etc.). Cette notion s'applique particulièrement dans le cas de nombreux programmes subsahariens ciblant les ménages inaptes au travail ou les ménages avec saut de génération (par ex. : enfants orphelins et vulnérables).

17. Bien sûr, ces considérations ne s'appliquent pas aux ménages dont le principal bénéficiaire est décédé. Pour de plus amples réflexions à ce sujet, consulter l'article de blog de Devereux sur la progression responsable (« responsible graduation », disponible ici).



## SORTIE ET « PROGRESSION » (GRADUATION)

- Définir des critères clairs et cohérents d’admissibilité/de sortie/de progression et des références mesurables de progression vers ces critères, comme :
  - Garantir des systèmes solides de collecte et de gestion de données afin de suivre les réalisations et de les y confronter. Si la mise en place de tels systèmes est prise au sérieux, elle peut influencer les coûts des programmes et exiger la création de systèmes adéquats (par ex. : SIG, voir module SIG) et l’affectation de personnel (voir section 6 et le module S&E).
  - Fixer des délais au processus de sortie et des étapes clés et désigner des parties responsables.
  - Divulguer massivement les critères (voir section 8).
- Même lorsque les programmes n’ont pas fixé d’objectifs clairs de progression, garantir qu’ils facilitent la poursuite de la progression, en se concentrant par exemple sur l’amélioration des choix de moyens de subsistance et d’investissements visant à générer des revenus productifs. Le montant des transferts, la prévisibilité des paiements et le type de messages associés au décaissement constituent des facteurs essentiels susceptibles d’être manipulés par les agents d’exécution du programme pour en faciliter l’impact économique (Daidone et al, 2015; Bastagli et al, 2016).

### 4.1 IMPLICATIONS POUR L’AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le Tableau ci-dessous récapitule quelques-unes des principales implications de la conception et de la mise en œuvre dans le contexte global de l’Afrique subsaharienne (dont il reconnaît les importantes variations nationales).

**Tableau 6 : Influence du contexte sur la conception et la mise en œuvre de systèmes de sortie et/ou de progression en Afrique subsaharienne**

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L’AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR LA SORTIE ET LA PROGRESSION
Profil de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauvreté généralisée, niveaux de pauvreté élevés et concentration de la pauvreté</li> <li>• Légères différences entre les plus faibles déciles de revenu/ consommation</li> <li>• Volatilité élevée autour du seuil de pauvreté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficile de distinguer les ménages qui sont sortis de la pauvreté, ceux qui n’en sont pas sortis et ceux qui ne peuvent pas en sortir</li> <li>• Besoin d’un appui complet et à plus long terme plutôt que d’un système axé sur une sortie des ménages fondée sur un manque de budget ou d’engagement</li> <li>• Importance d’établir des passerelles avec des interventions complémentaires (par ex. : la progression n’est guère susceptible d’avoir lieu en ne distribuant que des transferts)</li> </ul>
Profil de la vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte vulnérabilité des ménages à la maladie (en particulier dans le contexte de généralisation du VIH), variations saisonnières et urgences (dont conflit)</li> <li>• Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (handicap, vieillesse, maladie chronique, etc.)</li> <li>• Centralité des moyens de subsistance agricole, faible productivité et exposition à des chocs fréquents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place des « portes tournantes » (plutôt que des « portes à sens unique ») au seuil du programme</li> <li>• Garantir la protection (et la continuité de l’appui) fournie aux catégories de bénéficiaires pour lesquelles la progression n’est pas envisageable (par ex. : personnes âgées/ handicapées, ménages inaptes au travail, ménages à saut de génération)</li> </ul>



(suite)

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR LA SORTIE ET LA PROGRESSION
Services, infrastructures et marchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre de services sous-développée, inéquitable et de faible qualité</li> <li>• Infrastructures sous-développées</li> <li>• Faible accès aux marchés et aux emplois</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est irréaliste de penser que tous les ménages vont « progresser » vers des activités mieux rémunérées/plus productives</li> <li>• La stratégie de progression doit s'accompagner de formations substantielles, d'envoi de messages et de ressources supplémentaires (par ex. : transferts d'actifs, etc.)</li> </ul>

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Dans un contexte caractérisé par de faibles capacités (par ex. : pour la gestion de systèmes de collecte de données destinées au suivi des réalisations par rapport aux résultats de progression), la mise en œuvre effective de stratégies de progression peut s'avérer extrêmement problématique. La stratégie de progression doit être définie dans des termes facilement mesurables et comparables, mais aussi comprise par les bénéficiaires et les communautés pour éviter que ces derniers ne se retournent contre elle. De même, toute stratégie de sortie requiert une gestion rigoureuse assurée par des structures communautaires ou un personnel capable(s) d'assurer la protection continue des individus et de faciliter leur aiguillage vers d'autres appuis, si nécessaire. L'absence d'encadrement assuré par des travailleurs sociaux dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne conjuguée à l'absence de solides systèmes de gestion des cas entrave la réalisation d'un tel objectif.

## 4.2 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Au stade de conception du programme, il convient d'établir une importante distinction entre la sortie du programme, la progression et la progression vers le développement.
- Les principes à suivre sont les suivants :
  - Mettre en place des « portes tournantes » (plutôt que des « portes à sens unique ») au seuil du programme
  - Faciliter l'aiguillage vers d'autres appuis, si nécessaire, comme des assurances ou services sociaux ;
  - Garantir la protection (et la continuité de l'appui) fournie aux catégories de bénéficiaires pour lesquelles la progression n'est pas envisageable (par ex. : inaptitude au travail) ;
  - Même lorsque les programmes n'ont pas fixé d'objectifs clairs de progression, garantir qu'ils facilitent la poursuite de la progression, en se concentrant par exemple sur l'amélioration des choix de moyens de subsistance et d'investissements visant à générer des revenus productifs ;
- La gestion des sorties et progressions doit reposer sur des capacités élevées au niveau local et idéalement être liée au système de gestion des cas du programme.

# 5

---

## MÉCANISMES DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS<sup>18</sup>

---

La Recommandation n° 202 (R. 202) sur les socles de protection sociale (2012) recommande aux États membres de mettre en place un cadre juridique établissant des garanties de base de protection sociale et définissant la portée, les conditions d'admissibilité et le montant des prestations. Elle stipule également les principes suivants :

- La non-discrimination, l'égalité des genres et la capacité de réponse aux besoins spéciaux ;
- Le respect des droits et de la dignité des personnes couverte par les garanties de sécurité sociale ;
- Une administration et une gestion financière transparentes, responsables et solides ;
- L'efficacité et l'accessibilité des procédures de réclamation et de recours.

Ces principes et d'autres figurant dans la R. 202 exigent des systèmes adéquats de présentation de réclamation et de recours (parfois appelés « mécanismes d'examen des plaintes ») et d'autres systèmes de renforcement de la responsabilisation. Cette section traite des mécanismes de réclamation et de recours, qui constituent une composante de base de l'administration des programmes, tandis que les autres mécanismes de renforcement de la responsabilisation sont abordés dans le module S&E.

La création de tels systèmes constitue avant tout un défi sur le plan de la gouvernance, dans la mesure où elle implique de surmonter la résistance des gouvernements à recevoir des retours négatifs et à intégrer les perspectives des bénéficiaires dans le remaniement des programmes existants.

---

18. Cette section se fonde sur des travaux menés en Indonésie, en Moldavie et en Zambie par Oxford Policy Management. Voir aussi Barca (2015).



### 5.1 QU'EST-CE QU'UN MÉCANISME DE RÉCLAMATIONS ET DE RECOURS ?

Un mécanisme de réclamation et de recours est un système permettant d'une part aux citoyens de se plaindre et de fournir un retour d'information sur un service donné et permettant d'autre part aux agents d'exécution de répondre à ces plaintes ou retours. Ce faisant, un mécanisme fonctionnel de réclamation et de recours fournit un processus prévisible, transparent et fiable à toutes les parties, permettant d'obtenir des résultats perçus comme étant justes, efficaces et durables. Les principaux avantages de mettre en place un solide système de réclamation et de recours sont les suivants :

- Résoudre des problèmes opérationnels en permanence ;
- Tenir les autorités d'exécution responsables à tous les niveaux de mise en œuvre (en particulier dans des contextes décentralisés) ;<sup>19</sup>
- Réduire la corruption (particulièrement pertinent dans les contextes décentralisés) ;
- Standardiser la mise en œuvre et les performances des programmes particulièrement pertinents dans les contextes décentralisés) ;
- Réduire les coûts de traitement des problèmes opérationnels en établissant un processus de résolution standardisé et efficace ;
- Réduire la quantité globale des réclamations et recours grâce à une meilleure socialisation des programmes.

Les mécanismes de réclamation et de recours peuvent recevoir trois principaux types de plaintes :

- **Réclamations** : expression d'insatisfaction vis-à-vis d'un service fourni, pouvant également solliciter un changement du résultat ou de l'action. Les réclamations peuvent être :
  - Informelles » : faciles à résoudre au point de contact (par ex. : en fournissant des informations supplémentaires) ;
  - Formelles » : exigeant des mesures prises à des niveaux supérieurs.
- **Recours** : expression d'insatisfaction vis-à-vis de la décision d'accorder ou non un service/une prestation. Il s'agit d'une procédure quasi juridique impliquant une décision concernant les droits des candidats tels qu'ils sont définis par la loi. Par définition, les appels doivent être résolus à un niveau supérieur.
- **Retours** : Toute remarque, positive ou négative, que toute partie prenante souhaite partager pour améliorer les services. Ces retours doivent être systématiquement recueillis, analysés et traités.

La gestion des réclamations, des recours et des retours doit se faire à trois niveaux (Barrett et Kidd, 2015) :

- **Premier niveau** : géré par le prestataire de services de paiement et axé sur les problèmes de paiement ;
- **Deuxième niveau** : géré par les administrateurs des programmes de transferts (souvent en collaboration avec les gouvernements locaux) ou avec un organisme indépendant (par ex. : une ONG, comme dans le cas du HSNP du Kenya) et axé sur les opérations globales de transferts monétaires. Ce niveau peut coïncider avec le premier si les paiements sont effectués en interne.
- **Troisième niveau** : géré par une autorité indépendante agissant en dernière instance, comme une commission des droits de l'homme, un médiateur ou le système juridique (voir module S&E).

19. Pour ce point et les suivants, la raison est la suivante : les contextes décentralisés sont exposés à des risques supérieurs pour que les organismes de mise en œuvre n'appliquent pas les procédures standard.



### Encadré 13 : Principes régissant les mécanismes de réclamation et de recours

Pour assurer l'efficacité de ces systèmes, la Recommandation 202 précise que « des procédures de réclamation et de recours impartiales, transparentes, efficaces, simples, rapides, accessibles » et « sans frais pour le demandeur » devraient être définies. Ces principes et d'autres meilleures pratiques sont abordés plus en détail plus bas :

- **Impartialité et cohérence** : chaque cas doit être examiné en fonction de ses caractéristiques propres et toutes les preuves doivent être clairement consignées et analysées. Les décisions doivent être cohérentes.
- **Transparence et clarté** : Les plaignants/requérants doivent recevoir une explication claire concernant les critères de réception des plaintes/recours ainsi qu'une orientation sur la façon dont il convient d'y répondre, notamment sur la rapidité de la réponse et le comportement des fonctionnaires. Les résultats doivent être transparents.
- **Efficacité et rapidité** : Les plaintes doivent être résolues aussi vite que possible. Les points de contact locaux doivent traiter des réclamations simples, tandis qu'un système interne de production de rapports doit faciliter la transmission des plaintes non résolues à un niveau supérieur.
- Pour faciliter leur utilisation, les mécanismes de plaintes et de recours doivent être simples et rapides.
- **Accès et simplicité** : Le service doit être connu, gratuit, ouvert, simple et accessible pour quiconque en a besoin. Du matériel de sensibilisation doit être disponible, les fonctionnaires doivent être contactés par lettre, courriel ou téléphone et il ne doit pas exister d'obstacles liés à l'analphabétisme ou à la langue.
- **Capacité de réponse** : Le mécanisme doit répondre aux besoins de tous les plaignants. Des mesures spéciales peuvent s'avérer nécessaires pour gérer les relations avec des requérants présentant des besoins spéciaux et répondre à des demandes ou comportements déraisonnables de la part des plaignants et requérants. Il faut pour ce faire disposer de fonctionnaires dûment formés et de ressources suffisantes.
- **Proportionnalité** : Elle implique d'évaluer les plaintes et d'y répondre en tenant compte de la nature de la question et de l'effet produit sur le plaignant/requérant. L'approfondissement de l'enquête et le temps consacré peuvent être proportionnels à la gravité de la question, tout en garantissant le maintien du niveau de qualité des preuves et de l'investigation.
- **Confidentialité** : Les plaignants sont en droit d'attendre que leur vie privée soit respectée et que leur plainte soit traitée en privé.

Source : R. 202 de l'OIT ; intégration des auteurs.

## 5.2 OBSTACLES COURAMMENT RENCONTRÉS DANS LA CRÉATION D'UN MÉCANISME DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS

À travers le monde, les mécanismes de réclamation et de recours sont souvent sous-utilisés et sous-performants. Le domaine de la sécurité sociale et des transferts monétaires constituent toutefois un cas particulier : ils se caractérisent tous les deux par des problèmes d'offre et de demande qui se chevauchent et doivent être traités de façon adéquate pendant la conception d'un mécanisme de réclamation et de recours.



## MÉCANISMES DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS

Du côté de la demande, les problèmes qui se posent sont les suivants :

- Les personnes ont souvent le sentiment de ne pas avoir droit aux services qu'ils reçoivent, et encore moins à des réparations liées au mauvais fonctionnement des programmes ;
- Manque d'information concernant le programme et les droits qu'il confère, y compris la connaissance du fonctionnement du mécanisme de réclamation et de recours ;
- Les citoyens peuvent ne pas avoir le temps ni les ressources pour présenter une réclamation ;
- Les citoyens peuvent se montrer sceptiques quant à la fiabilité du mécanisme et à la possibilité de générer un changement en présentant une réclamation, lorsque le mécanisme n'est pas perçu comme étant indépendant et impartial ;
- Les citoyens peuvent se montrer réticents à remettre en question l'autorité des décideurs (fonctionnaires du gouvernement et autres membres de la communauté, quand un ciblage communautaire est utilisé pour déterminer l'admissibilité) à cause de relations de pouvoir inégales ;
- Dans certains contextes, la population pourrait craindre les répercussions d'un retour négatif.

