



— SÉLECTION & — IDENTIFICATION



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 ou en visitant la page <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) La sélection et l'identification dans les programmes de protection sociale : manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique, disponible à l'adresse <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

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

	LISTE DES ABBRÉVIATIONS	4	3.6.4	Impact sur la communauté et la cohésion sociale	50
1	INTRODUCTION	5	3.7	Principaux enseignements	52
2	POLITIQUES DE « CIBLAGE » ET CHOIX BUDGÉTAIRES CONCERNANT LE PROCESSUS DE SÉLECTION	6	4	LA MISE EN ŒUVRE DE PROCESSUS DE SÉLECTION DANS LES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE	53
2.1	Le « ciblage : un terme approprié ?	6	4.1	Mise en œuvre de la sélection dans le cadre du processus opérationnel	54
2.2	Vision générale des processus de sélection	7	4.1.1	Bonnes pratiques en matière de mise en œuvre de processus de sélection	55
2.3	Choix de politiques	8	4.2	Exclusion sociale et difficulté d'accès aux transferts sociaux	56
2.3.1	L'approche fondée sur la réduction de la pauvreté	8	4.2.1	Forces d'exclusions	57
2.3.2	L'approche fondée sur le cycle de vie	9	4.2.2	Désavantage structurel	57
2.3.3	Modèles hybrides de politiques en Afrique	14	4.2.3	Capacités limitées	57
2.4	Choix budgétaires (liés aux choix de couverture)	14	4.2.4	Désavantages multiples	58
2.4.1	L'équité et l'efficacité : des arguments en faveur du « ciblage » dans un environnement à faibles ressources	16	4.3	Méthodes d'enregistrement	59
2.4.2	L'argument de l'économie politique et de l'inclusion en faveur de l'« universalité »	17	4.3.1	Bonnes pratiques et défis posés par les mécanismes <i>Push</i>	61
2.5	Mesure de l'exactitude des mécanismes de sélection	21	4.3.2	Les exclusions liées à l'emploi de mécanismes d'enregistrement <i>Push</i>	62
2.5.1	Causes d'exclusion	25	4.3.3	Faible fréquence des enregistrements au moyen de mécanismes <i>Push</i>	62
2.6	Principaux enseignements	26	4.3.4	Imprecisions des enquêtes lorsque des mécanismes d'enregistrement <i>Push</i> sont utilisés	62
3	CHOIX DE CONCEPTION DANS LES PROCESSUS DE SÉLECTION	27	4.3.5	Recours à des recenseurs locaux	64
3.1	Les défis de la sélection économique (c.-à-d. du ciblage de la pauvreté) en Afrique	28	4.3.6	Bonnes pratiques et défis posés par les mécanismes <i>Pull</i>	65
3.2	Méthodes d'identification des personnes vivant en situation de pauvreté	32	4.3.7	Les exclusions liées à l'emploi de mécanismes d'enregistrement <i>Pull</i>	65
3.2.1	L'évaluation des ressources	32	4.4	Identification, vérification et validation	66
3.2.2	Évaluation indirecte des ressources	32	4.4.1	Défis posés par la présentation d'une pièce d'identité	66
3.2.3	Ciblage communautaire	38	4.4.2	Défis posés par l'évaluation du handicap	67
3.2.4	Quotas	40	4.4.3	Vérification des listes de bénéficiaires par la communauté	68
3.3	Auto-ciblage	41	4.5	Inscription	68
3.4	Ciblage catégoriel	41	4.6	Autres considérations fondamentales concernant la mise en œuvre des mécanismes de sélection	68
3.4.1	Efficacité des programmes fondés sur un ciblage catégoriel universel	42	4.6.1	Stratégies de communication et de sensibilisation	68
3.4.2	Options envisageables pour réduire la couverture des programmes fondés sur le cycle de vie	43	4.6.2	Mécanismes de réclamation	69
3.5	Approches hybrides conjuguant les ciblage catégoriel et économique	44	4.6.3	Mécanismes de responsabilisation	70
3.5.1	Test de richesse	44	4.7	Rôle fondamental des investissements dans l'amélioration de l'enregistrement	71
3.5.2	Test de pension	45	4.8	Principaux enseignements	71
3.6	Autres défis posés par le ciblage de la pauvreté	47	BIBLIOGRAPHIE	72	
3.6.1	Coûts administratifs	47			
3.6.2	Incitations à effets pervers	47			
3.6.3	Les coûts moraux des méthodes de sélection	49			

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

BISP	Programme pakistanais d'aide au revenu (<i>Pakistan's Benazir Income Support Programme</i>)
BLT	<i>Bantuan Langsung Tunai</i>
CC	Ciblage communautaire
CSG	Aide à l'enfant (<i>Child Support Grant</i>)
CT-PwD	Transferts monétaires pour personnes lourdement handicapées (<i>Cash Transfer for Persons with Severe Disabilities</i>)
FAP	Programme d'assistance familiale (<i>Family Assistance Program</i>)
FIN	Financement et gestion financière
PIB	Produit intérieur brut
GOV	Gouvernance
ICROP	Programme intégré de sensibilisation à l'enregistrement communautaire (<i>Integrated Community Registration Outreach Program</i>)
OIT	Organisation internationale du travail
LEAP	Programme du revenu de subsistance contre la pauvreté (<i>Livelihood Empowerment Against Poverty</i>)
S&E	Suivi & évaluation
SIG	Système de gestion de l'information
ONG	Organisations non gouvernementales
NREGA	Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (<i>National Rural Employment Guarantee Act</i>)
PKH	Programme <i>Keluarga Harapan</i>
PMT	Évaluation indirecte des ressources (<i>Proxy-Means Test</i>)
PPPP	Programme philippin <i>Pantawid Pamilyang Pilipino</i>
PSNP	Programme de filets sociaux productifs (<i>Productive Safety Net Programme</i>)
PSSB	Programme de subvention sociale de base (<i>Programa Subsídio Social Básico</i>)
SAGE	Programme d'aides sociales pour l'autonomisation (<i>Social Assistance Grants for Empowerment Scheme</i>)
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale (<i>South African Social Security Agency</i>)
TMS	Transferts monétaires sociaux
TSA	Assistance sociale ciblée (<i>Targeted Social Assistance</i>)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international (<i>United States Agency for International Development</i>)
BM	Banque mondiale
CT-OVC	Transferts monétaires pour les orphelins et les enfants vulnérables (<i>Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children</i>)

1

INTRODUCTION

Au terme de ce module, les participants :

- Auront compris les processus de sélection (souvent appelés « ciblage ») et leurs quatre étapes : les choix de politiques, les choix budgétaires, les choix de conception et les choix de mise en œuvre ;
- Auront compris comment les choix politiques peuvent déterminer l'inclusion et l'exclusion de personnes pendant les étapes postérieures au processus de sélection et pourquoi les choix de politiques sont étroitement liés à des considérations sociales et éthiques ;
- Auront compris comment un choix de politique peut ensuite être modifié par des décisions budgétaires prises au niveau de la couverture d'un programme. Les participants se rendront compte du rôle déterminant joué par la couverture dans l'efficacité d'un programme ;
- Se seront fait une idée de la palette des options envisageables pour concevoir les mécanismes de sélection nécessaires lorsque l'on passe d'une couverture universelle à une couverture réduite, ainsi que les répercussions de tels choix ;
- Auront compris les défis à relever pour mettre en œuvre des processus de sélection et comment la mise en œuvre des systèmes peut également contribuer à l'exclusion des personnes. Les participants seront sensibilisés à l'importance de comprendre l'exclusion sociale et à la façon dont celle-ci interagit avec la conception des programmes pour entraver l'accès aux systèmes ;
- Sauront comment mesurer l'exactitude du ciblage et qu'il est possible d'utiliser différentes mesures pour démontrer qu'un même programme est un succès ou un échec.

Ce module se compose de trois sections :

- La première se concentre sur : a) un aperçu général, b) les choix de politiques, c) les choix budgétaires et d) les méthodes de mesure de l'exactitude du ciblage ;
- La deuxième se concentre sur la troisième étape du processus de sélection : les choix de conception lorsqu'il est décidé de ne pas fournir une couverture universelle ;
- La troisième section examine les défis de mise en œuvre des processus de ciblage, en se penchant notamment sur l'enregistrement (l'étape où les candidats postulent aux programmes).

2

POLITIQUES DE « CIBLAGE » ET CHOIX BUDGÉTAIRES CONCERNANT LE PROCESSUS DE SÉLECTION

Tous les pays qui mettent au point des systèmes de protection sociale se posent la même question fondamentale : comment sélectionner les bénéficiaires ? Aucun pays n'est parvenu à couvrir efficacement toutes les personnes ayant besoin de transferts sociaux pendant les étapes initiales de l'établissement de leur système de protection sociale : le nombre élevé de personnes dans le besoin est trop élevé et exerce une trop grande pression sur les ressources financières nationales. Les pays développés passent des décennies à développer des systèmes de protection sociale complets, dont l'extension se fait progressivement, à mesure qu'augmentent les ressources disponibles. Les pays en développement doivent donc adopter une vision à long terme pour leurs systèmes de protection sociale et procéder à leur extension à mesure que les ressources deviennent disponibles et qu'une priorité croissante est accordée à la protection sociale.

Pendant les étapes initiales du développement de leur système de protection sociale, les pays doivent donc prendre des décisions difficiles concernant les catégories de personnes à considérer comme prioritaires. On dispose heureusement d'abondantes données internationales sur les conséquences des choix faits en la matière par les différents pays, provenant d'archives historiques de pays développés ou d'archives contemporaines de pays à revenus moyens et intermédiaires.

2.1 LE « CIBLAGE » : UN TERME APPROPRIÉ ?

Dans les pays en développement, on parle généralement de « ciblage » pour désigner le processus de sélection. Certains se sont demandé s'il s'agissait d'un terme adéquat, dans la mesure où l'on pourrait considérer qu'il déshumanise les individus en revêtant une dimension d'« attaque ». Il n'est généralement pas utilisé dans les pays développés. Une solution alternative pourrait consister à employer des termes plus neutres, comme « sélection » ou « processus d'identification ».