Ces préoccupations sont susceptibles de s'appliquer à plus fort titre aux groupes vulnérables et aux personnes politiquement, socialement et géographiquement marginalisées.

Du côté de l'offre, différents examens soulignent la difficulté de tenir les prestataires de services et les gouvernements responsables devant les citoyens et les bénéficiaires. Cette difficulté s'explique par différentes raisons :

- La résistance du gouvernement face à la critique, conduisant à la création de systèmes consistant à « cocher des cases » (économie politique) ;
- Le manque de processus standardisés de collecte et de réponse aux réclamations et retours ;
- Le manque de communication entre différents niveaux de mise en œuvre du programme ;
- Le manque de formation adéquate sur des solutions standard à des réclamations courantes ;
- Le manque de personnel adéquat et de capacités au niveau local ;
- Le fait que les processus existants de collecte des réclamations et des recours ne soient pas conçus pour la population cible (par ex. : boîtes de réclamations pour les personnes analphabètes, etc.) ;
- L'absence de stratégie de communication adéquate pour informer les citoyens des mécanismes en place ;
- L'absence d'incitation à répondre aux réclamations et recours des citoyens et à agir en conséquence (« la carotte et le bâton ») ou l'absence de systèmes permettant de superviser la collecte et le traitement des réclamations et des recours.

Il n'est évidemment pas aisé pour les administrateurs des programmes de gérer un mécanisme de réclamation et de recours de qualité et réactif, en raison de :

- La résistance du personnel à la « critique » : s'assurer que le mécanisme de réclamation et de recours est employé de façon constructive et n'est pas propice à une culture de la faute ;
- La résistance du personnel à toute charge supplémentaire : dans l'idéal, s'assurer qu'un personnel dévoué est chargé des réclamations et des recours ;
- La nature de certains types de réclamations et d'appels, qui sont difficiles à traiter : dans chaque programme de protection sociale, la principale catégorie de réclamations et de recours concerne la question du ciblage. Si l'enregistrement est unique (par ex. : enquête de recensement périodique et non sur demande) et si la détermination de l'admissibilité est effectuée au moyen de systèmes qui ne peuvent pas être facilement vérifiés ou compris par les bénéficiaires ou par des tiers (par ex. : évaluation indirecte des ressources), les administrateurs auront du mal à traiter correctement les réclamations et les recours reçus, ce qui minera le système lui-même (voir également les modules SIG et S&I).

**Encadré 14 : Traiter les réclamations via des comités locaux de droits de l'homme : le cas du HSNP kényan**

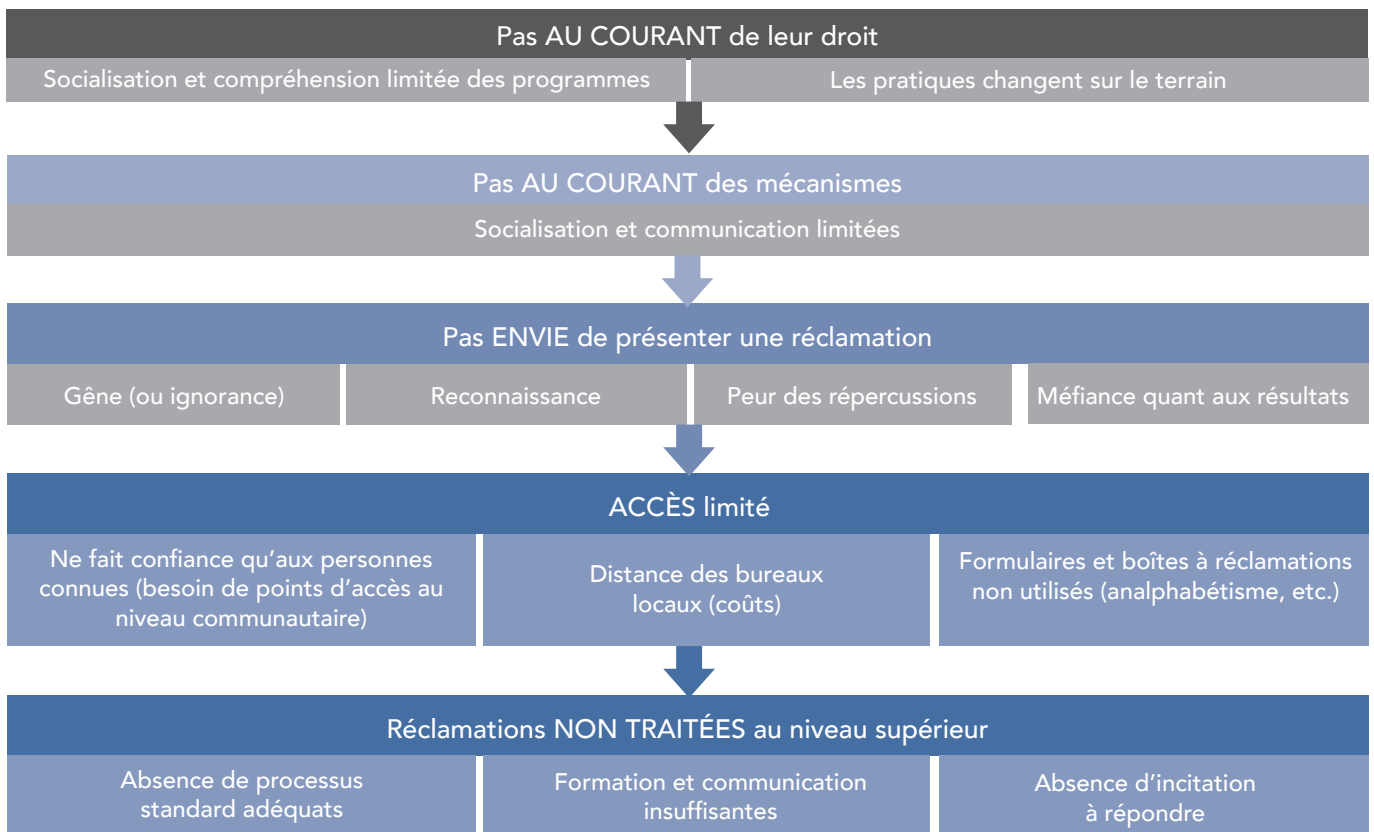
Au Kenya, l'autorité nationale de gestion des sécheresses (*National Drought Management Authority, NDMA*) est chargée de l'administration du programme de filet de sécurité contre la faim (*Hunger Safety Net Programme, HSNP*). Elle a mis en place une palette de mécanismes de responsabilisation sociale, dont un SIG décentralisé pour enregistrer et traiter les réclamations, une ligne téléphonique gratuite, un service de SMS et des comptes de réseaux sociaux. C'est toutefois le Comité des droits de l'homme qui constitue le principal canal de responsabilisation du programme. Son rôle consiste à : 1) faire participer les communautés aux activités du programme (ciblage, enregistrement, paiements), 2) s'assurer que les membres des communautés ont connaissance de leurs droits et responsabilités et des procédures de réclamation ; 3) recevoir et enregistrer toutes les réclamations et transférer les archives aux responsables de la gestion des données de l'ONG coordinatrice (*HelpAge*) pour la saisie des données dans le SIG du HSNP ; et 4) superviser les processus de paiement pour garantir leur efficacité et réduire le risque de fraudes commises par des agents. Les membres sont généralement nommés par un chef local et confirmés par la communauté lors d'un rassemblement public, ou *baraza*, au niveau sous-local.

Les Comités des droits de l'homme sont novateurs, mais doivent relever des défis de mise en œuvre. Par exemple, des données probantes récentes montrent que ces comités sont très actifs pour rapporter des plaintes, mais bien moins rapides et efficaces pour les résoudre. Ces comités ont une faible motivation et une éducation scolaire limitée ; leur coordination avec les structures du HSNP est variable et leurs rôles et responsabilités sont flous. Pour les améliorer, il est notamment recommandé de : payer leurs membres pour le travail fourni, améliorer le processus de vote, faire sortir les membres inactifs, améliorer la formation et accroître le prestige de la position de membre.

Source : OPM (2015) HSNP Phase 2 evaluation Special Themes Report: Rights Committee Review. Septembre 2015.

Les principaux obstacles rencontrés par les requérants sont récapitulés dans le Graphique 4 ci-dessous :

**Graphique 4 : Principaux obstacles rencontrés pour accéder aux mécanismes de réclamation et de recours**



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

### 5.3 MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME FONCTIONNEL DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS

Comme évoqué plus haut, le principal obstacle à surmonter pour mettre en œuvre un mécanisme fonctionnel de réclamation et de recours peut être la résistance du gouvernement à la critique, qui exige un changement de culture et souligne les solides avantages d'un système garantissant la reddition de comptes tout en contribuant à l'amélioration du programme en place. Les pratiques internationales en la matière soulignent l'importance des éléments suivants.

- Il existe différentes options permettant de recevoir/recueillir des réclamations et des recours et chacune d'entre elles présente des avantages et des inconvénients, énumérés ci-dessous.

Tableau 7 : Principaux canaux de réclamations et de recours : avantages et inconvénients

TYPE DE CANAL	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Travailleur social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profonde connaissance des programmes de PS</li> <li>• Très accessible localement</li> <li>• En contact régulier avec la gestion du programme de sécurité sociale</li> <li>• Faciles à former</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibles conflits d'intérêts (on ne peut pas leur présenter de réclamation concernant leur propre conduite)</li> <li>• Pas toujours en position de fournir des solutions (par ex. : ciblage)</li> <li>• Pas anonyme ni confidentiel</li> <li>• Pourrait avoir un parti pris envers certains membres de la communauté</li> </ul>
Boîte à réclamations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facile à mettre en place</li> <li>• Peut être anonyme (si les formulaires indiquent clairement qu'il n'est pas nécessaire de fournir son nom et son adresse)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadéquate pour les personnes analphabètes</li> <li>• Les requérants pensent qu'aucune mesure ne sera prise en réponse à leur réclamation</li> </ul>
Centre d'assistance téléphonique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direct</li> <li>• Simple</li> <li>• Pas de problèmes par rapport à l'analphabétisme</li> <li>• Peut en théorie être anonyme/confidentiel</li> <li>• Utile dans des contextes décentralisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les pauvres sont moins susceptibles d'avoir accès à un téléphone ou d'être disposés à payer un appel</li> <li>• Ils sont réticents à révéler leur identité et leurs problèmes à quelqu'un qu'ils ne connaissent pas</li> <li>• Plus difficile pour les ménages de suivre le traitement de leur réclamation</li> <li>• Doit fonctionner très bien, au risque de se retourner contre le programme</li> </ul>
Comité de réclamations communautaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ses membres proviennent de la communauté ; largement connu et source de confiance</li> <li>• Facilement accessible (direct et simple)</li> <li>• Pas de problèmes par rapport à l'analphabétisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas anonyme ni confidentiel</li> <li>• Plus coûteux à mettre en place (identifier les acteurs) et à former</li> <li>• Ne peut pas compenser les faiblesses des programmes</li> </ul>
Unité mobile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directe</li> <li>• Facilement accessible</li> <li>• Pas de problèmes par rapport à l'analphabétisme</li> <li>• Peut en théorie être anonyme/confidentielle</li> <li>• Impartiale/externe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réticence à impliquer des acteurs externes (révéler son identité/ses problèmes à un inconnu n'inspire pas confiance)</li> <li>• Difficile à organiser à travers le pays</li> <li>• Possibilité de ne présenter des réclamations que périodiquement</li> </ul>

Source: Barca (2015), avec quelques références à Bassett et Blanco (2011).

## MÉCANISMES DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS

- Il est plus efficace de résoudre des réclamations et des recours dans le lieu de prestation du service, où les coûts d'information et de transaction sont les plus bas. Ce n'est possible que si des réponses et des mesures standard sont élaborées pour les réclamations et les recours les plus courants, et si les fonctionnaires sont formés à ces réponses et les appliquent consciemment. En Afrique subsaharienne, les structures des comités existants ou des comités ad hoc sont généralement chargés de garantir que les réclamations « simples/informelles » (qui ne demandent que des informations supplémentaires) sont entièrement résolues au niveau d'accès le plus bas (voir par exemple l'Encadré 14, qui décrit l'expérience du Kenya en matière de Comités de droits de l'homme volontaires). Il n'est toutefois pas suffisant de ne dépendre que de ces structures, notamment parce qu'elles font parfois l'objet de plaintes (conflit d'intérêts : présenter une réclamation auprès de l'auteur de l'offense).

L'accessibilité et l'efficacité des mécanismes de réclamation et de recours des programmes peuvent être améliorées en :

- Garantissant plusieurs canaux de réception de réclamations et de recours pour des raisons de praticité pour le requérant, de préférence culturelle et de facilité d'utilisation ;
- S'assurant que les canaux s'attaquent aux obstacles rencontrés du côté de l'offre et de la demande par les requérants (voir la discussion plus haut) ;
- Permettant aux canaux indépendants de résoudre et de renforcer d'autres systèmes de responsabilisation (comme exposé en détail dans le module S&E) ;
- S'assurant que le système soit massivement diffusé via des stratégies de communication spécifiquement adressées aux individus les plus pauvres et aux ménages marginalisés (voir aussi section 8). La communication doit se concentrer sur :
  - Les procédures de réclamation/recours : procédures et délais de réception des réponses (règles régissant la prise de décision et la résolution) ;
  - Les droits et responsabilités liés au programme (par ex. : charte des droits et responsabilités) et les principes/normes/codes que s'engage à suivre l'organisation ;
  - L'explication des points suivants : la présentation d'une réclamation est gratuite ; b) les réclamations sont les bienvenues, car elles contribuent à améliorer les politiques, les systèmes et la prestation de services du projet ; c) les réclamations seront traitées de façon confidentielle et les requérants ne seront pas sanctionnés pour avoir présenté une réclamation.
- La transparence et l'impact final d'un mécanisme de réclamation et de recours peuvent être renforcés l'élaboration d'un rapport national qui peut servir à tirer des enseignements et améliorer le système. Les réclamations et recours courants découlent par exemple souvent d'imperfections faciles à rectifier. Ces rapports peuvent servir de référence aux autorités décentralisées, qui pourront alors établir des comparaisons. La création d'un « module » de réclamations au sein du programme ou du SIG national peut pratiquement automatiser ce processus (voir module SIG). Les rapports élaborés au sujet des réclamations peuvent comprendre les éléments suivants :<sup>20</sup>
  - Le nombre de réclamations reçues sur une question particulière ;
  - Les pics de réclamations ;
  - La répartition géographique des réclamations ;
  - Les caractéristiques des réclamations (par ex. : si elles représentent un contexte démographique particulier) ;
  - La situation des réclamations (rejetées ou non recevables, en cours d'examen, mesure convenue, mesure en cours d'application ou résolues) ;
  - Le temps mis pour résoudre chaque type de réclamation.

20. Ombudsman du Commonwealth (2009) et ADB (2010).

D'un point de vue « technique », les étapes de mise en place d'un système fonctionnel sont énumérées ci-dessous (voir aussi section 1.2).

### Encadré 15 : Principales étapes de création d'un système ad hoc de réclamation et de recours

- Étape 1 : Faire le bilan des réclamations et recours les plus fréquents ;
- Étape 2 : Mettre au point des mesures et des réponses pour les réclamations et les recours les plus communs ;
- Étape 3 : Déterminer les points de contact pour recevoir/recueillir les réclamations et recours (et répondre aux réclamations « informelles » et aux demandes d'informations) ;
- Étape 4 : Déterminer les points de contact et processus d'enregistrement, de traitement et de règlement des réclamations et recours « formels »
- Étape 5 : Formaliser des rôles et responsabilités clairs tout au long de la chaîne et les intégrer aux descriptions de postes
- Étape 6 : Mettre au point un processus permettant d'agréger et d'utiliser les données compilées pour améliorer le fonctionnement du programme ;
- Étape 7 : Finaliser les ressources d'appui (formulaires, documents d'orientation, manuels opérationnels, etc.) et y intégrer toute modification pertinente dans la législation ; s'assurer pour ce faire que les normes de services et les principaux indicateurs de performance ont été actualisés pour refléter le mécanisme proposé ;
- Étape 8 : Dispenser des formations au personnel ;
- Étape 9 : Vaste communication des procédures de réclamation et d'appel ;
- Étape 10 : Lancement du nouveau processus.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

## 5.4 IMPLICATIONS POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le Tableau ci-dessous récapitule quelques-unes des principales implications de la conception et de la mise en œuvre pour les mécanismes de réclamation et de recours dans le contexte global de l'Afrique subsaharienne (dont il reconnaît les importantes variations nationales).

Tableau 8 : Influence du contexte sur la conception et la mise en œuvre de mécanismes de réclamation et de recours en Afrique subsaharienne

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR LA SORTIE ET LA PROGRESSION
Profil de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauvreté rurale<sup>21</sup> (l'extrême pauvreté est disproportionnellement concentrée en milieu rural)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficile de garantir l'accessibilité des mécanismes de réclamation et de recours</li> <li>• Mettre en place plusieurs canaux de réception de réclamations et de recours pour des raisons de praticité pour le requérant, de préférence culturelle et de facilité d'utilisation</li> </ul>
Profil de la vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (handicap, vieillesse, maladie chronique, etc.)</li> <li>• Ménages avec sauts de génération et ménages dirigés par des enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées/handicapées et d'autres ménages inaptes au travail (par ex. : mobilité réduite, etc.) et garantir l'accessibilité</li> </ul>

→

21. Dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique subsaharienne, les revenus des ménages ruraux dépendent en grande partie de l'agriculture (FAO, 2015).



(suite)

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR LA SORTIE ET LA PROGRESSION
Aspectos sociaux e culturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réticence à remettre en question l'autorité des décideurs et sentiment général de reconnaissance</li> <li>• Communautés fermées reposant sur de solides structures et hiérarchies préétablies</li> <li>• Taux élevés d'analphabétisme et de marginalisation parmi les plus pauvres et les plus vulnérables</li> <li>• Les normes religieuses et de genre ne sont pas toujours progressistes</li> <li>• Divisions tribales, ethniques et linguistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communications suffisantes sur la marche à suivre pour présenter gratuitement des réclamations et des recours et sur ce que l'on peut attendre de ce processus (en quoi consiste le droit de réclamation et pourquoi est-il important ?)</li> <li>• Mobiliser les communautés pour leur faire présenter des réclamations simples et demander des informations, tout en mettant en place des canaux clairs de transmission des plaintes à un niveau supérieur et des canaux alternatifs de collecte</li> <li>• S'assurer que le système est compris et culturellement accepté (et notamment disponible dans les langues adéquates)</li> </ul>
Infrastructure & technologies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilisation croissante des téléphones mobiles et des <i>M payments</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les processus de réclamation peuvent reposer sur des centres d'assistance téléphonique ou l'utilisation d'applications/de SMS</li> </ul>

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

En matière de capacités, tout système de réclamation et de recours repose sur la définition de rôles et de responsabilités clairs concernant la résolution des réclamations et des appels et les communications avec le requérant. Ce point doit être clairement exposé et intégré aux descriptions de poste (et éventuellement dans des organigrammes révisés, des formations, etc.). Il importe de noter que le mécanisme aura besoin d'un personnel dédié aux niveaux décentralisé et national pour pouvoir fonctionner correctement. Il importe en outre d'établir à l'avance des standards et des cibles de performance pour le traitement des réclamations (par ex. : temps maximal de réponse) et de les inscrire au cœur du système de supervision des performances du programme et du personnel. Il peut également être envisagé d'accorder des récompenses financières aux organismes décentralisés de mise en œuvre pour leurs bonnes performances, dans la mesure où cet aspect peut être relégué au second plan si aucune mesure d'incitation n'est prise.

## 5.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La Recommandation n° 202 (R. 202) sur les socles de protection sociale (2012) et d'autres normes internationales appelle à mettre en place des systèmes adéquats de gestion des réclamations et des appels et à accroître la responsabilisation.
- Un mécanisme de réclamation et de recours est un système permettant d'une part aux citoyens de se plaindre et de fournir un retour d'information sur un service donné et permettant d'autre part aux agents d'exécution de répondre à ces plaintes ou retours. Ce faisant, un mécanisme fonctionnel de réclamation et de recours fournit un processus prévisible, transparent et fiable à toutes les parties, permettant d'obtenir des résultats perçus comme étant justes, efficaces et durables et susceptibles de contribuer à : accroître la responsabilisation globale du programme, renforcer la confiance et l'implication des citoyens, résoudre des problèmes opérationnels de routine (à faible coût), réduire la corruption et standardiser la mise en œuvre et les performances du programme.
- À travers le monde, les mécanismes de réclamation et de recours sont souvent sous-utilisés et sous-performants. Le domaine de la sécurité sociale et des transferts monétaires constituent toutefois un cas particulier : ils se caractérisent tous les deux par des problèmes d'offre et de demande qui se chevauchent et doivent être traités de façon adéquate pendant la conception d'un mécanisme de réclamation et de recours.
- Il n'est évidemment pas aisé pour les administrateurs des programmes de gérer un mécanisme de réclamation et de recours de qualité et réactif, en raison : a) de la résistance à la « critique », b) de la résistance à toute charge supplémentaire, c) de la nature de certains types de réclamations et d'appels, qui sont difficiles à traiter (par ex. : celles qui sont liées au ciblage, souvent la grande majorité). Ces questions doivent être soigneusement pesées et traitées pendant le stade de conception.
- Les mécanismes de réclamation et de recours ne sont qu'un outil de responsabilisation de la protection sociale parmi d'autres.
- Ces questions doivent être minutieusement envisagées et abordées pendant la phase de conception.

# 6

## GESTION DES CAS ET PASSERELLES

Chaque bénéficiaire d'un programme de protection sociale se caractérise par une histoire propre et une série de besoins auxquels les opérations d'un programme standard (ou des transferts monétaires seuls) ne répondent pas nécessairement entièrement. La protection sociale n'est en réalité qu'une composante d'une réponse globale aux besoins de bien-être social. Les programmes existants se heurtent en outre à un problème commun : après leur enregistrement initial et leur inscription, certains bénéficiaires ressentent une déconnexion et un manque d'engagement et d'appui continu de la part du programme, qui peuvent en dernière instance affecter son impact.

Un système de gestion des cas au niveau du programme permet de suivre chaque individu « au cas par cas », garantissant ainsi que ses besoins sont satisfaits (enfants, personnes handicapées, personnes âgées, ménages vulnérables, etc.) et que leur situation est continuellement évaluée et prise en charge :

- Au sein du programme (« gestion des cas des bénéficiaires ») : en leur fournissant des orientations/informations et un appui sur mesure tout en traitant des questions propres à chaque cas (par ex. : suivi de la conditionnalité, mise à jour des informations, réenregistrement, etc.) ;
- En dehors du programme : en identifiant les besoins et en aiguillant les bénéficiaires vers une plus vaste palette de services complémentaires disponibles dans le pays (via un « système de passerelles et d'aiguillage » susceptible d'être étendu à la communauté au sens large, et non plus seulement aux bénéficiaires).

La mise en place de tels systèmes se heurte principalement au manque de budget et de personnel qualifié au niveau des communautés, qui constituent pourtant deux conditions préalables à un bon fonctionnement (le module S&E traite ce sujet en détail). C'est pourquoi la création de systèmes de gestion de cas n'est abordée qu'après l'élaboration et la mise en œuvre d'autres processus principaux.

### 6.1 GESTION DES (CAS DES) BÉNÉFICIAIRES

La mise en œuvre de la gestion des (cas des) bénéficiaires peut se servir de structures de programmes existants :

- Utilisation des fonctions automatisées du SIG du programme pour signaler des cas requérant une prise de mesures ou un appui ;



- Recours aux travailleurs sociaux/de vulgarisation chargés d’inscrire les bénéficiaires et d’interagir avec eux (ou structures communautaires existantes, parfois volontaires) afin de lancer un plus vaste dialogue avec les familles bénéficiaires et leur communauté) pour :
  - Résoudre des problèmes propres à chacun et superviser les « progrès » (y compris l’utilisation du transfert et le respect des conditions fixées) (voir aussi section 7) ;
  - Appuyer le processus d’actualisation/de re-certification/d’annulation du registre de bénéficiaire (voir aussi section 2.3) et de « progression » (graduation) (voir aussi section 4) ;
  - Appuyer la récolte de données et canaliser les réclamations, recours et questions spécifiques au programme (voir aussi section 5) ;
  - Aborder l’importance de certains comportements liés à la santé, à la nutrition et à la protection des enfants (voir aussi l’Encadré 16 pour un exemple) ;
  - Fournir des informations concernant la disponibilité d’autres services et la marche à suivre pour y accéder (voir aussi la section 6.2).

## 6.2 SYSTÈMES DE PASSERELLES ET D’AIGUILLAGE

Il existe de solides arguments en faveur de la mise en place d’un système de passerelles et d’aiguillage dépassant le seul niveau du programme pour couvrir l’ensemble de la communauté et « garantir que tous les individus vulnérables sont identifiés, que leurs besoins sont correctement évalués et qu’ils reçoivent un appui intersectoriel jusqu’à l’obtention de résultats positifs pour les enfants visés et/ou leur famille » (IDS, 2012). Un tel système fournirait un cadre au sein duquel tous les secteurs contribuant à répondre aux besoins des personnes vulnérables doivent communiquer et agir ensemble afin de traiter la nature dynamique, multidimensionnelle et complexe de leurs vulnérabilités (IDS, 2012). Il doit reposer sur deux piliers :

- Un accès universel à des services sociaux essentiels et abordables dans les domaines de la santé, l’eau, l’assainissement, l’éducation, la sécurité alimentaire, le logement, la protection et d’autres domaines correspondant aux priorités nationales ;
- Des transferts sociaux sous forme monétaire ou en nature destinés à garantir une sécurité de revenu, une sécurité alimentaire, une nutrition adéquate et un accès aux services essentiels.

Bien sûr, un tel système peut bien également être proposé au niveau du programme (voir section 6.1, plus haut). Certains programmes de protection sociale jettent automatiquement des passerelles entre les bénéficiaires et d’autres programmes d’appui, une approche qui s’est popularisée sous le nom de « cash plus » (voir Roelen et al, 2017), qui comprend notamment des services de prévention et de protection sociale réactive. Dans de nombreux pays, une assurance maladie gratuite a ainsi été accordée aux bénéficiaires de transferts monétaires (Indonésie, Ghana,<sup>22</sup> Mongolie et Colombie) ; dans d’autres, les ménages bénéficiaires bénéficient d’un système d’appui personnalisé les aiguillant vers une gamme de services correspondant à leur situation (voir Encadré 16 sur le Chili, l’Encadré 17 sur le Malawi et l’Encadré 18 sur le Malawi).

Le mélange de services composé par le système de gestion des cas et d’aiguillage dépendra des services disponibles dans le pays et des services jugés prioritaires par le gouvernement. Le Graphique 6 ci-dessous fournit un exemple de palette de services entre lesquels il serait possible de jeter des ponts. Le Module COO fournit de plus amples informations à ce sujet.

22. Au Ghana par exemple, le ministère de l’Emploi et de la protection sociale a signé un protocole d’accord avec les ministères de la Santé, de l’Éducation et de l’Agriculture pour fournir aux bénéficiaires du LEAP un accès gratuit au régime national d’assurance maladie (National Health Insurance Scheme, NHIS) et à un appui agricole, mais aussi des uniformes scolaires gratuits. Si la mise en œuvre de cette approche intégrée n’est pas encore satisfaisante (Jones et al., 2009; OPM, 2013), l’intention et l’objectif de cette politique méritent notre attention.

Graphique 5 : Jeter des passerelles entre les services : aperçu



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

*Encadré 16 : Le système intégré chilien propose un « soutien psychosocial » personnel aux ménages bénéficiaires*

Lancé en 2002, le programme phare de transferts monétaires chiliens *Chile solidario* cible les ménages vivant en situation d'extrême pauvreté. Il ne se contente pas de fournir un appui monétaire « traditionnel » sous forme de transferts, mais applique une approche novatrice et personnalisée fondée sur l'accompagnement de chaque ménage (soutien psychosocial) par un travailleur social sur une période de 24 mois. Vingt-et-une visites à domicile d'intensité décroissante sont ainsi organisées pendant les six premiers mois. Les travailleurs sociaux et les familles élaborent ensemble une stratégie (ou un « contrat ») fondée sur une méthode de « jeu » afin de remplir 53 conditions regroupées en sept piliers : la santé, le travail, l'éducation, la dynamique familiale, le logement, les pièces d'identité et le revenu (Taieb et al, 2012). Il importe de préciser que les travailleurs sociaux fournissent également des informations, un aiguillage et une aide pour accéder à des services complémentaires, mais aussi à des programmes d'emploi et de génération de revenus.