Les débats autour du « ciblage » sont en outre très restrictifs, en règle générale, dans la mesure où ils se concentrent sur la meilleure conception possible pour identifier avec exactitude les personnes vivant en situation de pauvreté,¹ alors que les questions relatives à la sélection des bénéficiaires devraient être envisagées de façon beaucoup plus vaste, puisque les programmes de transferts sociaux poursuivent généralement des objectifs multiples en plus de leur vocation à fournir un revenu minimum aux personnes vivant en situation de pauvreté.

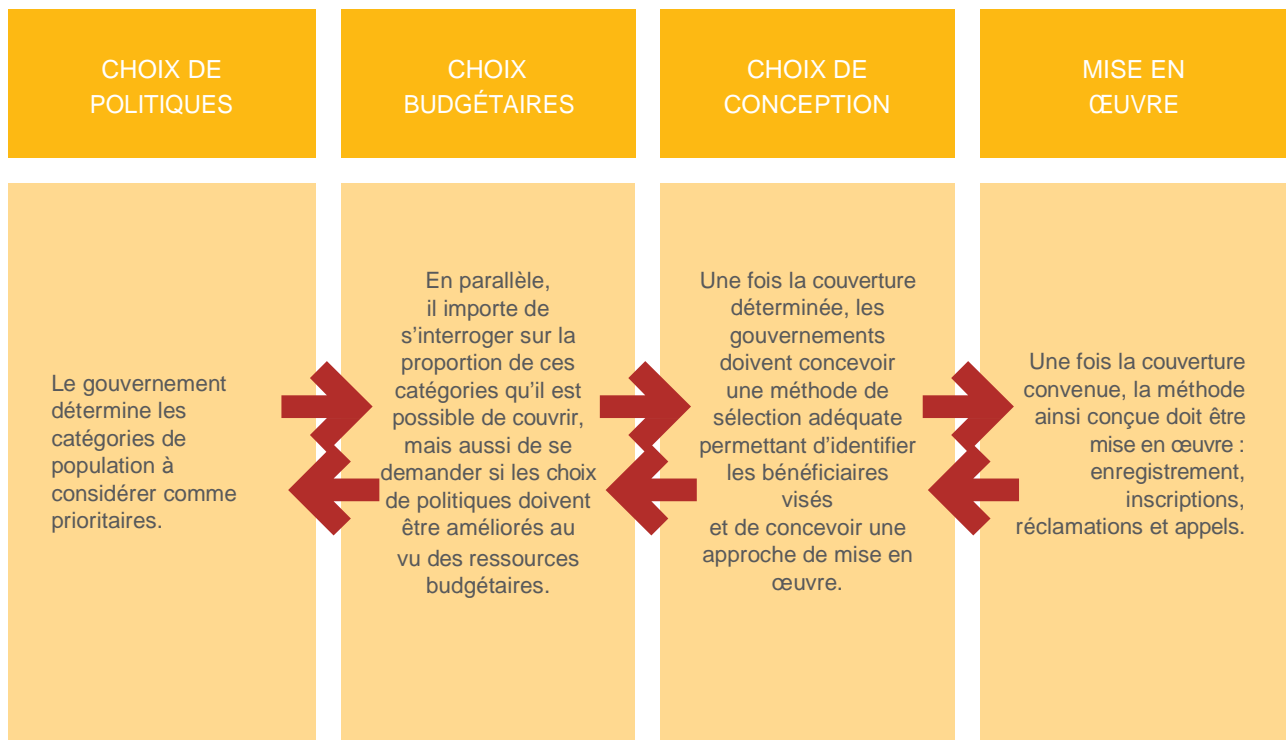
1. Voir Kidd (2013) pour un débat plus détaillé sur le caractère approprié du terme « ciblage ».



2.2 VISION GÉNÉRALE DES PROCESSUS DE SÉLECTION

Le processus de sélection des bénéficiaires se déroule en quatre étapes au moins, comme l'illustre le Graphique 1. Les gouvernements doivent commencer par déterminer les catégories de population à considérer comme prioritaires : il peut s'agir de catégories démographiques (comme les personnes âgées, les personnes porteuses de handicaps ou les enfants) ou de catégories économiques (comme les pauvres). Une fois cette décision prise, les gouvernements doivent déterminer le degré de couverture des personnes appartenant à ces catégories : il peuvent par exemple décider de fournir des transferts à tous leurs membres ou à un sous-ensemble composé par exemple des 10, 30 ou 70 pour cent des plus pauvres d'entre eux. Cette décision repose dans une grande mesure sur la disponibilité des ressources financières que les gouvernements sont disposés à investir dans le programme et dépend également du montant des transferts à verser. Une fois le niveau de couverture convenu, les gouvernements passent à l'étape de conception d'un mécanisme de sélection capable d'identifier les personnes visées. Dans le contexte d'un programme universel, le mécanisme de sélection est relativement simple ; si en revanche les gouvernements optent pour une plus faible couverture fondée sur le niveau de revenus ou de richesse, ils doivent alors déterminer comment mesurer les revenus ou la richesse. La dernière étape est celle de la mise en œuvre du mécanisme ainsi conçu, qui recouvre le processus d'enregistrement (où peuvent jaillir des obstacles entravant l'accès des personnes admissibles au programme, s'il n'est pas correctement conçu), mais aussi les mécanismes de réclamation permettant aux personnes exclues à tort de faire appel des décisions prises.

Graphique 1 : Les quatre étapes du processus de sélection pour les transferts d'assistance sociale



Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Ce module fournit une description plus détaillée du processus de sélection. Il examine en détail les quatre étapes du processus et montre que l'exclusion des régimes de protection sociale découle de décisions prises à chaque étape du processus de sélection.



2.3 CHOIX DE POLITIQUES

Pour tous les types de services publics, et pas simplement pour les transferts sociaux, les gouvernements doivent toujours déterminer des catégories de population à considérer comme prioritaires. En matière de transferts sociaux, ils ont tendance à adopter deux approches principales : axer les transferts sociaux sur la catégorie de population considérée « pauvre » ou suivre une direction plus complexe en concevant un système de transferts sociaux capable de s'attaquer aux difficultés et risques rencontrés par les individus tout au long de leur vie. La première option peut être considérée comme une approche fondée sur la « réduction de la pauvreté » et la seconde comme une approche fondée sur le « cycle de vie ». Analysons en détail chacune de ces approches.

2.3.1 L'approche fondée sur la réduction de la pauvreté

Cette approche a été adoptée pendant les XVIII^e et XIX^e siècles par les pays développés, qui ont alors décidé de répondre aux besoins des « pauvres ». Plusieurs pays ont alors élaboré des programmes axés sur les pauvres, comme l'Angleterre en 1820, qui a investi 2,7 pour cent de son PIB dans un programme de « législation au profit des pauvres » (*Poor Laws*) (Linder 2004). Ces programmes ont toutefois vu le jour alors que les pays concernés étaient encore dirigés par des gouvernements autoritaires

; le renforcement progressif des démocraties a fait chuter le niveau des investissements dans la réduction de pauvreté, qui a par exemple atteint 0,75 pour cent en Angleterre en 1880. Après avoir acquis le droit de vote, la classe moyenne s'est en effet opposée à ce que l'argent des contribuables soit employé pour financer des programmes en faveur des « pauvres », dont ils étaient eux-mêmes exclus. En réponse à leurs exigences, les pays développés ont commencé à se tourner vers une approche

« fondée sur le cycle de vie », où la lutte contre la pauvreté ne représentait plus qu'une proportion minime des investissements auparavant consacrés aux transferts sociaux.

Au cours des dernières années, plusieurs pays en développement ont également adopté une approche fondée sur la réduction de la pauvreté pendant les étapes initiales de l'établissement de leur système de transferts sociaux. L'Encadré ci-dessous fournit une liste de pays ayant adopté une telle approche comme principal instrument d'intervention sociale, orientant leurs ressources vers les ménages pauvres, indépendamment de leur composition démographique. Parmi les principaux programmes de ce type figurent le programme chinois de Niveau de vie minimum (*Minimum Living Standards*, MLS), le programme philippin *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* (PPP), le Programme pakistanais d'aide au revenu (*Benazir Income Support Programme*, BISP), le programme mexicain *Oportunidades* et le programme indonésien (*Program Keluarga Harapan*, PKH). Ces programmes se caractérisent toutefois par un niveau de couverture relativement bas (au maximum 20 pour cent de la population et souvent bien moins). La Chine n'investit par exemple que 0,14 pour cent de son PIB dans son MLS, le Pakistan autour de 0,38 pour cent dans son BISP et le Mexique 0,4 pour cent dans son *Oportunidades*. Le programme de transferts monétaires du Malawi peut également être considéré comme un programme de lutte contre la pauvreté, dans la mesure où il cible les 10 pour cent les plus pauvres de la population. Il s'agit toutefois d'un programme largement financé par des bailleurs et des discussions sont en cours sur la nécessité d'assouplir le ciblage de l'extrême pauvreté.

Encadré 1 : Exemples de pays accordant la priorité à la réduction de la pauvreté

- Lancé au milieu des années 1990 par le Mexique, le programme *Progresa* distribue (comme *Oportunidades*) des transferts à environ 20 pour cent de la population ;
- L'Équateur a créé en 1998 le programme de « Bon de développement humain » (*Bono de Desarrollo Humano*, BDH), qui touche environ 40 pour cent de la population ;
- En 2008, le Pakistan a établi le BISP, qui touche environ 15 pour cent des ménages ;
- Au milieu des années 2000, l'Indonésie a créé le PKH, qui touche environ 5 pour cent des ménages ;
- Les Philippines ont établi en 2008 le programme *Pantawid Pamilyang Pilipino* (4P), qui touche environ 20 pour cent des ménages ;
- La Colombie a établi en 2001 le programme « Familles en action » (*Familias en Acción*), qui touchait en 2007 environ 20 pour cent des ménages.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.