Cette approche découle directement de la façon dont le ministère du Développement social définit la pauvreté et la vulnérabilité, qui recouvrent tous les risques associés à la pauvreté tout au long de la vie, comme le chômage, l'emploi précaire, les problèmes de santé et le faible niveau d'éducation. Dans ce contexte, la PS est clairement définie comme l'ensemble de politiques et de mesures contribuant à réduire ces risques multidimensionnels rencontrés tout au long de la vie. (MIDEPLAN).

Source: OPM (2014).

*Encadré 17 : Un nouveau système pilote de passerelles et d'aiguillage pour le SCTP du Malawi*

Le Malawi élabore et teste actuellement un projet pilote de système de passerelles et d'aiguillage pour son principal programme de transferts monétaires sociaux (Social Cash Transfer Programme, SCTP) dans deux districts : Mangochi et Dedza.

Ce système constitue une composante supplémentaire du SCTP, dont la plupart des activités sont synchronisées avec la mise en œuvre actuelle du programme. Son objectif consiste à aider les bénéficiaires du SCTP de façon plus systématique et standardisée à accéder aux services sociaux et donc à maximiser l'impact des transferts actuellement reçus.

Après l'identification de « prestataires de services » adéquats exerçant au niveau communautaire, le processus commence par la sensibilisation des bénéficiaires du SCTP au sujet du processus, des services disponibles, de leurs prestataires et de leurs avantages, tout en promouvant simultanément le dialogue entre les bénéficiaires et les travailleurs chargés de la vulgarisation. L'aiguillage est principalement effectué dans les points de paiement du SCTP et lors de réunions de gestion des cas ou de visites à domicile. Les données provenant de ce processus sont ensuite saisies dans un nouveau module ad hoc relevant du SIG du SCTP, qui alimente à son tour les processus de suivi et de supervision.

Source: Site Web Ayala.



### Encadré 18 : L'approche des passerelles et de la gestion des cas adoptée par le programme de Transferts sociaux harmonisés du Zimbabwe

Le programme de Transferts sociaux harmonisés du Zimbabwe (Harmonised Social Cash Transfer, HSCT) est explicitement conçu pour améliorer l'accès aux services sociaux de tous les ménages bénéficiaires de transferts monétaires sociaux en :

- désignant les Comités de protection de l'enfance comme des référents et des organismes de défense des communautés ;
- intégrant un système de gestion des cas dans la conception des SIG de programmes pour assurer un suivi des rapports et tenir lieu d'outil de gestion afin d'assurer un suivi approprié et d'identifier les lacunes de prestation de services à des fins de planification. Par ex. : le SIG collecte des données sur les violations de la protection des enfants et génère des listes locales pour permettre au département des services sociaux d'en assurer le suivi. Il identifie également les ménages comprenant des enfants admissibles à des programmes de scolarisation ;
- formant et sensibilisant les recenseurs participant au ciblage du programme aux questions de protection des enfants (niveau avancé de vigilance et d'information des autorités officielles) ;
- coordonnant le programme grâce à la création d'un Système national de gestion des cas destinés à intégrer l'accès à la protection sociale et à la justice.

L'Évaluation du processus du programme (voir ici) conduit en 2014 révèle qu'il existe encore des lacunes dans la mise en œuvre de ce processus, notamment en raison du rôle volontaire attribué aux comités et au manque de formation adéquate.

Source : MLSS Zimbabwe (2010) et AIR (2014).

## 6.3 ÉTAPES ET PRINCIPES CLÉS DE MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME FONCTIONNEL DE GESTION DES CAS

Une récente évaluation des mécanismes d'aiguillage et de gestion des cas menées en Afrique orientale et australe (IDS 2012) souligne plusieurs difficultés auxquelles se heurtent les pays de la région dans l'application de tels systèmes (lorsqu'ils existent) et fournit les recommandations suivantes :

- Il doit exister une définition nationale claire et consensuelle de ce qu'un système de gestion de cas permettrait d'atteindre ainsi qu'une vision commune de son fonctionnement ;<sup>23</sup>
- La gestion des cas requiert de solides missions et protocoles stipulant clairement les rôles et responsabilités des prestataires de services et des membres de la communauté, à savoir :
  - les passerelles reliant les secteurs et les services doivent être clairement expliquées ;
  - La gestion des cas doit également chercher à jeter des ponts entre le système formel d'identification et d'aiguillage et les secteurs informels (par ex. : protection sociale informelle), en reconnaissant que les initiatives communautaires jouent également un rôle majeur dans le système d'identification et d'aiguillage ;
  - Inscrire dans la loi la mission d'une personne référente au niveau communautaire chargée de superviser l'ensemble du processus et de mettre en relation les acteurs de différents secteurs (coordination et suivi des cas, de A à Z). Il peut dans l'idéal s'agir d'un travailleur social,<sup>24</sup> mais aussi d'une personne expressément formée à cet effet (par ex. : travailleur para-social) ou un comité (comme dans le cas du Zimbabwe, voir Encadré 18, ou du Mozambique).

23. NB : « La définition de ce qu'est ou devrait être un mécanisme d'aiguillage et de gestion des cas pour les enfants vulnérables repose en grande partie sur les secteurs de la santé et de la protection des enfants » (IDS, 2012).

24. C'est rarement possible, compte tenu du manque de travailleurs sociaux et du fait que ceux qui sont disponibles sont dépassés par la charge et l'étendue des tâches qu'ils sont censés remplir.



## GESTION DES CAS ET PASSERELLES

- La mobilisation des ressources (principalement financières et humaines) est vitale pour faire tourner un système de gestion des cas ;
- Les investissements en gestion des cas doivent s’accompagner d’investissements dans les services : ils doivent en effet interagir avec des services réactifs et viables permettant de traiter les besoins d’aiguillage et d’y répondre de façon adéquate.<sup>25</sup>
- La gestion des cas requiert un solide suivi & évaluation : 1) pour assurer le suivi des individus entre différents secteurs au fil du temps et s’assurer que les problèmes identifiés sont traités et 2) pour assurer le suivi du système lui-même et la responsabilisation des personnes responsables de prendre des mesures ;
- Les « cartes d’identification du programme » garantissant l’accès à d’autres services est une méthode employée dans plusieurs pays (par ex. : au Mozambique) ;
- Un système de gestion des cas peut facilement se greffer à un SIG de programme de protection sociale.

Les principales étapes à suivre pour assurer l’application des recommandations ci-dessus correspondent au processus décrit dans la section 1.3 :

1. Évaluer les capacités, la structure et les processus de gestion des cas pour définir de bonnes pratiques, identifier des lacunes et fixer des priorités (avec le gouvernement et des ONG/la société civile) ;
2. Évaluer les aspects prioritaires de la gestion des bénéficiaires et les services qui pourraient être reliés ;
3. Mettre en place un groupe de travail de haut niveau chargé d’élaborer une stratégie et d’orienter/de coordonner les efforts ;
4. Définir des pratiques standard de gestion des cas et définir/formaliser les rôles et responsabilités ;
5. Mettre au point des « outils » de gestion des cas (formulaires standard, etc.) ;
6. Assurer des formations et le développement des capacités ;
7. Pré-tester, tester et mettre en œuvre le système ;
8. Superviser le système et améliorer l’exécution.

## 6.4 IMPLICATIONS POUR L’AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le Tableau ci-dessous récapitule quelques-unes des principales implications de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de gestion des cas dans le contexte global de l’Afrique subsaharienne (dont il reconnaît les importantes variations nationales).

25. (McCormick, 2011) : « le relatif manque de succès et les difficultés auxquels se heurtent les mécanismes et systèmes d’aiguillage s’expliquent principalement par leur manque de développement et de formalisation. Le manque de services disponibles et accessibles pour les familles et les enfants, ou encore la qualité des services disponibles constituent d’autres facteurs.

Tableau 9 : Influence du contexte sur la conception et la mise en œuvre des systèmes de gestion des cas en Afrique subsaharienne

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR LES SYSTÈMES DE GESTION DES CAS
Profil de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauvreté généralisée</li> <li>• Densité et taux de pauvreté élevés</li> <li>• Écarts de pauvreté élevés</li> <li>• Légères différences entre les plus faibles déciles de revenu/consommation</li> <li>• Pauvreté rurale <sup>26</sup> (l'extrême pauvreté est disproportionnellement concentrée en milieu rural)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risques élevés et implications des erreurs d'inclusion</li> <li>• Difficulté de tracer une ligne claire entre les pauvres et les non-pauvres : risque accru pour que les résultats ne soient pas acceptés</li> <li>• Besoin de préserver les programmes de l'accapement et de la stigmatisation des élites (formation, communication, mécanisme adéquat de réclamation et de recours)</li> <li>• Dans le cas de programmes largement connus et lorsqu'il existe des capacités au niveau local, il est préférable d'opter pour des systèmes sur demande</li> </ul>
Profil de la vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte vulnérabilité des ménages à la maladie (en particulier dans le contexte de généralisation du VIH), aux variations saisonnières et aux urgences (dont conflit)</li> <li>• Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (handicap, vieillesse, maladie chronique, etc.)</li> <li>• Ménages avec sauts de génération et ménages dirigés par des enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoin d'une gestion active des bénéficiaires au niveau des communautés pour garantir des orientations/des informations/un appui et des réponses en réaction aux chocs</li> <li>• Répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées/handicapées et d'autres ménages inaptes au travail (par ex. : mobilité réduite, etc.)</li> <li>• La protection de l'enfance doit se trouver au cœur du système</li> </ul>
Aspects socioculturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux élevés d'analphabétisme et de marginalisation parmi les plus pauvres et les plus vulnérables</li> <li>• Les normes religieuses et de genre ne sont pas toujours progressistes</li> <li>• Divisions tribales, ethniques et linguistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recherche active des membres marginalisés/exclus des communautés</li> <li>• Le personnel doit être correctement formé sur la façon de réagir face à des aspects sociaux/culturels/juridiques complexes de la fourniture d'assistance (par ex.: violences de genre, maltraitance des enfants, etc.)</li> </ul>
Infrastructures et services complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilité et qualité variable des services locaux selon le lieu</li> <li>• Manque de relations institutionnelles entre les différents prestataires de services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilité et qualité variable des services locaux selon le lieu</li> <li>• Manque de relations institutionnelles entre les différents prestataires de services</li> </ul>

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

26. Dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique subsaharienne, les revenus des ménages ruraux dépendent en grande partie de l'agriculture (FAO, 2015).

Comme dans de nombreux systèmes abordés dans le présent module, la principale préoccupation est le manque de ressources et de capacités au niveau local. La mise en œuvre d'un système de gestion des cas au niveau d'un programme requiert un appui continu au niveau de la communauté, difficile à obtenir dans des pays ne disposant pas de l'encadrement de travailleurs sociaux formés prévu par la loi. Des solutions ont été apportées à ce problème, comme la formation ad hoc de « travailleurs de vulgarisation » (Encadré 17) et le recours à des groupes communautaires formés et volontaires (Encadré 18). Les résultats de telles approches n'ont pas encore été analysés.

## 6.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- **Un système de gestion des cas au niveau du programme** permet de suivre chaque « cas » individuel, garantissant ainsi que les besoins des bénéficiaires (enfants, personnes handicapées, personnes âgées, familles vulnérables, etc.) et les situations soient constamment évalués et pris en charge :
  - **Au sein du programme (« gestion des bénéficiaires »)** : en fournissant des orientations/informations/un appui tout en répondant à des questions spécifiques (par ex. : supervision de la conditionnalité, garantie de la mise à jour des informations, du registre, de la progression, etc.)
  - En dehors du programme, en identifiant les besoins et en aiguillant les bénéficiaires vers une plus vaste palette de services complémentaires disponibles dans le pays (via un « système d'aiguillage » susceptible d'être étendu à l'ensemble de la communauté, et ne pas seulement profiter aux bénéficiaires).
- Pour que la mise en œuvre d'un tel système se révèle utile, **le personnel du programme, du personnel ad hoc ou des volontaires/comités formés doivent être présents au niveau des communautés** et quotidiennement impliqué auprès des bénéficiaires du programme et de leur communauté en général.
- **Le SIG du programme** peut appuyer ces systèmes, en particulier s'il est intégré à des SIG d'autres secteurs sociaux.

# 7

---

## ÉTABLISSEMENT, SUPERVISION ET APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ<sup>27</sup>

---

### 7.1 TRANSFERTS CONDITIONNELS ET NON CONDITIONNELS

La nécessité ou non de conditionner la distribution des transferts monétaires reste un débat ouvert. Une vague de transferts monétaires conditionnels (TMC) se déferle avec succès sur Amérique latine depuis les années 1990 ; en Afrique subsaharienne, ce sont au contraire les prestations non conditionnelles (on parle de « transferts monétaires non conditionnels », ou TMNC) qui occupent depuis longtemps le devant de la scène.

Les TMC sont conçus de sorte à inciter à des comportements désirables via un ensemble de conditions fixées. Si ces conditions ne sont pas remplies, les transferts ne sont pas distribués. D'une part, les TMC s'attaquent aux manifestations de la pauvreté à court terme via des « injections » d'espèces dans les ménages. D'autre part, ils influencent également les aspects les plus durables de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, conditionnant ainsi les transferts à des comportements propices à l'accumulation de capital humain à long terme (comme la santé et l'éducation), s'attaquant ainsi aux principaux facteurs de la pauvreté.

Le Tableau 9 ci-dessous récapitule les résultats d'une brève évaluation comparative des TMC et des TMNC sur six dimensions. Dans l'ensemble, il apparaît clairement que les TMC, malgré leurs avantages, peuvent avoir un coût élevé pour les bénéficiaires (respect des conditions) et pour les gouvernements (application de la conditionnalité). Les avantages potentiels comparatifs des TMC peuvent être reproduits à condition que ces coûts soient maintenus au plus bas ; mais est-ce toujours possible ? Cette section aborde ces questions.

---

27. Cette section repose principalement sur Pellerano et Barca (2014) *Does one size fit all?*





Tableau 10 : Comparaison des TMC et TMNC sur différentes dimensions

DIMENSION	TMNC	TMC
Principes et économie politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de restriction de l'utilisation des ressources par les bénéficiaires</li> <li>• Garantissent le droit à la protection sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantit la co-responsabilité</li> <li>• Peut rendre le programme plus politiquement acceptable</li> </ul>
Avantages économiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N'interfèrent pas avec les préférences des bénéficiaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tient compte des failles du marché et interfère avec les préférences des bénéficiaires</li> </ul>
Coûts (efficacité et équité privées)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportent les plus faibles « coûts privés » (coûts à la charge des bénéficiaires)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'adoption de comportements « désirables » s'accompagne de coûts directs, indirects et d'opportunité (respect de la conditionnalité) qui peuvent être élevés pour les bénéficiaires ; les TMC peuvent provoquer des effets redistributifs imprévus.</li> </ul>
Coûts (efficacité sociale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requièrent de plus faibles capacités générales</li> <li>• Exercent moins de pression sur les services existants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le processus de supervision et les mécanismes d'incitation peuvent entraîner des effets positifs sur l'efficacité de la prestation des services, mais requièrent des capacités élevées et peuvent exercer une pression sur les services existants.</li> </ul>
Faisabilité (politique)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'accent est généralement mis sur la protection des bénéficiaires inaptes au travail (vieillesse, enfance, maladie chronique ou handicap)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La conditionnalité explicite des TMC envoie le signal politique suivant: la priorité est accordée à la promotion et à l'inclusion productive es bénéficiaires.</li> </ul>

Source : Pellerano et Barca (2014).

### 7.2 CONDITIONNALITÉ SOUPLE OU RIGoureuse

Les partisans des TMC considèrent que la seule conditionnalité « explicite » des transferts peut suffire à susciter les comportements souhaités. Trois autres mécanismes permettant de conditionner les comportements de façon moins explicite ont également été utilisés pour orienter l'utilisation des transferts sociaux en faveur de résultats « socialement utiles » (on parle alors de « conditionnalité souple ») :

1. **Conditionnalité de l'accès** :<sup>28</sup> Le ciblage des bénéficiaires repose explicitement sur des critères d'admissibilité visant à filtrer les ménages non pauvres. Ces critères visent des bénéficiaires présentant des besoins particuliers et affichant donc des tendances similaires d'utilisation des transferts.
2. **Conditionnalité implicite** :<sup>29</sup> Les caractéristiques intrinsèques de la conception du programme (par ex. : la nature des transferts, leurs mécanismes de distribution, etc.) peuvent également tenir lieu de mécanisme de conditionnalité. La décision de distribuer les transferts via des cartes électroniques peut par exemple accroître la possibilité d'épargne des ménages, tandis qu'une distribution passant par les écoles affecte les résultats scolaires (voir Encadré 20 et les conséquences de la décision d'« estampiller » le programme marocain *Tayssir*). De même, s'il est parfois décidé de verser aux femmes les prestations destinées aux enfants (comme pour la plupart des programmes latino-américains), c'est parce qu'il a été démontré que les préférences des mères vont généralement dans le sens de l'intérêt de l'enfant. La décision de distribuer des transferts monétaires ou en nature (ou sous des formes intermédiaires, comme des bons) entraîne également des conséquences significatives sur les comportements.<sup>30</sup> L'intitulé du programme lui-même (par ex. : l'« aide à l'enfant » du Lesotho, voir Encadré 19) traduit parfois l'existence d'un contrat implicitement conclu entre le fournisseur et le destinataire sur l'utilisation de la prestation.

#### Encadré 19 : L'aide à l'enfant (*Child Grant Programme*) du Lesotho : un message non conditionnel

Si l'aide à l'enfant (*Child Grant Programme*, CGP) du Lesotho est un transfert monétaire non conditionnel, il est en pratique expliqué très clairement aux personnes interrogées que le transfert monétaire qu'elles reçoivent doit être dépensé au profit des enfants. Tous les destinataires interrogés pendant au cours de l'évaluation d'impact quantitatif du programme ont déclaré avoir été invités, au point de paiement, à utiliser le transfert au profit de leurs enfants. L'analyse qualitative de l'évaluation a confirmé que ce message avait été renforcé par les agents de développement local, des membres du comité du village, les chefs et la communauté en général.

Ces messages ont été strictement suivis par les familles bénéficiaires. La CGP a par exemple entraîné un impact significatif (une hausse de 26 points de pourcentage) sur la proportion d'élèves de 6 à 19 ans portant des uniformes et des chaussures. Cet impact a été confirmé par les dépenses d'éducation.

À mesure que s'étendent le programme et la participation des bénéficiaires, les décideurs politiques s'interrogent désormais sur l'utilité d'étendre le message du programme pour inclure d'autres dimensions relatives aux objectifs du programme. Il serait par exemple possible d'introduire des messages/formations plus structurés transmis aux bénéficiaires avec la distribution de la CGP et couvrant une plus vaste palette de questions, comme la santé et la nutrition infantiles, la sécurité alimentaire, la gestion financière, les investissements productifs, etc.

Source : Pellerano et al (2014).

28. Un récent article d'Esther Schuring abordant des questions similaires dans un cadre légèrement différent parle de « conditionnalité préalable » (Schuring, 2010).

29. Esther Schuring parle de « conditionnalité indirecte » (influençant les comportements des ménages via le choix des modalités de mise en œuvre) (Schuring, 2010). Des observations similaires ont été faites par Schubert et Slater (2006).

30. Ici, les conditions fixées pour l'utilisation des transferts sont déterminées par la nature de ce qui est transféré. Voir Currie et Gahvari (2008) pour un examen récent de la littérature à ce sujet.

### Encadré 20 : Le programme Tayssir au Maroc : un transfert monétaire « estampillé » (labelled) efficace

Dans une intéressante expérience récemment menée au Maroc, la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires a été financée par le ministère de l'Éducation et administrée via des écoles, par des directeurs et des professeurs, pour bénéficier à des enfants scolarisés ou non. Cette coordination intersectorielle a mené à un « estampillage » du transfert monétaire poursuivant implicitement des objectifs d'éducation et produisant des retombées sur les ménages bénéficiaires.

Les résultats de l'évaluation d'impact ont montré qu'au bout de deux ans, le « transfert monétaire estampillé » avait 1) fait baisser le taux de décrochage scolaire de 76 pour cent parmi les élèves scolarisés au début du projet, 2) fait augmenter les re-scolarizations de 82 pour cent parmi ceux qui avait décroché avant le début du projet et 3) réduit de 31 pour cent la part d'enfants jamais scolarisés. Ces résultats ont dépassé ceux enregistrés par le TMC équivalent et ont été récoltés à un coût significativement plus bas.

Curieusement, le transfert monétaire estampillé a également influencé la perception que les parents et les enfants avaient de ces écoles (qui leur apparaissaient de meilleure qualité au moment du suivi) et de la valeur de l'éducation (par ex. : la perception du retour sur investissement de l'éducation est plus de deux fois supérieure au sein du groupe de bénéficiaires du *Tayssir* qu'au sein du groupe de contrôle). Ces effets sont confirmés par plusieurs autres études, qui ont démontré que les parents se montrent réceptifs aux interventions qui accroissent les retours perçus de l'éducation en accroissant la participation et les efforts à l'école.

Source : Behnassine et al., 2015.

3. La conditionnalité indirecte : L'utilisation des transferts monétaires peut également être conditionnée par des mesures mises en œuvre conjointement avec des politiques complémentaires. C'est notamment le cas lorsque des bénéficiaires participent à des séances de formation/d'éducation leur fournissant des informations sur la meilleure utilisation à faire des transferts (voir Encadré 21 ci-dessous) ou lorsque des systèmes de gestion de cas communautaires sont mis en place pour superviser la « bonne utilisation » des transferts (voir Section 6.1).

### Encadré 21 : La communication sociale en complément du programme

Plusieurs pays du monde ont testé le recours à des « séances d'information » (par ex. : sur les pratiques parentales, l'hygiène, la nutrition et l'importance de la scolarité) tenant lieu de communication sociale destinée à compléter la contribution du programme aux effets désirés. Ces efforts ont été comparés à d'autres formes de « conditionnalité souple » (voir également la section 7).

Le cas le plus évalué est le programme mexicain *Oportunidades*, dont les séances sont appelées *pláticas* (discussions). Une évaluation conduite au moyen d'une méthode mixte par Duarte et al. (2004) a conclu que « le niveau de connaissances et de pratiques était significativement supérieur chez les bénéficiaires du programme » et en milieu urbain, par rapport aux non-bénéficiaires et au milieu rural. L'évaluation mentionne également l'importance de fonder les leçons sur un dialogue préalablement mené avec les bénéficiaires sur les connaissances existantes, adaptant les ressources au groupe cible (jeunes, analphabètes, etc.) et en mettant des brochures à la disposition des participants pour qu'ils les ramènent chez eux. De même, Attanasio et al. (2009) abordent l'impact des séances *Encuentros de cuidado* du programme colombien de TMC *Familias en Acción* sur la création de capital social.

Dans plusieurs études menées en Afrique subsaharienne, il apparaît clairement que les commissions communautaires mises en place pour contribuer à l'évaluation du ciblage et à l'exécution des programmes de transferts monétaires pourraient jouer un rôle positif de facilitation et d'information (Barca et al, 2015). De même, des informations sur mesure pourraient dans l'idéal être fournies par des agents communautaires de gestion des cas ou des travailleurs sociaux, comme évoqué rapidement dans la section 6. L'utilisation de nouvelles technologies (par ex.: téléphones mobiles) pour l'exécution des transferts monétaires a fait émerger la possibilité de communications ciblées par SMS, comme de simples rappels de rendez-vous médicaux ou de campagnes de vaccination (Wakadha et al., 2013).

Source : Barca et al. (2015).



- La nouveauté des TMC par rapport aux programmes antérieurs de transferts sociaux réside dans le fait qu'ils ajoutent une « **conditionnalité explicite** ». Dans ce cas, le paiement des subventions monétaire dépend en effet de l'adoption de certains comportements « désirables » (par ex. : fréquentation scolaire) qui font l'objet d'une supervision explicite. Cette conditionnalité établit un contrat formel ou explicite entre le fournisseur et le destinataire, et les bénéficiaires peuvent être sanctionnés de différentes façons (dont la plus drastique est l'expulsion du programme) s'ils ne respectent pas les termes du contrat. Les décideurs parlent également de « conditionnalité rigoureuse » pour décrire ces mesures d'incitation.

### Les formes de conditionnalité souple (exemples 1-3) sont communes à de nombreux programmes de TMC à travers le monde.

En Afrique du Sud par exemple, l'aide à l'enfant est également axée sur les familles pauvres, versée la plupart du temps sur des comptes en banque ouverts à cet effet et accompagnée d'informations sur l'utilisation attendue de ces fonds et les mécanismes de gestion des cas.<sup>31</sup>

Pour les décideurs politiques, **il n'existe pas qu'une seule façon d'infléchir les comportements vers des résultats désirables**. Il est possible de combiner différentes approches, dont le rapport coût-efficacité doit être soigneusement évalué à la lumière du contexte national et des objectifs poursuivis.

## 7.3 SUPERVISION ET APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ EXPLICITE

Comme évoqué dans la section 7.2 ci-dessus, il existe une continuité entre les conditionnalités informelle (souple) et formelle (rigoureuse) en matière de règles et ces deux formes de programmes se confondent parfois dans la pratique. Dans de nombreux TMC, le fait que les sanctions ne soient pas strictement appliquées peut desservir l'intérêt de la conditionnalité elle-même. Une « menace crédible » peut toutefois créer un effet d'incitation suffisant pour déclencher un changement de comportement, le contrat passé entre le fournisseur et le destinataire agissant comme un mécanisme d'avertissement. Si certains TMC n'établissent aucun contrat explicite, ils peuvent toutefois être dotés de mécanismes de supervision des abus extrêmement minutieux dont la persuasion morale peut générer des changements de comportement sans recourir à aucune conditionnalité explicite.

Qu'impliquent la supervision et l'application explicites de la conditionnalité ? Quelle est la meilleure pratique en la matière (voir aussi Samson et al, 2010) ?

- Établir des **accords institutionnels** (PdA, etc.) et maintenir **une coordination continue** avec les principaux intéressés impliqués dans le processus de supervision (généralement des écoles et des centres de santé/hôpitaux/etc.) par le biais de leurs ministères sectoriels respectifs (voir aussi les modules COO et S&E).
- Former un personnel local** chargé de superviser activement l'application de la conditionnalité (voir aussi la section 6 sur la gestion de cas), de distribuer des avertissements et de proposer des services d'intermédiation et d'appui aux bénéficiaires ne respectant pas les conditions fixées. Les conditions rigideusement imposées sont plus propices à exclure les plus pauvres et vulnérables. Des réductions automatiques des prestations pratiquées sans avis préalable ni intervention directe peuvent causer des chocs susceptibles de conduire à des non-respects. En l'absence de contrôles effectifs et appropriés, les effets d'incitation de la conditionnalité peuvent encourager les parents ou les tuteurs à envoyer des enfants malades à l'école ou à prendre d'autres décisions qui, en l'absence de transferts, auraient des conséquences négatives pour l'enfant, le ménage et la communauté.
- Garantir des mécanismes efficaces** de vérification de la conformité. Les conditions les plus faciles à superviser reposent sur des choix directs, comme la scolarisation. La conditionnalité la plus efficace du point de vue politique exige toutefois une supervision constante des décisions prises au fil du temps, comme la fréquentation scolaire. Il peut être délicat d'attendre des écoles qu'elles fournissent ces données dans des contextes présentant de faibles capacités, un problème qui a déjà été résolu par la distribution de fonds supplémentaires aux écoles. Lorsqu'il existe des infrastructures d'appui et les données sont déjà récoltées, une supervision immédiate peut être rendue possible par l'intégration des SIG de programmes (ou SIG nationaux) et des SIG d'éducation/de santé existants (voir module SIG).
- Élaborer une stratégie claire pour l'application de sanctions**, qui doit faire l'objet d'une vaste communication et être bien comprise par les bénéficiaires.