Comme dans l'Europe du XIXe siècle, de nombreux programmes de réduction de la pauvreté sont mis en place pour répondre à la peur du conflit social, en assurant un niveau de revenu minimum aux membres les plus pauvres de la société. Certains pays en développement ayant initialement privilégié la lutte contre la pauvreté ont déjà changé de cap pour s'orienter vers une approche fondée sur le cycle de vie. Récemment, la Chine et le Mexique ont par exemple instauré des régimes complets de pension de vieillesse ; en Afrique aussi, des pays comme le Mozambique, le Kenya, la Zambie ou le Lesotho bâtissent progressivement un système de protection sociale fondé sur l'approche du cycle de vie (voir l'Encadré 2 ci-dessous).

Les programmes de réduction de la pauvreté s'attaquent dans une vaste mesure aux symptômes de la pauvreté plutôt qu'à ses causes sous-jacentes, traitant le problème des faibles revenus en fournissant des revenus supplémentaires et réguliers. Exclusivement axés sur les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, ces programmes visent la protection et non la prévention : en d'autres termes, ils n'ont pas été conçus pour éviter que les personnes se retrouvent en situation de pauvreté, mais uniquement pour les aider lorsqu'ils s'y trouvent déjà. Ils versent souvent des montants de prestations similaires aux ménages, indépendamment de leur composition et de leurs capacités.

Les programmes de réduction de la pauvreté présentent un inconvénient de taille, abordé dans la deuxième section du module : considérer que les personnes pauvres constituent un groupe fixe relève en grande partie d'une construction de l'esprit (voir aussi Knox [2014] pour de plus amples informations). Les revenus des ménages sont très variables et le niveau de vie des ménages peut considérablement varier sur de courtes périodes. On enregistre donc beaucoup de mouvement autour du seuil de pauvreté, dans la mesure où les ménages entrent et sortent de la pauvreté. La dynamique des revenus constitue donc l'une des explications aux nombreuses erreurs d'exclusion commises par les programmes de réduction de la pauvreté. Le montant des transferts fournis par les programmes de réduction de la pauvreté a en outre tendance à être faible, voire insuffisant, pour assurer une sécurité de revenu aux familles.

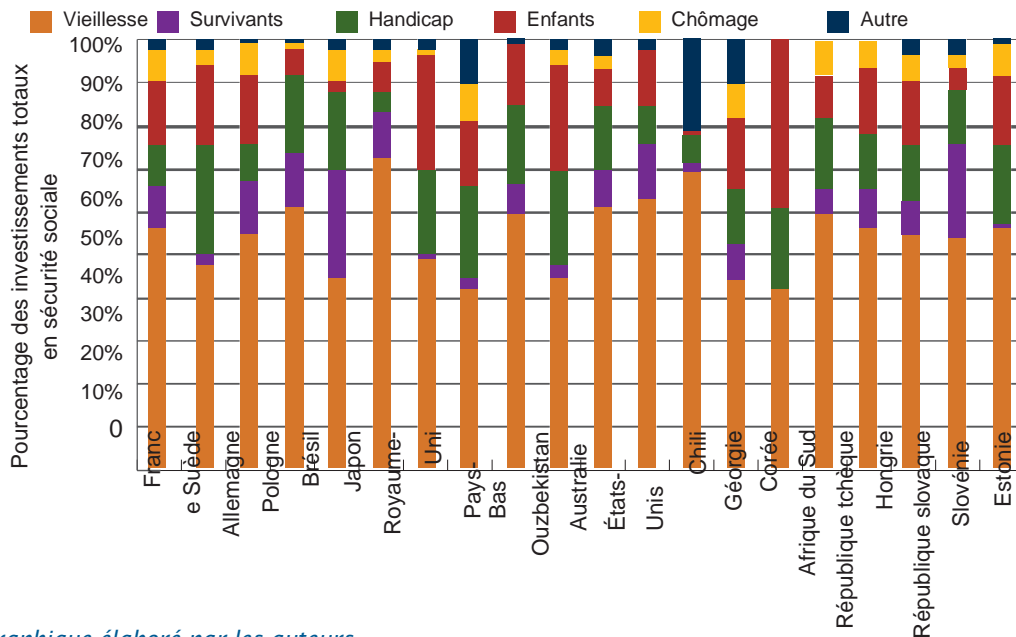
232 L'approche fondée sur le cycle de vie

Cette approche repose sur le plus vaste concept de vulnérabilité. Elle considère que le rôle de la protection sociale est de garantir une sécurité élémentaire de revenu et de promouvoir le développement humain tout au long de la vie des individus. Pendant chaque étape de la vie, ces derniers se heurtent en effet à des difficultés et à des risques qui affectent également leur réseau social au sens large, y compris leur famille, leur ménage, les groupes de personnes partageant les mêmes centres d'intérêt et leur communauté. Le type de difficultés rencontrées par les individus, qui les exposent à une baisse de leur niveau de vie, varie au fil des différentes étapes de la vie.

La plupart des pays, même lorsqu'ils commencent par adopter une approche fondée sur la lutte contre la pauvreté, finissent par passer à une approche fondée sur le cycle de vie. Les pays développent généralement des systèmes de transferts d'assistance sociale (et de plus vastes systèmes de sécurité sociale) en établissant des régimes axés sur des stades particuliers de la vie afin d'accroître la résilience de la population face aux risques. Les principales étapes du cycle de vie et les risques associés sont l'enfance, le handicap, le veuvage, la vieillesse et le chômage.

Le Graphique 2 illustre les proportions relativement élevées d'investissements faits par des pays développés à revenus intermédiaires dans des programmes fondés sur le cycle de vie. Ce type de programmes, qui peut conjuguer des approches d'assistance sociale et d'assurance sociale, est souvent complété par de petits programmes de réduction de la pauvreté destinés aux personnes qui continuent de vivre en situation de pauvreté ou qui passent à travers les mailles du filet. Les investissements dans ce type de programmes sont souvent très limités.

Graphique 2 : Proportion relative d'investissements dans les programmes fondés sur l'approche du cycle de vie dans les pays développés et à revenus intermédiaires



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Au fil du XIXe siècle, les pays développés ont progressivement supprimé leurs programmes de réduction de la pauvreté et commencé à investir dans des programmes fondés sur le niveau de vie, faisant d'abord le choix de politique d'accorder la priorité à la lutte contre l'insécurité chez les personnes âgées et à l'établissement de systèmes de pension.

Pendant plusieurs décennies toutefois, les investissements ont fleuri alors que les pays prenaient progressivement la décision de politique d'élaborer des programmes s'attaquant à d'autres imprévus du cycle de vie. Les pays développés ont fini par adopter le modèle du Graphique 2 (qui recouvre les investissements dans des programmes d'assistance sociale financés par les impôts, mais aussi dans des programmes d'assurance sociale partiellement financés par les cotisations des travailleurs). Un nombre croissant de pays en développement adopte également l'approche du cycle de vie.

À la différence de l'approche fondée sur la réduction de la pauvreté, l'approche fondée sur le cycle de vie aborde directement les causes de la pauvreté liées aux imprévus du cycle de vie, et pas seulement ses symptômes. Elle poursuit également des objectifs de prévention et de protection en cherchant à éviter que les individus ne tombent dans la pauvreté lorsqu'ils se trouvent confrontés à une situation telle que le handicap, le chômage ou la vieillesse. Les prestations constituent des droits individuels, c'est pourquoi les ménages peuvent recevoir plusieurs transferts ; le montant perçu par un ménage dépend donc de sa composition démographique, de son aptitude au travail et de ses capacités.

Les approches fondées sur le cycle de vie et entièrement financées par l'impôt sont nécessairement plus onéreuses que les approches de réduction de la pauvreté, bien que leur coût total dépende également de décisions de couverture (étape suivante du processus de sélection), mais aussi du montant des transferts. Certains pays à revenus intermédiaires dotés de systèmes plus établis (comme l'Afrique du Sud, la Géorgie, le Brésil et Maurice) investissent plus de 30 pour cent de leur PIB dans des systèmes fondés sur le cycle de vie. Comme dans les pays développés, toutefois, ce niveau d'investissement augmente au fil des décennies, car les pays commencent par investir de plus faibles budgets dans des programmes sélectionnés fondés sur l'approche du cycle de vie. Presque tous les pays prennent en réalité la décision initiale d'accorder la priorité à la vieillesse et d'élaborer des programmes de pensions ; les pensions de vieillesse sont d'ailleurs les programmes de transferts sociaux les plus courants dans les pays en développement. Certains pays vont toutefois au-delà des pensions de vieillesse et prennent la décision de politique de satisfaire les besoins des personnes handicapées, des femmes célibataires, des enfants et des chômeurs. Même le Népal (l'un des pays les plus pauvres au monde) dispose déjà de programmes de transferts sociaux destinés aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux femmes célibataires et aux enfants.