31. En Afrique du Sud, les mécanismes de conditionnalité formelle en matière d'éducation ont récemment été introduits dans la conception de l'aide à l'enfant, mais leur mise en œuvre est lente et se heurte à de solides résistances.

## 7.4 CONDITIONNALITÉ : POURQUOI ET QUAND EST-ELLE INDIQUÉE ? CONSIDÉRATIONS CONCERNANT L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Pour évaluer la faisabilité de la conditionnalité explicite, il importe donc :

- De dissocier les coûts et avantages de chaque approche (plusieurs formes de TMC et de TMNC, voir plus haut) ;
- De déterminer les contextes dans lesquels les TMC peuvent être viables.

Quels sont donc les contextes qui se prêtent le mieux aux TMC ou TMNC ? Les pays désireux d'adopter des TMC doivent donc soigneusement étudier leur faisabilité en fonction des priorités générales fixées en matière de conception des politiques, mais aussi du contexte institutionnel. Le succès des TMC en Amérique latine est précisément lié à une évaluation de ce type. Si les pays d'Afrique subsaharienne et d'ailleurs veulent récolter les fruits des TMC, ils doivent d'abord se demander s'ils peuvent appliquer des conditions similaires. Le Tableau 11 évalue la faisabilité de la conditionnalité en la confrontant à d'importantes considérations relatives au contexte sud-africain.

Tableau 11 : Influence du contexte sur la conception et la mise en œuvre de la conditionnalité en Afrique subsaharienne

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA CONDITIONNALITÉ
Profile de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pauvreté généralisée, densité et taux de pauvreté élevés</li> <li>Légères différences entre les plus faibles déciles de revenu/ consommation</li> <li>Pauvreté rurale<sup>32</sup> (l'extrême pauvreté est disproportionnellement concentrée en milieu rural)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les ménages vivent sous le niveau de subsistance et ne sont pas en mesure de répondre à leurs besoins fondamentaux. Dépenser de l'argent pour encourager des comportements désirables constitue donc une charge supplémentaire qui diminue le montant de la prestation (exclusion effective de la plupart des ménages vulnérables)</li> <li>Le respect des conditions représente une charge plus lourde en milieu rural (distance, manque de services, etc.)</li> </ul>
Profile de la vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forte vulnérabilité des ménages à la maladie (en particulier dans le contexte de généralisation du VIH), aux variations saisonnières et aux urgences (dont conflit)</li> <li>Ménages avec sauts de génération</li> <li>Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (handicap, vieillesse, maladie chronique, etc.)</li> <li>Centralité des moyens de subsistance agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ménages inaptes au travail et avec saut de génération</li> <li>Les ménages (notamment ceux qui ont été affectés par un choc) auront plus de difficulté à respecter les conditions fixées</li> <li>Besoin d'un système (par ex. : personnel local) capable de donner des avertissements et de fournir des services d'intermédiation et d'appui aux bénéficiaires ne respectant pas les conditions (souplesse d'application)</li> </ul>



32. Dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique subsaharienne, les revenus des ménages ruraux dépendent en grande partie de l'agriculture (FAO, 2015).

(suite)

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA CONDITIONNALITÉ
Services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestation sous-développée de services</li> <li>• Répartition inéquitable des services</li> <li>• Faible qualité et efficacité des services</li> <li>• Absence de capacités d'expansion de la prestation des services publics</li> <li>• Les systèmes d'éducation/de santé ne sont pas en mesure de contrôler la conformité</li> <li>• Manque d'analyse et de connaissance profonde de l'offre et la demande de services publics au niveau national</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditionner un programme à des services inexistants ou de faible qualité peut être extrêmement contre-productif</li> <li>• Il importe de garantir que l'administration de la protection sociale ne surcharge pas les services existants</li> <li>• La supervision du respect des conditions représente une lourde charge pour les bénéficiaires (par ex. : les ménages doivent fournir des certificats et payer des frais de déplacement pour prouver qu'ils ont respecté les conditions)</li> </ul>
Policy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectifs de politique de la protection sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus facile de conditionner un transfert à des comportements observables et mesurables (par ex.: scolarisation) qu'à des aspects moins observables des changements comportementaux</li> </ul>

Source : Adapté de Pellerano et Barca (2014).

Plus important encore, la supervision et l'application de la conditionnalité requièrent un budget adéquat et des capacités suffisantes pour relever les défis suivants :

- S'assurer que la conditionnalité s'accompagne d'une prestation de services adéquate et de qualité (par ex. : renforcer l'offre)
- Tisser des liens institutionnels solides et durables entre les différentes parties intéressées (par ex. : secteur de l'éducation et de la santé) ;
- Superviser activement l'application de la conditionnalité, distribuer des avertissements et proposer des services d'intermédiation et d'appui aux bénéficiaires ne respectant pas les conditions.

Ces recommandations sont très difficiles à suivre en l'absence d'infrastructures et de capacités préexistantes, notamment au niveau local (comme c'est souvent le cas en Afrique subsaharienne).

## 7.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Trois mécanismes permettant de conditionner les comportements de façon moins explicite que la « conditionnalité explicite » ont été utilisés pour orienter l'utilisation des transferts sociaux en faveur de résultats « socialement utiles » (on parle alors de « conditionnalité souple ») :
  - La conditionnalité de l'accès (liée aux critères de ciblage) ;
  - La conditionnalité implicite (liée aux caractéristiques intrinsèques de la conception des transferts) ;
  - La conditionnalité indirecte (liée à des mesures de politiques complémentaires)
- Compte tenu de la continuité existant entre la conditionnalité souple et la conditionnalité rigoureuse (bien que ces deux formes se confondent parfois dans la pratique, notamment parce que la conditionnalité explicite est en réalité rarement supervisée ou appliquée), il importe de **s'interroger sérieusement sur les contextes qui se prêtent le mieux à chaque approche (rapport coût-efficacité)**.
- En matière de **contexte national**, les facteurs pris en compte doivent par exemple inclure la pauvreté locale et les profils de vulnérabilité, l'offre et la demande de services, le contexte général des politiques et (surtout) les restrictions budgétaires et les limites de capacités.
- En pratique, la supervision et l'application explicites de la conditionnalité requièrent : a) d'établir des accords institutionnels (PdA, etc.) et de maintenir une coordination continue avec les principaux intéressés impliqués dans le processus de supervision, b) de former un personnel local chargé de superviser activement l'application de la conditionnalité, de distribuer des avertissements et de proposer des services d'intermédiation et d'appui aux bénéficiaires ne respectant pas les conditions fixées et c) de garantir des mécanismes efficaces de vérification de la conformité (par ex. : intégration de SIG).

# 8

## DIVULGATION DU PROGRAMME ET COMMUNICATION<sup>33</sup>

La Recommandation n° 202 de l'OIT affirme que « lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre les stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, les Membres devraient [...] mieux faire connaître leurs socles de protection sociale et leurs stratégies d'extension et lancer des programmes d'information, y compris dans le cadre du dialogue social ». Ce principe est également inscrit dans les Normes d'accessibilité, d'adaptabilité et d'acceptabilité du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESR) du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), qui stipule que « les bénéficiaires des programmes de protection sociale doivent pouvoir participer à l'administration du programme et avoir le droit de chercher, de recevoir et de diffuser des informations sur leurs droits de façon claire et transparente ».

La communication ne se limite pas à informer : elle facilite le dialogue public, la participation et la sensibilisation de la société, en plus de fournir un mécanisme permettant d'améliorer la mise en œuvre et les performances du programme (en favorisant par exemple son acceptation).

### 8.1 PUBLICS EXTERNES

Si les publics externes se caractérisent par leur diversité, il comprennent généralement les bénéficiaires du programme (effectifs et potentiels), les décideurs de tous niveaux politiques, le milieu universitaire, les médias et la société civile. La communication publique doit constituer une priorité du programme et informer régulièrement les citoyens au sujet :

- De leur droit à la protection sociale (et de leurs responsabilités correspondantes), en fournissant des informations relatives aux différents services proposés, aux normes de services appliquées (c.-à-d. ce qu'ils peuvent attendre de chaque programme et de l'organisme de mise en œuvre, voir le module S&E) et des différents canaux disponibles pour présenter des réclamations et des recours (voir également la section 5) ;
- Les aspects pratiques de la protection sociale, en fournissant des informations détaillées sur :
  - Les critères d'admissibilité de toutes les prestations sociales ;
  - Où/comment postuler aux transferts (par ex. : documents requis, personnes à contacter, etc.) ;
  - Le processus d'enregistrement/inscription (par ex. : délais, etc.) ;
  - Où/comment les bénéficiaires peuvent recevoir leurs paiements ; des détails sur les paiements (montant, fréquence, etc.) ;

33. Cette section repose sur des notes de la Banque mondiale consacrées à la sensibilisation et à la communication, mais aussi sur un travail mené en Moldavie par Oxford Policy Management (non publié).



## DIVULGATION DU PROGRAMME ET COMMUNICATION

- Où/comment présenter des réclamations, des recours ou des retours d'informations (ou exprimer toutes sortes de préoccupations) ;<sup>34</sup>
  - Les situations susceptibles de mener à la suspension, au rétablissement ou à l'annulation des prestations ;
  - Où/comment obtenir de plus amples informations.
- La portée et l'impact des programmes de protection sociale : consigner et partager la progression du programme (nombre de bénéficiaires, zones couvertes, etc.) et son impact pour informer l'opinion publique. Le site Web du registre unique kényan illustre parfaitement ce type d'effort.

Dans la mesure où les ressources financières le permettent, l'organisation administrative doit **employer toutes les stratégies de communication massives et sur mesure disponibles, dans toutes les langues pertinentes**, par ex. : télévision, radio, site Web sur mesure, centres d'assistance téléphonique gratuite, affiches et brochures, réseaux sociaux, événements de communication ad hoc dans les zones couvertes par le programme, lettres adressées aux familles, informations sur leurs reçus de prestations ou factures de services publics, manuels pertinents, etc. (voir par ex. l'Encadré 22 ci-dessous).

Il est en outre essentiel **d'actualiser régulièrement** le public sur le fonctionnement et les activités de l'organisme, notamment dans le cas de changements législatifs et réglementaires, mais aussi de tout retard de paiement. Les messages doivent en outre être actualisés pour réfuter des informations fausses ou des erreurs d'interprétation. Dans de nombreux pays, le bouche-à-oreille contribue en effet à déformer les informations au fil du temps.

### 8.2 PUBLICS INTERNES

Dans les pays dotés d'un abondant personnel local, il est essentiel de concentrer les efforts de communication pour s'assurer que ce personnel est **motivé et bien informé et qu'il fournit des informations précises aux citoyens** en appliquant par exemple les stratégies suivantes : bulletins d'information internes réguliers, séminaires de formation continus, conférences et diffusion sélective de notes de réunion.

### 8.3 PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les **principes généraux** à appliquer dans le cadre des efforts de communications sont les suivants :

- Allouer dès le départ un budget à la communication (voir l'Encadré 20 sur l'expérience brésilienne) ;
- Élaborer **une stratégie de communication adaptée à chaque public** en se concentrant sur les différents besoins en information des bénéficiaires/non bénéficiaires du programme, des personnes alphabétisées ou non, des fonctionnaires et des citoyens ordinaires, des populations urbaines et rurales, des hommes et des femmes, etc. Des efforts particuliers doivent être déployés pour les groupes minoritaires (minorités ethniques ou religieuses) et pour les zones reculées.
- Fournir toutes les ressources dans un format et une langue compréhensibles. Adopter des approches spéciales pour les zones faiblement alphabétisées et **éviter d'employer des mots ou des images sources de stigmatisation**. Pour les communications en personne, il peut s'avérer nécessaire dans certains contextes de faire appel à des services d'interprétation (dont langue des signes).
- Adopter différentes méthodes de diffusion des informations (voir options énumérées ci-dessus) en gardant à l'esprit que certaines d'entre elles se prêtent mieux que d'autres à telle ou telle catégorie de population, par ex. : les ménages pauvres ou isolés peuvent ne pas posséder de téléviseur ou de radio et les ménages marginalisés peuvent ne faire confiance qu'à des sources « locales » d'information, d'où l'importance de diffuser des informations au niveau des communautés en formant des responsables locaux, en distribuant des brochures sur les lieux stratégiques (par ex. : lieux de culte, hôpitaux, bureaux de poste, marchés, salles d'attente, etc.) ou en organisant des réunions présentielles informelles au sein des communautés locales ;
- Considérer la communication comme un **effort continu et interactif** plutôt que comme un lancement ponctuel et mettre à jour/ajuster les messages au fil du temps ;
- Forger si possible une « **marque** et une identité unique associées au programme. Les slogans et logos reconnaissables permettent de capter l'attention des publics cibles.

34. Il convient par exemple de préciser qu'il est gratuit de présenter une réclamation, que les réclamations et les recours sont les bienvenus parce qu'ils contribuent à l'amélioration des politiques de projets et des systèmes de prestation des services, et que les requérants ne seront pas sanctionnés.



### Encadré 22 : Annonces de service public

Les annonces de service public peuvent s'avérer utiles pour toucher un vaste public. Elles consistent généralement en de courts enregistrements vidéo ou audio diffusés sur des chaînes de télévision ou de radio et permettent de sensibiliser aux programmes de protection sociale ou de modifier certains comportements relatifs à certaines questions sociales. Ces annonces se caractérisent par un excellent rapport coût-efficacité et sont faciles à comprendre, dans la mesure où elles peuvent être réalisées très simplement, avec une personne en train de lire ou d'exprimer un message. Des exemples d'annonces de service public soulignant l'importance de la protection sociale peuvent être consultés ici. Au Ghana, l'ONU a contribué au financement de vidéos promotionnelles du programme LEAP.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

### Encadré 23 : Étude de cas : efforts de communication et de sensibilisation des communautés au programme brésilien Bolsa Família

Les efforts de communication déployés autour du programme *Bolsa Família* ont évolué au fil du temps et consistent en une vaste palette d'activités complémentaires destinées à améliorer le « contrôle social » (supervision des activités gouvernementales), la « participation sociale » (le dialogue entre la société civile et le gouvernement) et l'« accès à l'information ». En 2012, le financement de ces activités s'est limité à un budget déterminé. Les différents canaux par lesquels ils passent sont énumérés ci-dessous :

- La promotion du programme sur le site Web principal du ministère du Développement social, l'organisation de campagnes locales de radio et la diffusion d'affiches et de brochures dans des quartiers pauvres et des bureaux publics (pour toucher des groupes extrêmement défavorisés, le programme fournit des ressources informatives rédigées dans des dialectes locaux dont la conception graphique est adaptée aux différents groupes-cibles.
- La promotion du programme via des travailleurs sociaux, le personnel municipal de l'assistance sociale et les centres d'assistance sociale du pays ;
- Assistance sociale et centres d'assistance sociale du pays ;
- La publication des calendriers de paiement et leur diffusion via des posters et des campagnes radio ;
- La divulgation du nom de tous les bénéficiaires et du montant des montants versés sur le site de « transparence fédérale » (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>) et l'envoi du bulletin d'information hebdomadaire à tous les travailleurs depuis 2005 ;
- L'utilisation des fiches de versement des prestations pour communiquer avec les bénéficiaires depuis 2007 ;
- L'utilisation des profils Twitter et Facebook du programme depuis 2013 ;
- Le forum national des usagers (bénéficiaires) des programmes sociaux depuis 2015 ;
- L'application *Bolsa Família* pour smartphone, créée en 2015 (1,38 million de téléchargements pendant les 8 premiers mois) ;
- La distribution de convertisseurs de télévision numérique diffusant des informations sur le programme ;
- Le centre d'assistance téléphonique, qui reçoit un grand nombre de demandes d'informations (48 millions et 740 000 de courriels entre 2003 et 2015) ;
- Envoi de lettres aux messages enregistrés (8 millions de lettres en 2016).

Source: Webinaire organisé par la plateforme [socialprotection.org](http://socialprotection.org) sur l'accès aux informations relatives au programme *Bolsa Família* et leur diffusion (enregistrement) ; Bassett et al (2012).

## 8.4 ÉLABORATION D'UN PLAN DE COMMUNICATION

La première étape d'une communication efficace consiste à mener une **évaluation des besoins** permettant de connaître la perception du programme, les lacunes d'information et les objectifs souhaités. En fonction des besoins identifiés, les programmes peuvent concevoir leur propre **plan de communication** stratégique comprenant des messages clés, les canaux empruntés pour toucher les publics cibles, le calendrier des communications et l'estimation des coûts.

Les programmes doivent procéder à une **supervision continue** consistant à recueillir l'opinion des parties intéressées pour mesurer l'impact de la stratégie de communication et l'améliorer si nécessaire. Il peut s'agir de retours directs d'information recueillis lors de réunions de parties prenantes, d'un suivi des médias ou d'outils tels que des groupes de travail et des sondages d'opinion destinés à connaître l'opinion publique.

Comme évoqué dans le module SIG, **l'insuffisance des investissements de communication publique** peut avoir des conséquences négatives, dont la plus grave est l'exclusion de personnes admissibles aux programmes de protection sociale, brièvement abordée dans l'encadré 24.

### *Encadré 24 : L'influence de la communication sur l'équité et l'adhésion au programme*

La clarté de la communication est essentielle pour garantir la justice du programme, c'est-à-dire l'inclusion de toutes les personnes admissibles par les deux types d'enregistrement (*Pull* ou sur demande et *Push* ou par recensement). Les besoins de communication varient en fonction du type d'enregistrement choisi, un constat confirmé par les expériences de différents pays.

#### **Systèmes sur demande (*Pull*)**

En Moldavie, un an après le lancement d'une nouvelle prestation ciblée en 2008, l'analyse de l'enquête sur le budget des ménages a révélé que 33 pour cent des ménages n'avaient pas connaissance de l'existence de cette prestation, un pourcentage encore plus élevé chez les ménages admissibles (c.-à-d. les plus pauvres), dont 46 pour cent n'en avaient pas connaissance. Les règles d'admissibilité à la nouvelle prestation avaient également été mal interprétées : 26 pour cent n'ont pas postulé, pensant qu'ils n'étaient pas admissibles. La mise en œuvre d'une stratégie de communication ciblée et orientée par des recherches qualitatives afin de remédier à ce problème a permis de faire remonter considérablement le taux de participation au programme (Barca et Carraro, 2013).

Dans le Mexique urbain, qui emploie une approche *Pull*, une corrélation a été observée entre des communications efficaces et la participation aux programmes (Coady et Parker 2005) : dans l'ensemble, 51 pour cent des ménages admissibles ne se sont pas enregistrés pour le programme *Progresa*, dont la moitié n'avait jamais entendu parlé du programme et 28 pour cent ne savait pas où se rendre pour s'enregistrer.

En Afrique du Sud, bien que la vaste majorité de la population ait connaissance des transferts sociaux, certaines personnes ne postulent pas parce qu'elles n'ont pas bien compris les critères d'admissibilité. Seuls 4 pour cent des personnes admissibles avec enfant accèdent par exemple à la CSG, en grande partie à cause de malentendus (par ex. : la CSG ne s'adresse qu'aux enfants de couleur noire) ; 4,6 pour cent de tous les non-bénéficiaires éligibles qui n'ont pas postulé pensaient par exemple que ce programme n'était destiné qu'aux mères et non aux tuteurs (UNICEF et SASSA 2014).

#### **Systèmes de recensement (*Push*)**

Dans le cas du recensement, la communication joue un rôle central dans la mesure où la population doit savoir à quel moment elle doit rester chez elle pour recevoir les recenseurs. Le système de communication du BISP pakistanais n'était pas efficace lorsqu'il a testé son PMT ; certaines personnes n'étaient donc pas chez elles lors de la visite des recenseurs (GHK 2009).

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

## 8.5 IMPLICATIONS POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le Tableau ci-dessous récapitule quelques-unes des principales implications de la conception et de la mise en œuvre pour les stratégies de sensibilisation et de communication dans le contexte global de l'Afrique subsaharienne (dont il reconnaît les importantes variations nationales).

**Tableau 12 : Influence du contexte sur la conception et la mise en œuvre de stratégies de sensibilisation et de communication en Afrique subsaharienne**

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR LES SYSTÈMES D'ADMINISTRATION
Profil de la pauvreté	<p>Taux de pauvreté élevés</p> <p>Écarts de pauvreté élevés</p> <p>Légères différences entre les plus faibles déciles de revenu/consommation</p> <p>Pauvreté rurale<sup>35</sup> (l'extrême pauvreté est disproportionnellement concentrée en milieu rural)</p>	<p>Besoin de préserver les programmes de l'accapement et de la stigmatisation des élites</p> <p>En fonction de l'approche adoptée pour déterminer l'admissibilité, il convient de porter un grand soin à la communication des subtilités des critères de sélection (risque élevé de tension sociale)</p> <p>Inefficacité des canaux standard de communication de masse (par ex. : TV)</p> <p>Importance capitale de diversifier les sources</p>
Profil de la vulnérabilité	<p>Forte vulnérabilité des ménages à la maladie (en particulier dans le contexte de généralisation du VIH), variations saisonnières et urgences (dont conflit)</p> <p>Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (handicap, vieillesse, maladie chronique, etc.)</p> <p>Ménages pastoraux et nomades</p>	<p>Nécessité d'adopter une approche continue/itérative de la communication du programme : des mesures ponctuelles ne sont pas suffisantes</p> <p>Répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées/handicapées (cécité, surdité) et d'autres ménages inaptes au travail (par ex. : mobilité réduite, etc.)</p> <p>Jeter autant que possible des ponts avec des politiques complémentaires (importance de la gestion des cas)</p>
Aspects socioculturels	<p>Communautés très fermées reposant sur de solides structures et hiérarchies préétablies</p> <p>Taux élevés d'analphabétisme et de marginalisation parmi les plus pauvres et les plus vulnérables</p> <p>Les normes religieuses et de genre ne sont pas toujours progressistes</p> <p>Divisions tribales, ethniques et linguistiques</p>	<p>Faire participer les communautés aux activités de communication (canaux informels), tout en élaborant des processus permettant d'éviter l'accapement des élites</p> <p>Diversifier les stratégies de sensibilisation pour toucher différentes catégories de population (par ex. : langues et dialectes différents) et répondre aux besoins à leurs spécifiques</p> <p>Reconnaître la généralisation de l'analphabétisme et prendre des mesures pour y remédier</p>
Infrastructures et technologies	<p>Distance de nombreux programmes (milieu rural, accès difficile)</p> <p>Coupures de courant et manque de fiabilité du réseau</p>	<p>Mettre en place des systèmes facilement accessibles pour les ménages vivant dans des zones reculées</p> <p>Envisager l'utilisation de technologies avancées (évaluation de la faisabilité, du rapport coût-efficacité et de la qualité)</p> <p>Anticiper des pannes technologiques</p>

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

35. Dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique subsaharienne, les revenus des ménages ruraux dépendent en grande partie de l'agriculture (FAO, 2015).

Rarement considérée comme une fonction principale de mise en œuvre, la communication de la protection sociale souffre dans de nombreux pays d'un sous-financement voir de l'absence de ligne budgétaire spécifique (comme ça a été le cas au Brésil pendant de nombreuses années). Les responsables des programmes doivent plaider en faveur d'une communication de qualité garantissant l'accessibilité, l'équité et la responsabilisation des programmes, mais aussi l'allocation d'un budget suffisant dès le départ.

Dans les pays dont les **capacités sont restreintes** et où le personnel des programmes travaille au niveau local, les efforts de communication doivent également chercher à **s'assurer que les fonctionnaires sont motivés et bien informés et qu'ils fournissent des informations exactes aux citoyens.**

### 8.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La communication publique doit constituer une priorité des programmes et chercher à informer régulièrement les citoyens de : leur droit à la protection sociale (et de leurs responsabilités correspondantes), des aspects pratiques de la protection sociale et de la portée et de l'impact des programmes de protection sociale existants.
- Les publics internes (par ex. personnel local des programmes) doivent également être visés par des activités de sensibilisation, comme des bulletins d'information, des séminaires, etc.
- Parmi les principes généraux à appliquer aux efforts de communication figurent :
  - L'élaboration d'une stratégie de communication ciblée et adaptée à chaque public (par ex. : populations analphabètes, marginalisées, etc.) ;
  - La distribution de ressources dans un format et une langue compréhensibles évitant d'employer des mots ou des images sources de stigmatisation ;
  - L'adoption de différentes méthodes de diffusion d'informations.
- Il convient de garantir que la communication repose sur des efforts continus et itératifs.
- La qualité de la communication influence le fonctionnement des processus des programmes, en particulier le ciblage, l'acceptation des prestations et les réclamations et les recours ; elle reste toutefois sous-financée.
- Les « séances d'information » (par ex. : sur les pratiques parentales, l'hygiène, la nutrition et l'importance de la scolarité) peuvent tenir lieu de communication sociale destinée à compléter la contribution du programme aux effets désirés.

# 9

---

## CONCLUSIONS

---

L'administration constitue la colonne vertébrale d'un système de protection sociale complet. Elle garantit une prestation de services rapide, efficace et efficiente. L'adéquation et la qualité des systèmes d'administration devraient être jugées à l'aune de leur capacité à répondre aux besoins des citoyens et des bénéficiaires et à garantir ainsi l'inclusion et la prise en charge effectives des ménages pauvres, vulnérables, analphabètes et marginalisés. D'autres enseignements fondamentaux peuvent être tirés de ce module :

- La conception des systèmes d'administration doit être adaptée à leur contexte spécifique. La conception technique des composantes de base de chaque système d'administration ne constitue qu'une partie des processus de réforme administrative : ce qui importe véritablement, c'est de les adapter continuellement au contexte du pays, en perpétuelle évolution (institutions, organisation, incitations, capacités, recours, etc.) et à ses besoins. Les pays qui y sont parvenus ont impliqué tous les niveaux d'administration dans l'évaluation des lacunes/besoins et dans le processus de conception et ont tenu compte de la contribution des différentes parties à la mission d'ensemble.
- Les capacités et le manque de ressources peuvent constituer des obstacles de taille dans la conception et la mise en œuvre de systèmes d'administration de qualité pour la protection sociale. Les pays s'efforçant dans ce sens doivent s'assurer que chaque système s'interroge sur ses capacités de mise en œuvre (par ex. : ressources humaines) et d'exécution (par ex. : coûts et viabilité financière).
- Les meilleures pratiques ne consistent pas à mettre au point des systèmes « de pointe » (par ex. : en copiant des meilleures pratiques venues d'ailleurs), mais à garantir la simplicité et la fiabilité dans un contexte caractérisé par des capacités et ressources limitées.
- L'administration des programmes de protection sociale doit être envisagée à long terme, en reconnaissant que l'adoption d'une méthode de type « Big bang » pourrait exercer une pression sur les capacités et mener à des décisions de conception sous-optimales. Il importe par conséquent de garantir la flexibilité des systèmes pour permettre leur extension et leur développement modulaire, en augmentant progressivement leur portée et leurs fonctionnalités à partir de pratiques existantes. Il est par exemple rare que les pays mettent au point un programme de protection sociale mettant dès le départ l'accent sur un solide processus de gestion et de communication, dans la mesure où ces fonctions requièrent un niveau élevé de capacités et de financement. De même, l'intégration au sein et au-delà du secteur de la protection sociale constitue une priorité de politique pour les systèmes ayant déjà atteint une certaine maturité.

## CONCLUSIONS

---

- Malgré l'enthousiasme suscité par les gains d'efficacité générés par des solutions administratives à forte intensité technologique (par ex. : paiements électroniques, SIG, etc.), leur rapport coût-efficacité et leur viabilité doivent être minutieusement envisagés. Toutes les considérations contenues dans le présent module doivent être évaluées pour chaque sous-composante : des critères de qualité et des principes doivent être appliqués pour comparer les différentes options envisageables.
- Certains processus et innovations peuvent être plus faciles à mettre en œuvre par le biais de **partenariats avec des acteurs non étatiques** (par ex. : prestataires de services de paiement externes) ou de **structures communautaires volontaires** (par ex. : comités permettant de canaliser les réclamations). Ces deux options comportent toutefois des risques qui doivent être atténués et explicitement abordés dès le stade de conception. Il s'avère par exemple essentiel de faire participer les communautés pour garantir la viabilité et l'efficacité de l'administration, mais une dépendance excessive à des structures traditionnelles et volontaires pourrait générer un parti pris de politique et une qualité inférieure.
- Enfin, **la vision à long terme doit consister à fournir des services prévus par la législation et intégrés à l'administration publique** afin de garantir un accès à la protection sociale fondé sur les droits de l'homme et une responsabilisation complète.