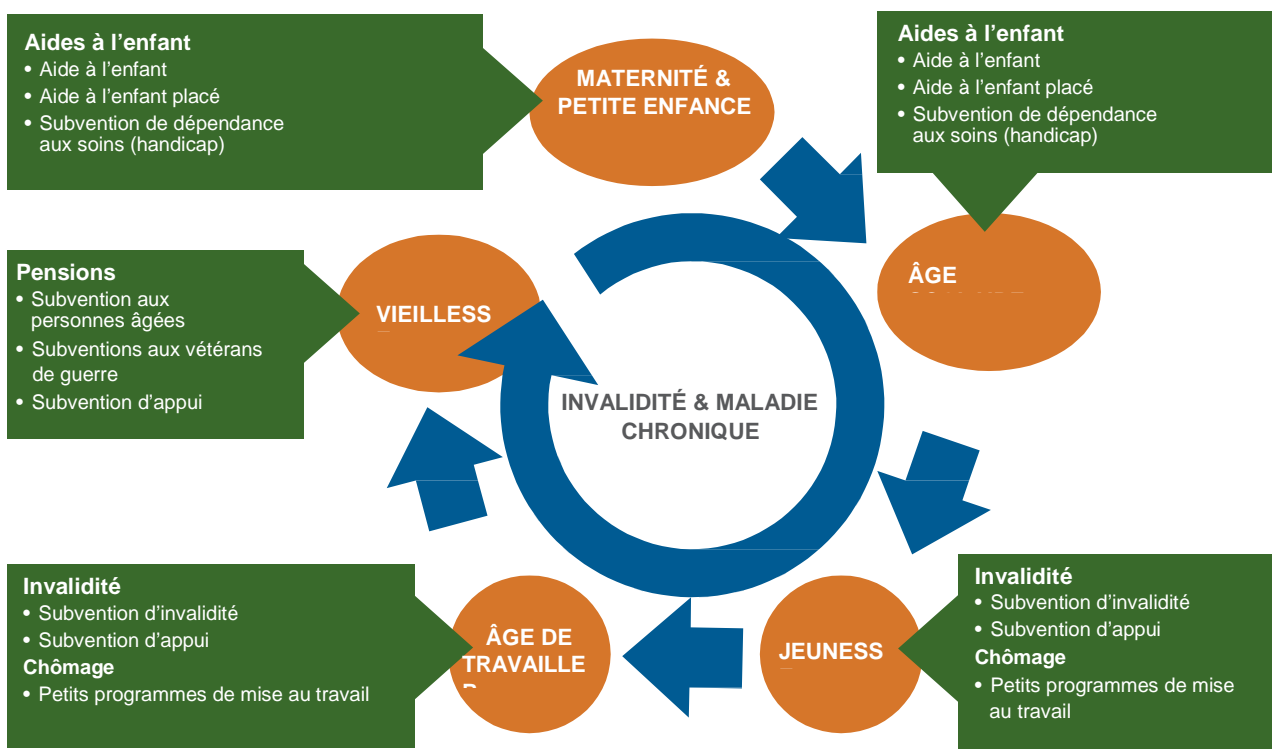
En Afrique, des pays comme le Lesotho, le Mozambique, le Kenya et la Zambie passent progressivement à une approche de la protection sociale fondée sur le cycle de vie conjuguant des programmes de pensions sociales destinés aux personnes âgées et

POLITIQUES DE « CIBLAGE » ET CHOIX BUDGÉTAIRES CONCERNANT LE PROCESSUS DE SÉLECTION

aux personnes handicapées (pension de vieillesse au Lesotho, PSSB au Mozambique, TMS en Zambie, Transfert monétaire aux personnes âgées et CT-PwD au Kenya) à l'introduction progressive de transferts axés sur les besoins des nourrissons et/ou des enfants vulnérables (transferts monétaires pour les orphelins et les enfants vulnérables ou CT-OVC au Kenya et proposition d'une allocation aux nourrissons au Lesotho et au Mozambique).

Parmi les pays plus développés ayant adopté une approche fondée sur le cycle de vie figurent notamment l'Afrique du Sud et le Brésil.

Graphique 3: Système de protection sociale de l'Afrique du Sud financé par l'impôt cartographié tout au long du cycle de vie



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Encadré 2 : L'approche fondée sur le cycle de vie en Afrique du Sud

Avant l'Apartheid, l'Afrique du Sud disposait d'un système de protection sociale public très ancien qui fournissait des prestations correspondant aux étapes de la vie, tenait compte de l'appartenance ethnique et se concentrait sur une aide aux personnes âgées et une aide aux personnes handicapées. C'était une forme précoce (et très discriminatoire) du système de protection sociale fondé sur le cycle de vie. Avec la chute de l'Apartheid, le système fondé sur le cycle de vie a commencé à évoluer et à devenir plus inclusif, en garantissant initialement que tous les groupes raciaux aient également accès aux prestations existantes. D'autres prestations fondées sur le cycle de vie ont progressivement vu le jour. Créée en 1998 et axée sur les enfants de moins de 7 ans, l'aide aux enfants (CSG, *Child Support Grant*) est devenue le nouveau programme principal. L'âge d'admissibilité a ensuite été revu à la hausse, accordant ainsi des prestations jusqu'à l'âge de 18 ans. Parmi les autres programmes destinés aux enfants figurent une subvention de dépendance aux soins des enfants handicapés et une aide aux orphelins. Plusieurs programmes de moindre envergure ont également été créés, comme des programmes d'emploi, des prestations pour vétérans de guerre et une prestation accordant une aide supplémentaire aux bénéficiaires de pensions de vieillesse et de prestations d'invalidité. Le Graphique 3 donne un aperçu général de ces programmes au fil du cycle de vie.

Le système sud-africain de protection sociale fondé sur le cycle de vie s'est donc progressivement étendu. Si son objectif consiste à transférer des ressources à des personnes vivant en situation de pauvreté, il s'efforce en réalité à exclure les

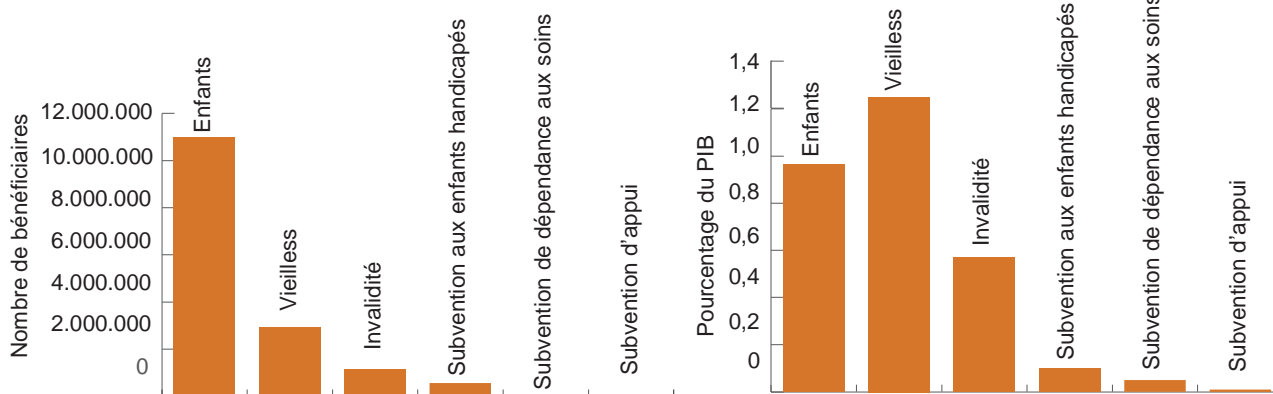
2. Plus de 300 000 personnes reçoivent la pension de la fonction publique. Voir : <http://www.gepf.gov.za/index.php/about_us/article/who-is-gepf>.

(suite)

riches en employant une forme d'évaluation des ressources (abordée dans la section suivante). Les seuils de pauvreté pour l'évaluation des ressources ont été fixés suffisamment haut pour permettre à une majorité d'être admissibles. L'aide aux personnes âgées est en outre complétée par des pensions contributives de la fonction publique et par des pensions contributives privées, de sorte que l'ensemble des personnes âgées soient couvertes par une forme de pension.

Le Graphique 4 indique le nombre de personnes bénéficiant des principaux systèmes de protection sociale financés par l'impôt en Afrique du Sud. L'aide à l'enfant (CSG) bénéficie à 11 millions d'enfants environ, touchant 58 pour cent des moins de 18 ans (une proportion qui varie selon les tranches d'âge). Environ 73 pour cent des plus de 60 ans reçoivent quant à eux une aide aux personnes âgées, tandis que la majorité des personnes lourdement handicapées bénéficient d'une prestation d'invalidité. Dans l'ensemble, la grande majorité des ménages sud-africains bénéficient d'une aide sociale et beaucoup d'entre eux en reçoivent même plusieurs. Les dépenses en programmes sociaux par rapport au PIB sont indiquées dans le Graphique 4. La subvention aux personnes âgées représente environ 1,2 pour cent du PIB, contre 0,9 pour cent pour l'aide à l'enfant. Les dépenses totales s'élèvent à 3 pour cent du PIB environ.

Graphique 4 : Nombre de bénéficiaires et budget des principaux programmes de protection sociale en Afrique du Sud



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Encadré 3 : L'approche fondée sur le cycle de vie au Brésil

Le Brésil développe depuis plusieurs décennies un système de protection sociale essentiellement fondé sur le cycle de vie.

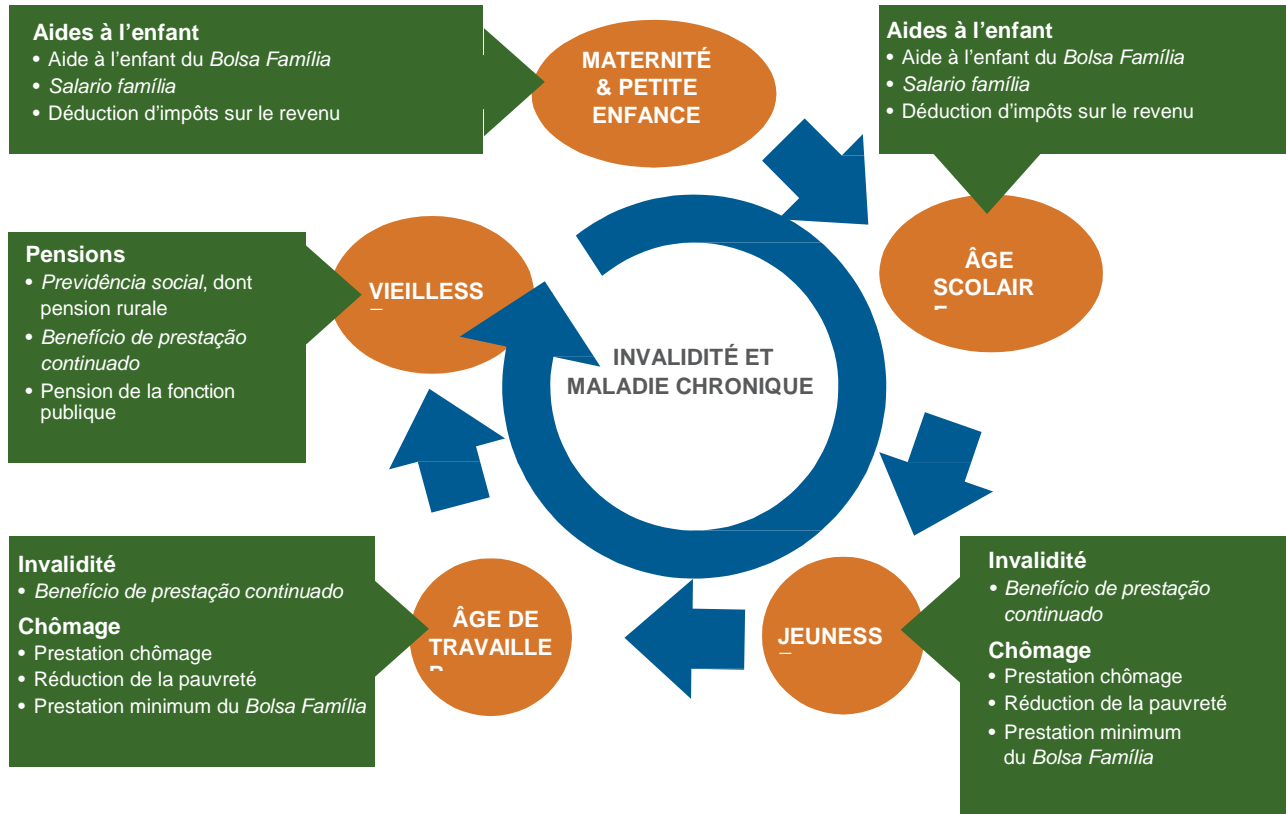
Le Graphique 5 décrit les principaux systèmes en place au Brésil, cartographiés tout au long de la vie. Malgré la notoriété du programme *Bolsa Família*, le pays oriente la plupart de ses investissements vers la protection sociale des personnes âgées via un système de pension connu sous le nom de *Previdência social*, complété par la pension de la fonction publique. Principalement contributif,³ le programme *Previdência social* repose toutefois sur des investissements provenant des recettes fiscales et verse notamment des pensions aux travailleurs ruraux. Un autre système fondamental baptisé *Benefício de Prestação Continuada* (« Bénéfice de prestation continue », BPC) fournit des transferts à des personnes handicapées et à des personnes âgées vivant en situation de pauvreté. Il existe également une palette de prestations destinées aux enfants ; l'une d'entre elles est intégrée au *Bolsa Família* et deux autres ciblent les enfants des travailleurs formels : le *Salário Família* (« Salaire famille ») et une déduction d'impôts sur le revenu. Un système de subventions chômage est également en place. Le programme *Bolsa Família* prévoit en outre un petit programme d'assistance aux pauvres destiné aux familles les plus démunies, tandis que le programme *Previdência Social* se compose d'une série d'autres prestations liées aux autres imprévus du cycle de vie (maternité, invalidité, accidents et maladie), restreintes toutefois à ses cotisants.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

3. Voir Kidd et Huda (2013) pour une description complète du système brésilien de sécurité sociale.



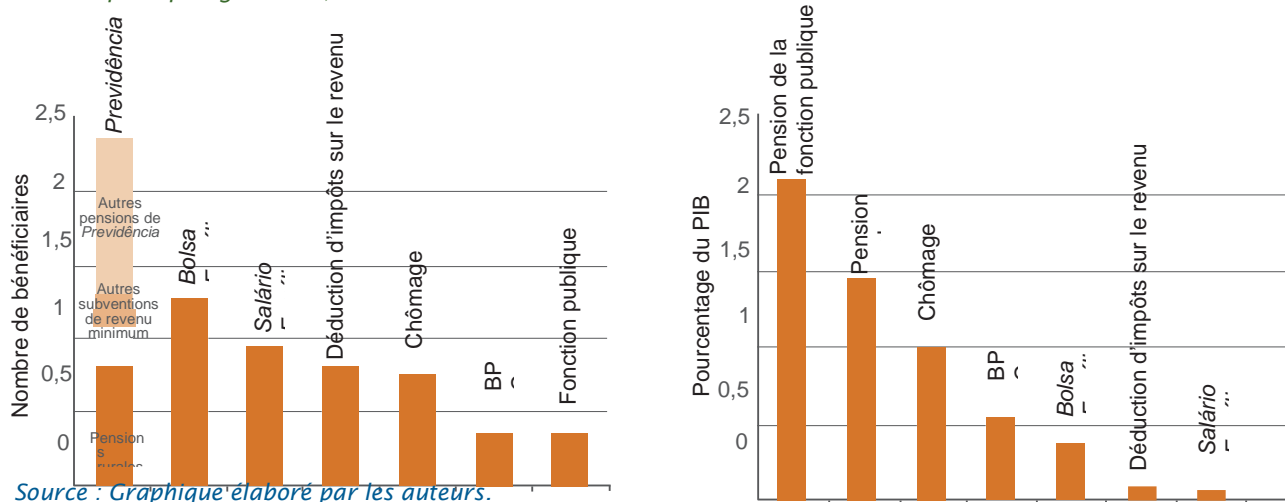
Graphique 5 : Principaux systèmes de protection sociale du Brésil, cartographiés tout au long du cycle de vie



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Au Brésil, l'approche de la protection sociale fondée sur le cycle de vie garantit qu'une grande partie de la population soit bénéficiaire de programmes de protection sociale. Le Graphique 6 indique que les personnes couvertes par les pensions de vieillesse sont les principaux bénéficiaires du système de protection sociale Brésilien, en termes numériques comme budgétaires. Environ 29 millions de personnes (soit 15 pour cent de la population, la presque totalité des personnes âgées) reçoivent en effet une pension de vieillesse et l'État investit autour de 3,8 pour cent du PIB dans le programme *Previdência Social*, le BPC et la pension de la fonction publique. Le nombre d'enfants bénéficiaires s'élève en outre à 39,5 millions (environ 63 pour cent de la totalité des enfants brésiliens), pour un coût de 0,3 pour cent du PIB. En 2010, 7,46 millions de Brésiliens percevaient une assurance chômage, tandis qu'environ 1,6 million de personnes handicapées percevaient une prestation du BPC, pour un coût d'un peu plus de 0,2 pour cent du PIB. Dans l'ensemble, une forte proportion de ménages brésiliens (probablement plus de la moitié) reçoit ainsi une forme ou une autre d'assistance ou de protection sociale ; la mise en place d'un socle protection sociale y semble donc en bonne voie.

Graphique 6 : Nombre de bénéficiaires et budget des principaux systèmes de protection sociale au Brésil (provenant des recettes publiques générales)⁴



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

233 Modèles hybrides de politiques en Afrique

De nombreux pays africains adoptent une approche mixte de politiques conjuguant des objectifs de réduction de la pauvreté et de protection tout au long de la vie. Dans plusieurs pays, en particulier en Afrique australe, les programmes d'assistance sociale ont vu le jour pour répondre aux besoins des « pauvres méritants », généralement décrits comme des ménages inaptes au travail, ou « à la main-d'œuvre limitée » (*labor constrained*). Cette troisième approche conjugue des dimensions tirées des deux précédentes. D'une part, la volonté de lutter contre la pauvreté et l'extrême pauvreté répond au manque de main-d'œuvre causé par l'absence de soutiens de famille ; la couverture des programmes d'assistance sociale s'est donc révélée extrêmement limitée (souvent inférieure à 10 pour cent des ménages), en particulier pendant les premières étapes. D'autre part, la structure démographique des ménages constitue le principal critère d'admissibilité : la présence de personnes âgées, de personnes handicapées, d'orphelins et d'enfants vulnérables est socialement acceptée comme une justification de l'octroi d'aides publiques. C'est la genèse de nombreux programmes de la région (le LEAP au Ghana, le TMS au Malawi et en Zambie et le PSSB au Mozambique).

Dans le prolongement de ce modèle, de nombreux pays africains procèdent à la mise en place progressive d'un système de protection davantage fondé sur le cycle de vie, avec l'expansion progressive des transferts (employant pour la plupart l'évaluation des ressources) aux personnes âgées et handicapées (par ex. : Kenya, Zambie, Mozambique) et avec l'introduction planifiée ou progressive d'aides à l'enfant (par ex. : Kenya, Lesotho et Mozambique).

2.4 CHOIX BUDGÉTAIRES (LIÉS AUX CHOIX DE COUVERTURE)

Évoqués plus haut, les choix de politiques visant à répondre aux besoins de certaines catégories de population vont de pair avec des choix et engagements budgétaires complémentaires, qui déterminent l'efficacité d'un système en termes d'exclusion de personnes admissibles. Cette section analyse l'étape suivante du processus : la prise de décisions relatives à la couverture, qui dépendent en grande partie des choix budgétaires.

4. Source : Kidd et Huda (2013) et Base de données de l'Extension de la sécurité sociale dans le monde (Global Extension of Social Security, GESS), disponible à l'adresse : <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1787>. Le coût total du programme Previdência Social, principalement financé par l'impôt sur le revenu, s'élève à 7,2 pour cent du PIB (Barbieri 2010).

POLITIQUE DE « CIBLAGE » ET CHOIX BUDGÉTAIRES CONCERNANT LE PROCESSUS DE SÉLECTION

Le degré d'engagement des gouvernements envers leurs propres choix de politiques transparaît largement dans leur niveau d'investissement en matière de mise en œuvre de leurs propres politiques. Comme il a déjà été observé, le niveau de couverture constitue un facteur déterminant dans le coût d'un système. Si un pays peut par exemple décider de répondre aux besoins des pauvres en luttant contre la pauvreté, il doit malgré tout déterminer le niveau de couverture visé (voir également le module FIN). Les taux de couverture varient donc considérablement selon les pays, avec par exemple 5 pour cent de ménages couverts en Indonésie (bénéficiaires du PKH) et 40 pour cent en Équateur (programme similaire de « Bon de développement humain »). De même, un pays pourrait proposer sa pension de vieillesse à tous les plus de 60 ans ou la limiter à un sous-ensemble de personnes âgées : le Bangladesh a par exemple décidé de couvrir 24 pour cent des plus de 60 ans, contre seulement 16 pour cent en Inde. À montant de transfert égal, une couverture plus réduite se traduit par un coût plus bas.

L'économie politique de la sélection opérée par les programmes de protection sociale est en dernière instance liée aux choix budgétaires. Le Tableau 1 récapitule deux points de vue.