## BIBLIOGRAPHIE

Accenture (2010). Next steps on the evolving journey to high performance in Social Security.

American Institute for Research (2014) Process Evaluation of Zimbabwe's Harmonised Social Cash Transfer Programme. Washington DC. Handa S. et Seidenfeld D.

Banque asiatique de développement (2010). 'Designing and implementing grievance redress mechanisms: a guide for implementors of transport projects in Sri Lanka.'

Attanasio, O., L. Pellerano et S. Polania (2009). 'Building trust? Conditional Cash Transfers and Social Capital', Fiscal Studies 30(2):139–177.

Barca, V. (2015) Grievance mechanisms for social protection programmes: stumbling blocks and best practice. IPC-IG/PNUD One-Pager 320, Oxford Policy Management. Disponible en ligne.

Barca, V., Brook S., Holland J. et Otulana M. (2015) Qualitative Research and Analysis of the Economic Impact of Cash Transfer Programmes in Sub Saharan Africa: Final Report. Projet From Protection to Production (PtoP), FAO. Oxford Policy Management. Disponible en ligne.

Barca, V., Brook S. et Notosusanto S. (2012). Review of and Recommendations for Grievance Mechanisms for Social Assistance Programmes, Indonesia. Oxford Policy Management. Résumé disponible en ligne.

Barca, V., Pellerano, L. et Jaakobsen, M. (2015b) How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection. Paper 5, Delivering on the promise: Leveraging natural resources to accelerate human development in Africa. Oxford Policy Management pour la BAD et Gates Foundation.

Barca, V. et R. Chirchir (2016). Integrating data and information management for Social Protection: Social Registries, Integrated Beneficiary Registries and Virtual Registries. Gouvernement australien, ministère des Affaires étrangères et du Commerce en collaboration avec Oxford Policy Management et Development Pathways.

Barca, V., Hurrell, A., MacAuslan, I. Visram, A., et Willis J. (2010) Paying Attention to Detail: How to Transfer Cash in Cash Transfers. Oxford Policy Management working paper Disponible en ligne.

Barrett S. et S. Kidd (2015). The design and management of cash transfer programmes. An overview. Materialien zur Entwicklungsfinanzierung KfW 01 janvier, 2015.

Bassett L. et Blanco G. (2011) Control and Accountability in Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean: Key Topics and Areas for Further Improvement. Banque mondiale, unité de la protection sociale pour la région Amérique latine et Caraïbes, octobre 2011.

Bassett, L., Giannozzi, S. Pop, L. et D. Ringold (2012). Rules, Roles and Controls Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance. Social Protection and Labor. Discussion paper No. 1206. Background Paper pour la Banque mondiale 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy. Washington 2012.

Bastagli F., Hagen-Zanker J., Harman L., Barca V. et Sturge G. (2016). Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Overseas Development Institute (ODI) et Oxford Policy Management (OPM).

Benhassine N. Devoto F, Duflo E., Dupas P., Pouliquen V. (2015) Turning a Shove into a Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education. American Economic Journal: Economic Policy, American Economic Association, vol. 7(3), pages 86-125.

CALP (2013) Protecting Beneficiary Privacy: Principles and operational standards for the secure use of personal data in cash and e-transfer programmes.

Child Protection Working Group (2014) Inter Agency Guidelines for Case Management & Child Protection: the role of case management in the protection of children, a guide for policy and programme managers and case workers. Disponible en ligne.

Ombudsman du Commonwealth (2009). "Better Practice Guide to Complaint Handling". Disponible en ligne

Daidone S., Pellerano L., Handa S. et Davis B. (2015). Is Graduation from Social Safety Nets Possible? Evidence from Sub-Saharan Africa. IDS Bulletin Volume 46 Numéro 2. Disponible en ligne.

Danish Refugee Council (2008) Complaints Mechanism Handbook. Disponible en ligne.

Duarte Gómez, M. B., Morales Miranda, S., Idrovo Velandia, A. J., Ochoa Marín, S. C., Bult van der Wal, S., Caballero García, M. et Hernández Ávila, M. (2004). Impact of Oportunidades on knowledge and practices of beneficiary mothers and young scholarship recipients: In Hernández Prado, B. et Hernández Ávila, M. (eds.) External Evaluation of the Impact of the Human



- Development Program Oportunidades. Mexique : Institut national de santé publique.
- Faite, O. (2015). Entretien sur l'INAS du Mozambique en 2015.
- FAO (2015) Protection sociale et agriculture: Briser le cercle vicieux de la pauvreté rurale.
- FinMark Trust (2012). The Payment Experience Of Social Grant Beneficiaries. Report prepared for FinMark Trust by: Progressus Research Development Consultancy et Ros Gordon. Johannesburg 2012.
- Gelb A et Clark J (2012) 'Identification for Development: The Biometrics Revolution'
- Gouvernement kenyan (2012). Kenya Social Protection Sector Review. Juin 2012. Nairobi 2012.
- Hosein, G. et Nyst, C. (2013) 'Aiding Surveillance: An exploration of how development and humanitarian aid initiatives are enabling surveillance in developing countries'; Organisation internationale du travail (1998). Administration of Social security. Geneva 1998.
- ISPA (2016) What Matters in Social Protection Payment Delivery Mechanisms: A Guidance Note
- Jones N. (2009) Promoting synergies between child protection and social protection in West and Central Africa. UNICEF et ODI. Disponible en ligne.
- Keetie Roelen, Stephen Devereux, Abdul-Gafaru Abdulai, Bruno Martorano, Tia Palermo et Luigi Peter Ragno (2017) How to Make 'Cash Plus' Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors. Office of Research - Innocenti Working Paper. Disponible en ligne : <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IDS%20WP%205.pdf>
- Lindert K. (2016) SSN delivery systems and the challenges of scaling up programs and the integration of systems. World Bank Social Safety Nets Core Course, avril-mai 2016, PPT.
- Niño-Zarazúa, M, Barrientos A, Hulme D., et Hickey S (2010). Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom? Brooks World Poverty Institute Working Paper 116, Université de Manchester, Manchester, Royaume-Uni
- O'Brien C., Hove F. et Smith G. (2013) Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian settings. Cash Learning Partnership (CALP) en collaboration avec Oxford Policy Management. Disponible en ligne.
- Oxford Policy Management (2015) HSNP Phase 2 evaluation Special Themes Report: Rights Committee Review. September 2015. Oxford Policy Management, Disponible en ligne.
- Oxford Policy Management (2015b) DFID Shock- Responsive Social Protection Systems research, Working paper 1: Conceptualising Shock-Responsive Social Protection. Mefalopoulos, Paolo. 2008. Development Communication
- Sourcebook—Broadening the Boundaries of Communication. Communication in Economic Development. Washington, DC: Banque mondiale.
- Ministère zimbabwéen du travail et des services sociaux (2010). Design of the Zimbabwe Harmonized Social Cash Transfer Programme. Disponible en ligne.
- 'Mwasiagi (2016) Strengthening the cash transfer payment systems in Kenya. One Pager de l'IPC-IG/PNUD, mars 2016 Disponible en ligne.
- Pellerano L. et Barca V. (2014) Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers. Oxford Policy Management Working Paper. Disponible en ligne
- Pellerano L., Moratti M., Jakobsen M., Bajgar M. et Barca V. (2014) Lesotho Child Grant Programme Impact Evaluation final report. Oxford Policy Management. Disponible en ligne.
- Roelen K., Long S. et Edstrom J. (2012). Pathways to protection – referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa
- Lessons learned and ways forward. IDS Centre for Social Protection. Disponible en ligne. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IDS%20WP%205.pdf>
- Sabates Wheeler R. et Devereux S. (2011) Transforming Livelihoods for Resilient Futures: How to Facilitate Graduation in Social Protection Programmes. Future Agricultures and IDS Centre for Social Protection. Disponible en ligne.
- Samson M. (2015) Exit or Developmental Impact? The Role of 'Graduation' in Social Protection Programmes. IDS Bulletin, 46: 13–24.
- Samson, M. van Niekerk, I. et K. Mac Quene (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programs Second edition. Le Cap. Disponible en ligne.

Schuring, E. (2010). Conditions, Conditionality, Conditionalities, Responsibilities – Finding Common Ground. Maastricht Graduate School of Governance Working Paper. Disponible en ligne. Smith G., MacAuslan I., Butters S. et Tromme' M. (2011)

New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance. Concern Worldwide, Oxford Policy Management (OPM) et Partnership for Research in International Affairs and Development (PRIAD). Disponible en ligne.

Socialprotection.org (2016) Webinaire consacré à l'accès et la diffusion des informations dans le cadre du programme Bolsa Familia (Enregistrement disponible ici, PPT ici)

South African Social Security Agency (2012). The Reregistration process. Présentation disponible en ligne.

UNICEF Malawi (2012) Lessons Learned: Findings from the Design Phase of the Child Protection Case Management in Malawi, Building Blocks of a Successful Child Protection System

Wakadha et al. (2013). The feasibility of using mobilephone based SMS reminders and conditional cash transfers to improve timely immunization in rural Kenya. Vaccine, Volume 31, Numéro 6

Banque mondiale (2012) Designing and implementing a rural safety net in a low income setting. Lessons Learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005–2009.

World Bank Safety Nets How To Note: Enrolment.

World Bank Safety Nets How To Note: Making Payments.

World Bank Safety Nets How To Note: Audit & Control.

World Bank Safety Nets How To Note: Communications.

World Bank Safety Nets How To Note: Beneficiary Outreach.

World Bank Safety Nets How To Note: Program Exit.

World Bank Safety Nets How To Note: Graduation.

World Bank Social Accountability e-guide: Formal Grievance Redress Mechanisms.

Zimmerman (2014) Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower Income Countries. GGAP Focus Note. Disponible en ligne. Disponible en ligne at <http://www.cashlearning.org/downloads/minimum-contract-requirements-with-an-e-transfer.pdf>

## LECTURES COMPLÉMENTAIRES

### Paiements

Barca, V., Hurrell, A., MacAuslan, I., Visram, A. & Willis, J. (2013). Paying attention to detail: how to transfer cash in cash transfers. Enterprise Development and Microfinance, 24 (1), 10-27. Disponible en ligne.

ISPA (forthcoming) What Matters in Social Protection Payment Delivery Mechanisms: A Guidance Note

O'Brien, Hove et Smith (2013) Factors affecting cost efficiency of electronic Cash Transfers in humanitarian programmes

Smith et al (2011) New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance

Smith et al (2011) New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance

World Bank Safety Nets How To: Making Payments

Zimmerman (2014) Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower Income Countries.

Sortie et « progression » (graduation)

IDS Bulletin, Volume 46, issue 2 (2015). Graduating from Social Protection? All articles Disponible en ligne.

World Bank Safety Nets How To: program Exit

World Bank Safety Nets How To: Graduation

Réclamations et recours

Barca, V., Brook S. et Notosusanto S. (2012). Review of and Recommendations for Grievance Mechanisms for Social Assistance Programmes, Indonesia. Oxford: Oxford Policy Management. Résumé disponible en ligne.

Barca (2015) Grievance mechanisms for social protection programmes: stumbling blocks and best practice. One-Pager de l'IPC-IG/PNUD

Danish Refugee Council (2008) Complaints Mechanism Handbook.

World Bank How to Note: Audit & Control

World Bank Social Accountability e-guide: Formal Grievance Redress Mechanisms.

### Gestions des cas et passerelles

Child Protection Working Group (2014) Inter Agency Guidelines for Case Management & Child Protection: the role of case management in the protection of children, a guide for policy and programme managers and case workers.

Jones N. (2009) Promoting synergies between child protection and social protection in West and Central

Africa. UNICEF et ODI. Disponible en ligne

Roelen K., Long S. et Edstrom J. (2012). Pathways to protection – referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa: Lessons learned and ways forward. IDS Centre for Social Protection. Disponible en ligne.

Keetie Roelen, Stephen Devereux, Abdul-Gafaru Abdulai, Bruno Martorano, Tia Palermo et Luigi Peter Ragno (2017) How to Make 'Cash Plus' Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors. Office of Research - Innocenti Working Paper <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IDS%20WP%205.pdf>

UNICEF Malawi (2012) Lessons Learned: Findings from the Design Phase of the Child Protection Case Management in Malawi, Building Blocks of a Successful Child Protection System

### Conditionnalité, suivi et application

Pellerano L. et Barca V. (2014) Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers. Oxford Policy Management Working Paper. Disponible en ligne. Voir aussi le one-pager correspondant de l'UNDP-IPC.

Samson, M. van Niekerk, I. et K. Mac Quene (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programs.

Second edition. Le Cap. Chapitre 9 sur la conception des programmes conditionnels.

Schuring, E. (2010). Conditions, Conditionality, Conditionalities, Responsibilities – Finding Common Ground. Working Paper de la Maastricht Graduate School of Governance. Disponible en ligne.

Divulgateur du programme et communication

Mefalopoulos, Paolo. 2008. Development Communication Sourcebook—Broadening the Boundaries of Communication. Communication in Economic Development. Washington, DC: Banque mondiale. World Bank Safety Nets How To: Communications

World Bank Safety Nets How To: Beneficiary Outreach

World Bank Safety Nets How To: Communications

World Bank Safety Nets How To: Beneficiary Outreach





---

# APERÇU DU PROGRAMME

---

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

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

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

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

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

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

## EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

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

## POURQUOI TRANSFORM ?

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

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

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

Pour de plus amples informations, consulter la couverture..

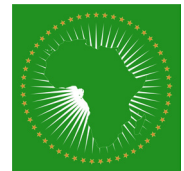
---

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à [transform\\_socialprotection@ilo.org](mailto:transform_socialprotection@ilo.org)

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

---

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



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES  
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International  
Labour  
Organization

unicef   
for every child



Empowered lives.  
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE TRANSFORM :





the fact that the *Journal of Applied Behavior Analysis* is the most widely read journal in the field of behavior analysis.

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book: Robert A. Giacomin, Robert M. Goff, and the staff of the University of North Carolina at Charlotte.

Finally, I would like to thank my wife, Nancy, for her patience and support during the preparation of this book.

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book:

—Robert M. Goff, Editor, *Journal of Applied Behavior Analysis*