Tableau 1 : Ciblage économique et couverture universelle – principaux enjeux

	ARGUMENTS FAVORABLES AU CIBLAGE ÉCONOMIQUE	ARGUMENTS FAVORABLES À UNE COUVERTURE UNIVERSELLE
Arguments idéologiques	Redistribution et principe d'équité : donner davantage aux personnes dans le besoin. Il est moralement inacceptable d'appuyer ceux qui sont déjà plus aisés.	N'exclure personne. Il est impératif de couvrir tout le monde pour garantir qu'aucune personne dans le besoin ne soit exclue. À cause des erreurs de sélection, les programmes ciblés excluent nécessairement certaines personnes défavorisées. La redistribution peut être réalisée plus efficacement via un système d'imposition progressif, même lorsque les prestations sont universelles.
Contraintes budgétaires et efficacité	L'efficacité des budgets fixes exige de maximiser l'impact des dépenses publiques en concentrant les ressources sur les plus pauvres et démunis.	Les budgets ne sont pas fixes et dépendent de choix de politiques. Les programmes universels jouissent d'un plus vaste soutien politique et sont plus difficiles à réduire. Les programmes universels produisent également de plus puissants effets de levier sur l'économie, contribuant à l'efficacité globale de l'économie, d'un point de vue macro.
Économie politique	La classe moyenne et les électeurs médians préfèrent appuyer le système d'assistance sociale s'ils sont certains que l'argent provenant des impôts atteindra les personnes qui ont véritablement besoin de cet appui (et ne générera pas de dépendance). L'appui politique de la classe moyenne aux transferts universels peut renforcer les dépenses sociales régressives (par ex. : subventions).	La classe moyenne et les électeurs médians appuient les programmes universels, car ils en bénéficient également. En raison de la pression politique, ces programmes peuvent fournir des prestations plus élevées et atteindre une plus vaste couverture, notamment parmi les pauvres. Le ciblage économique constitue un argument en faveur de la réduction des dépenses de protection sociale. L'accent mis sur les « pauvres méritants » est paternaliste et source de ségrégation.

→



(suite)

	ARGUMENTS FAVORABLES AU CIBLAGE ÉCONOMIQUE	ARGUMENTS FAVORABLES À UNE COUVERTURE UNIVERSELLE
Acceptabilité sociale et cohésion sociale		<p>Les programmes universels sont plus transparents et compréhensibles aux yeux de la population et recueillent une plus vaste adhésion. Les programmes ciblés sont propices à la politisation.</p> <p>Le ciblage de la pauvreté conduit à la stigmatisation et peut créer des tensions et des divisions au sein des communautés.</p>
Précision du ciblage et coûts administratifs	<p>Même imparfait, le ciblage économique améliore l'allocation des ressources pour les personnes dans le besoin. Le coût supplémentaire du ciblage de la pauvreté n'annulera pas les économies de ressources qu'il permet, sauf dans des cas très extrêmes (taux de pauvreté très élevés, coûts de ciblage très élevés ou nombreuses erreurs de ciblage). Bien que les mécanismes catégoriels (par ex. : pensions) soient plus simples, ils excluent un grand nombre de personnes dans le besoin (par ex. : enfants), à moins de couvrir l'ensemble du cycle de vie.</p>	<p>Il s'avère extrêmement difficile d'identifier les pauvres, notamment dans les pays où la pauvreté est généralisée et dynamique. Le ciblage économique comporte donc toujours de nombreuses erreurs d'exclusion. Les programmes fondés sur un ciblage catégoriel peuvent atteindre les pauvres presque aussi efficacement que les programmes ciblant la pauvreté, mais sont beaucoup plus simples, plus transparents et meilleur marché à mettre en œuvre. Le ciblage économique est coûteux.</p>
Incidations à effets pervers		<p>Les prestations ciblées incitent les citoyens à réduire la main-d'œuvre ou à dissimuler des informations aux yeux du gouvernement pour pouvoir accéder au programme ou s'y maintenir.</p>

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

241 L'équité et l'efficacité : des arguments en faveur du « ciblage » dans un environnement à faibles ressources⁵

Deux solides arguments peuvent être avancés en faveur des transferts sociaux : l'équité favorisée par la redistribution et l'allocation efficace des budgets sociaux. Ces deux arguments vont dans le sens du principe de « besoin » de justice redistributive » (Devereux, 2016).

- **L'argument idéologique** : « Le ciblage vise à transférer les ressources des personnes qui en possèdent une quantité supérieure à leurs besoins vers les personnes qui en possèdent une quantité inférieure à leurs besoins pour maintenir une subsistance élémentaire ou des conditions de vie décentes. Les transferts ciblés constituent une pré-condition de la justice redistributive : bien conçus et mis en œuvre, ils réduisent les inégalités et la pauvreté » (Devereux, 2016).
- **L'argument pragmatique (ou économique)** : « Les décideurs politiques agissent dans un monde réel limité par des contraintes budgétaires. Les ressources allouées au budget ne sont jamais suffisantes pour pouvoir être distribuées à toutes les personnes dans le besoin ; si c'était le cas, le problème de la pauvreté pourrait aisément être résolu au moyen de généreux programmes d'assistance sociale. Compte tenu la réalité des contraintes budgétaires, les ressources publiques limitées doivent être employées au mieux et efficacement allouées, là où elles peuvent produire un impact maximal » (Devereux, 2016).

5. Cette section provient principalement de Devereux (2016).



POLITIQUE DE « CIBLAGE » ET CHOIX BUDGÉTAIRES CONCERNANT LE PROCESSUS DE SÉLECTION

Si l'objectif de la protection sociale consiste à redistribuer les ressources en faveur des pauvres et à réduire les inégalités, il semble logique en présence d'un budget mixte de cibler les pauvres pour leur permettre de recevoir des transferts plus élevés et d'accroître ainsi l'efficacité des ressources.

Dans l'hypothèse d'un budget mixte, la portée d'une distribution éthique des ressources requiert des « transferts monétaires ou d'actifs suffisants en faveur de personnes percevant un revenu jugé trop faible pour permettre à tous d'atteindre un niveau de revenus socialement acceptable (égalité de résultats) » (Devereux, 2016). « Le ciblage étroit est plus efficace, dans la mesure où il touche les plus pauvres et exclut les non-pauvres, tout en transférant assez de ressources pour réduire la pauvreté et les inégalités, satisfaisant ainsi le principe de justice redistributive » (Devereux, 2016). « Les programmes universels présentent un mauvais rapport coût/efficacité, car ils n'allouent pas efficacement les ressources pour en maximiser l'impact. »

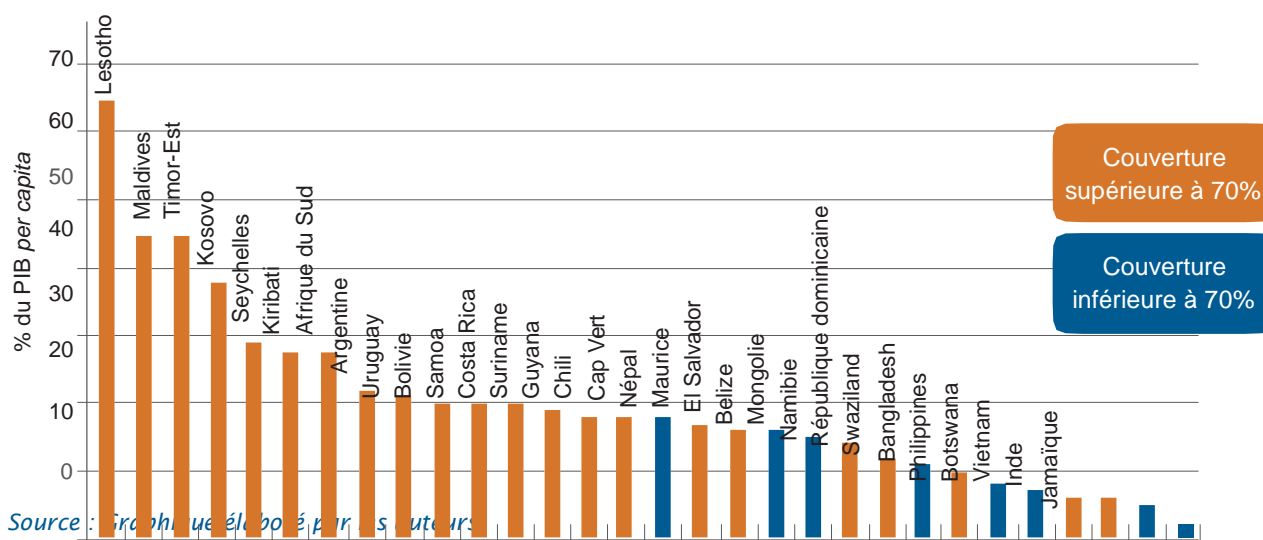
Un autre argument d'économie politique en faveur du ciblage consiste à penser que les électeurs issus des classes moyennes (et des élites) sont plus enclins à accorder leur soutien aux programmes d'assistance sociale si ces derniers sont ciblés, c'est-à-dire clairement axés sur les personnes dans le besoin.

242 L'argument de l'économie politique et de l'inclusion en faveur de l' « universalité »

Les partisans du ciblage des pauvres considèrent généralement que lorsque les ressources financières sont fixes ou limitées, il est préférable de cibler les « pauvres » pour pouvoir leur verser un transfert plus élevé. La réalité est toutefois autre, puisque les données historiques et internationales indiquent que **les programmes à la couverture vaste ou universelle disposeront non seulement de budgets supérieurs, mais verseront en outre des transferts plus élevés à leurs bénéficiaires (y compris aux pauvres)**. Comme l'explique Pritchett (2005), il n'existe pas de « budgets fixes ». Si un programme jouit d'une popularité politique, les gouvernements seront disposés à augmenter son budget et le montant de ses transferts, puisqu'ils en seront politiquement récompensés. Ils sont en outre plus enclins à répondre aux demandes des citoyens jouissant d'un plus gros poids politique.

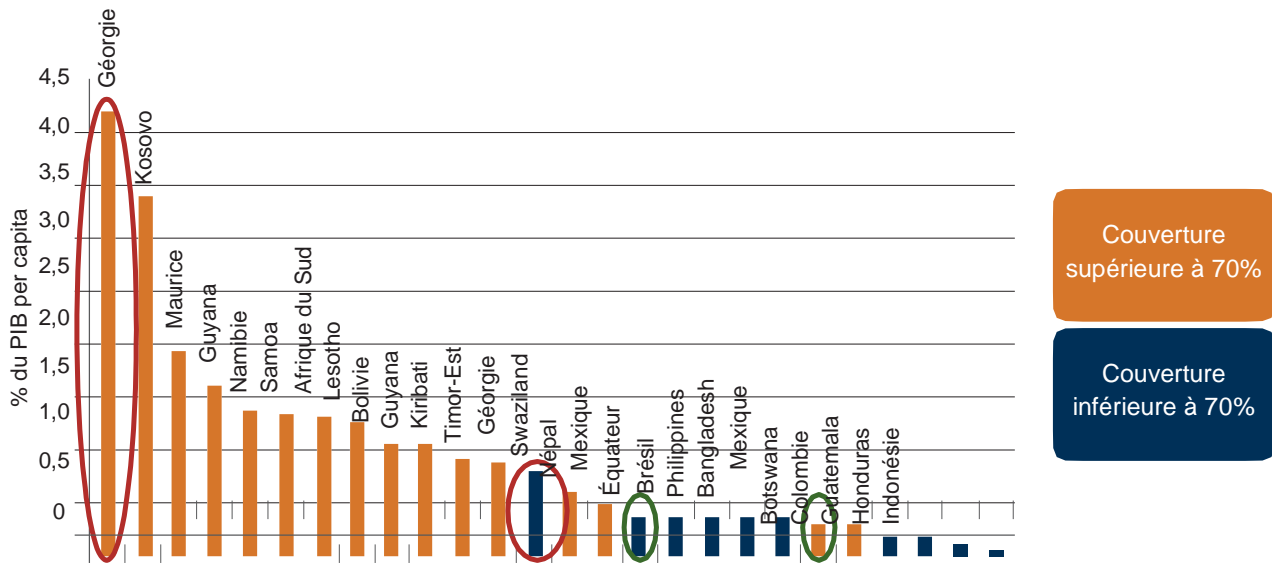
Les données factuelles indiquent que les systèmes de transferts dont la couverture est plus élevée fournissent des transferts plus élevés aux personnes en situation de pauvreté. Le Graphique 7 compare les pensions sociales : c'est généralement dans les pays présentant une plus vaste couverture que l'on trouve les pensions sociales représentant une part plus élevée du PIB *per capita*. Le Vietnam fait exception ; il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une démocratie et qu'à ce titre, on ne peut s'attendre à ce que l'économie politique y exerce la même influence. Le résultat du Botswana est probablement influencé par ses niveaux d'inégalités exceptionnellement élevés : pour la plupart de ses habitants, il s'agit probablement d'une pension relativement élevée.

Graphique 7 : Montant des transferts des pensions sociales par rapport à la couverture des bénéficiaires



De même, les programmes de pension présentant une couverture élevée sont plus populaires que les programmes de réduction de la pauvreté, comme le montre le Graphique 8, qui compare le budget des pensions sociales à vaste couverture aux célèbres programmes de réduction de la pauvreté. Ce graphique indique que les pensions sociales font généralement l'objet d'investissements bien plus élevés que les programmes de réduction de la pauvreté. Les cercles rouges établissent une comparaison entre la pension et le programme d'assistance sociale ciblée de Géorgie (*Targeted Social Assistance, TSA*). Si le niveau d'investissement du TSA est supérieur à celui d'autres programmes de lutte contre la pauvreté, il reste très faible par rapport à celui de la pension. Pour introduire en avril 2015 sa subvention d'assistance aux enfants, la Géorgie a de surcroît réduit ses investissements dans le TSA, dont le niveau devrait continuer à baisser étant donné que le gouvernement pourrait être incité à investir dans la plus populaire subvention aux enfants. Les cercles verts comparent quant à eux deux programmes mexicains : *Oportunidades* (lutte contre la pauvreté) et une pension sociale qui vient d'être instaurée, mais a presque atteint la taille de ce dernier. On peut s'attendre à ce que la pension poursuive sa croissance, étant donné qu'elle est presque universelle, et qu'*Oportunidades* maintienne un même niveau de coût (comme il le fait depuis de nombreuses années).

Graphique 8 : Comparaison entre le budget des pensions universelles et les célèbres programmes de réduction de la pauvreté



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

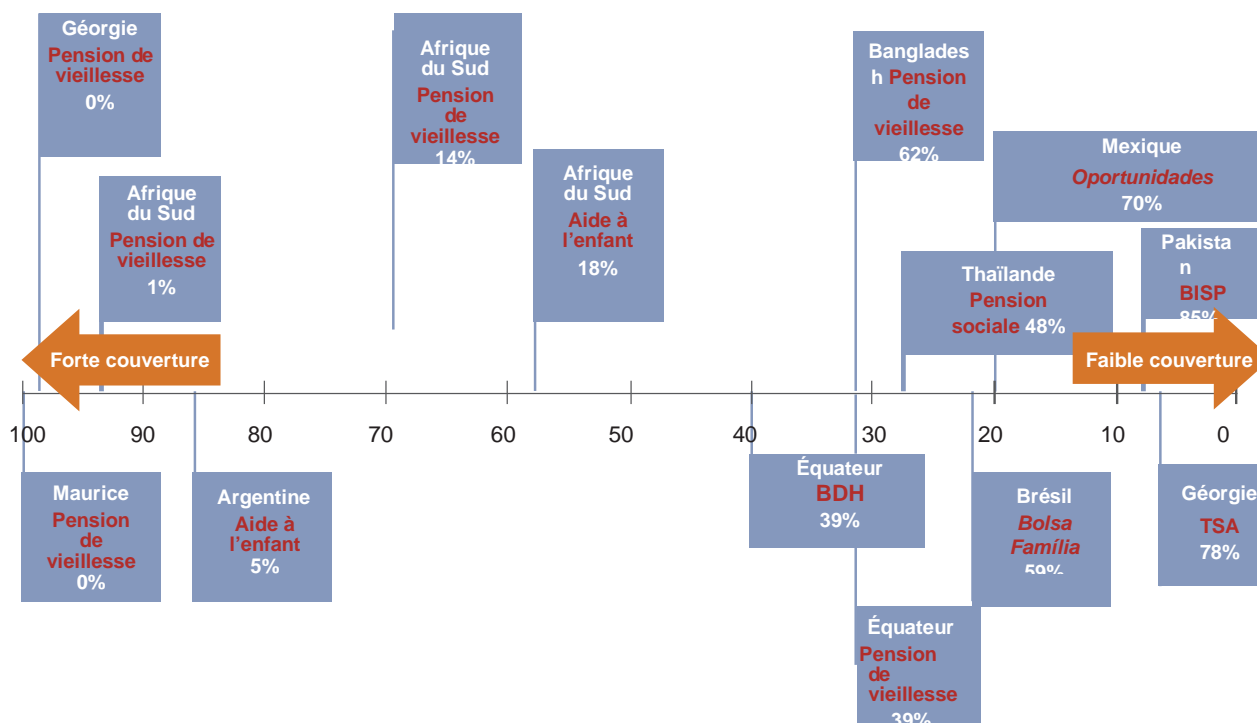
L'explication de ce phénomène est relativement simple : les transferts sociaux sont financés par les impôts, majoritairement payés par les citoyens les plus aisés ; lorsque les transferts s'adressent aux pauvres, les non-pauvres (qui financent les transferts via leurs impôts) en sont toutefois exclus. Ils se montrent par conséquent réticents à accorder leur soutien politique aux transferts de lutte contre la pauvreté, dont l'appui financier se voit ainsi réduit. Sen (1995) explique par ailleurs que les personnes pauvres sont politiquement faibles et ne sont pas en mesure de plaider efficacement pour une hausse des budgets et des transferts. Dans cette logique, le ciblage des pauvres vise avant tout à réduire les coûts en limitant les dépenses, et donc l'imposition.

À l'inverse, le fait d'accorder des transferts sociaux à tous les membres (ou à la majorité) d'une catégorie donnée génère des alliances politiques implicites entre les personnes vivant en situation de pauvreté, les personnes situées au milieu du spectre des revenus et, dans le cas de transferts universels, avec les plus aisés. Ces deux dernières catégories possèdent le plus gros poids politique et sont les plus susceptibles de déployer des efforts pour que les budgets soient maintenus et pour que le montant des transferts augmente, dans leur propre intérêt.

Il existe également un argument éthique en faveur de la couverture universelle : **couvrir tout le monde est le meilleur moyen de garantir qu'aucune personne dans le besoin ne soit exclue d'un programme de protection sociale.**

Les décisions relatives à la couverture ont un impact significatif sur les taux d'exclusion des programmes, et notamment sur l'exclusion des pauvres. Nécessairement, plus la couverture d'une catégorie de population est élevée, plus le taux d'exclusion des membres de cette catégorie sera faible. Le Graphique 9 illustre la relation existant entre les décisions relatives à la couverture et l'exclusion des 20 pour cent les plus pauvres de la population. Il cartographie une gamme de programmes de transferts sociaux le long d'une échelle indiquant le niveau de couverture de la catégorie visée. Sur l'extrémité droite de l'axe, le zéro indique une couverture nulle ; sur la gauche, le chiffre 100 indique une couverture universelle. Les chiffres inscrits dans les encadrés indiquent la proportion des 20 pour cent les plus pauvres de la catégorie sélectionnée (utilisés ici comme une valeur indicative de l'extrême pauvreté) exclue du programme.

Graphique 9 : Relation entre la couverture et l'efficacité des systèmes de sécurité sociale, mesurée en pourcentage des 20 pour cent les plus pauvres de la catégorie sélectionnée qui sont exclus⁶



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Ce diagramme démontre que plus la couverture est élevée, plus l'inclusion des 20 pour cent les plus pauvres de la population dans un programme est élevée. À Maurice, la pension universelle de vieillesse couvre par exemple 100 pour cent des bénéficiaires visés (c.-à-d. les plus de 60 ans) et, logiquement, toutes les personnes âgées les plus pauvres. À l'inverse, le *Bolsa Família* brésilien couvre un peu plus de 20 pour cent de la population, mais exclut près de 60 pour cent des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté. Les programmes fondés sur une couverture intermédiaire (comme le « Bon de développement humain » de l'Équateur) tendent à atteindre une couverture intermédiaire des personnes vivant en situation de pauvreté (dans ce cas de figure, près de 39 pour cent sont exclus).

L'extension de la couverture des systèmes peut donc permettre d'augmenter la couverture des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté. Les systèmes universels sont naturellement les plus efficaces, tandis qu'une faible couverture exclut une forte proportion des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté sous l'effet d'une combinaison de faible couverture, d'inexactitudes de sélection et de problèmes rencontrés lors de l'enregistrement (cette question est abordée dans la dernière partie du module). Si l'extension de la couverture requiert une plus grande allocation budgétaire, des programmes plus vastes (ou universels) peuvent également recueillir une plus grande adhésion en termes d'économie politique.

6. Source : Kidd (2013). Le diagramme n'envisage que la couverture au sein de la catégorie spécifique de population visée par le programme. Les programmes de réduction de la pauvreté envisagent donc les ménages en général, tandis que les pensions de vieillesse et les aides à l'enfant n'envisagent que les ménages appartenant à la tranche d'âge admissible, plutôt que toutes les personnes âgées ou tous les enfants, respectivement.



Encadré 4 : L'opinion – Les avantages du ciblage universel par rapport au ciblage de la pauvreté (Stephen Kidd)

Quand une évaluation complète est menée dans le cadre du processus de sélection sur une base objective, l'accès universel aux programmes de protection sociale semble présenter des avantages par rapport à la sélection fondée sur la pauvreté : l'inclusion des pauvres est bien supérieure, les coûts administratifs sont plus bas, le risque fiduciaire baisse, les incitations à effets pervers sont moindres, les personnes ne sont pas récompensées pour avoir dupé l'État et la cohésion sociale est plus susceptible d'être renforcée. L'un des principaux arguments en faveur d'une sélection fondée sur la pauvreté (la possibilité de verser des prestations plus élevées au moyen d'un budget fixe) s'est révélé naïf, dans la mesure où il n'existe pas de budgets fixes dans le contexte des dépenses nationales (Pritchett 2005, Banque mondiale, voir plus haut). Les gouvernements ont en effet toujours la possibilité d'augmenter les impôts, d'emprunter ou de réallouer les ressources d'un secteur du gouvernement vers un autre, s'ils le souhaitent. Dans le contexte des pensions de vieillesse, la Banque mondiale est catégorique quant aux inconvénients des systèmes universels ; dans sa publication désormais classique consacrée aux pensions, intitulée *Averting the Old Age Crisis* (Banque mondiale 1994 : 240), elle estime qu'une pension entièrement inclusive et effectivement universelle financée par les impôts présente des avantages significatifs :

« Sur le plan administratif, il s'agit d'une structure plus simple faisant peser de plus faibles coûts sur le pilier public (un avantage majeur dans les pays en développement, dont les capacités institutionnelles sont limitées et les systèmes de conservation d'archives sont incomplets. Elle évite le manque d'incitation au travail et se fonde sur des plans vérifiés au moyen de tests. Sa couverture universelle contribue à garantir que les objectifs de réduction de la pauvreté soient atteints et fournit un revenu de base à toutes les personnes âgées. »

Un rapport plus récent de la Banque mondiale réaffirme ce point de vue en expliquant que la pension de vieillesse universelle « constitue probablement le meilleur instrument de lutte contre la pauvreté parmi les personnes âgées. Vu la difficulté de distinguer les pauvres des non-pauvres, le principal mérite de ce type de programme réside dans le fait que son universalité dispense de ciblage » (Holzmann et al. 2005).

Le seul argument favorable à la sélection fondée sur les indices de pauvreté consiste à dire que les programmes destinés aux familles en situation de pauvreté exigent moins d'investissements (en raison de leur plus faible couverture) et permettent donc de réduire l'imposition. Cet avantage supposé s'obtient toutefois au détriment de l'efficacité et de la qualité des programmes, dont une forte proportion de personnes admissibles se trouve exclue et dont l'impact s'avère réduit. Envisagé depuis une perspective plus progressive, le surcoût de l'universalité ne constitue pas nécessairement un inconvénient, puisqu'il permettra à ces programmes d'être plus efficaces. C'est pour cette raison que les pays dotés d'une tradition plus sociale-démocrate (comme les pays nordiques) ont tendance à adopter une approche plus universelle pour la prestation de services sociaux.

La sélection fondée sur la pauvreté présente un autre inconvénient : les programmes qui emploient cette méthode disposent de budgets inférieurs à ceux des programmes universels et génèrent par conséquent une moindre consommation, pourtant moteur de croissance économique, créant ainsi des marchés (grands et petits) pour les chefs d'entreprise. Les programmes universels sont par conséquent plus susceptibles de dynamiser l'économie, créant ainsi un niveau de demande plus élevé que les programmes s'efforçant de ne sélectionner que les pauvres.

Il n'est toutefois pas possible d'offrir un accès universel à tous les programmes de protection sociale: le coût en serait prohibitif et il la plupart des pays offrant une couverture universelle le font dans un premier temps, pour leurs pensions de vieillesse (ou dans d'autres domaines de politiques sociales, comme l'éducation primaire ou la santé). À plus long terme toutefois, à mesure que les économies prospèrent, il devient plus faisable d'accroître la couverture de différents programmes. Cette façon de procéder a été adoptée dans de nombreux pays développés œuvrant pendant de nombreuses décennies à la construction de régimes de protection sociale. Même dans les pays affichant un solide engagement en faveur d'un accès universel aux services sociaux, il existe toujours quelques petits systèmes résiduels destinés aux familles à faibles revenus.



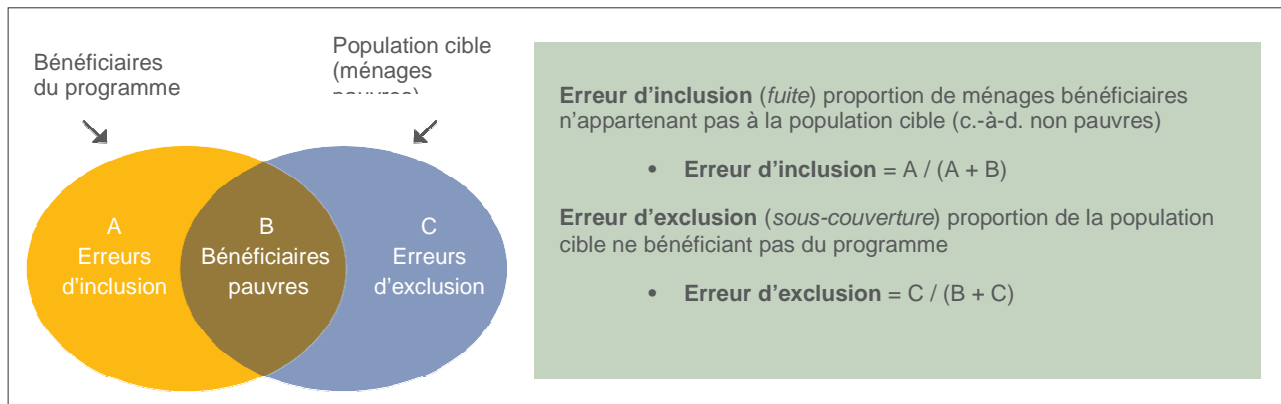
2.5 MESURE DE L'EXACTITUDE DES MÉCANISMES DE SÉLECTION

Il existe plusieurs façons de mesurer l'exactitude des mécanismes de sélection ; la méthode choisie peut dépendre de ce que cherche à démontrer l'analyste, par ex. : si un mécanisme donné est bon ou mauvais. Le choix de la mesure peut quant à lui refléter la préférence idéologique de l'analyste.

L'analyse de l'exactitude du ciblage repose sur deux concepts :

- Les erreurs d'exclusion : le nombre de ménages bénéficiaires n'appartenant pas à la population cible ;
- Les erreurs d'inclusion: le nombre de ménages de la population cible ne bénéficiant pas du programme.

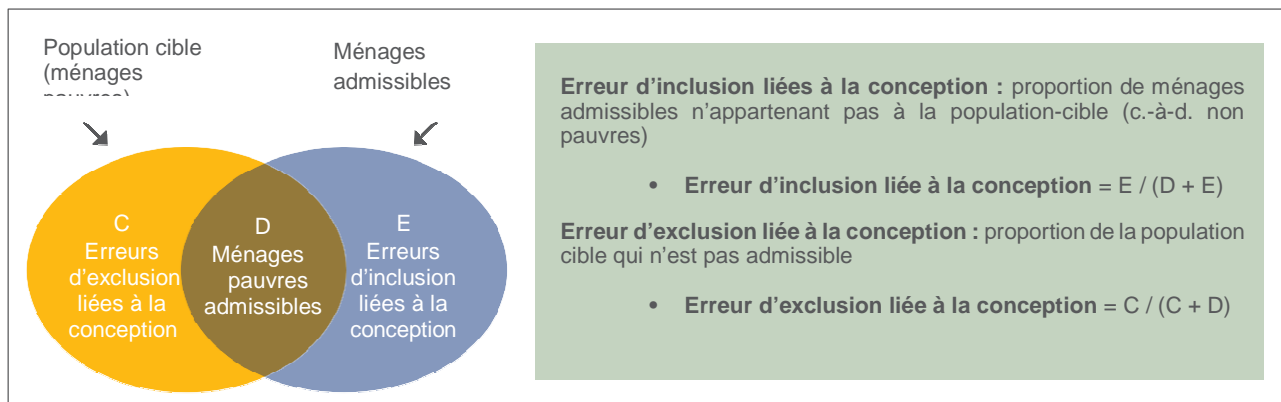
Graphique 10 : Erreur d'inclusion et d'exclusion



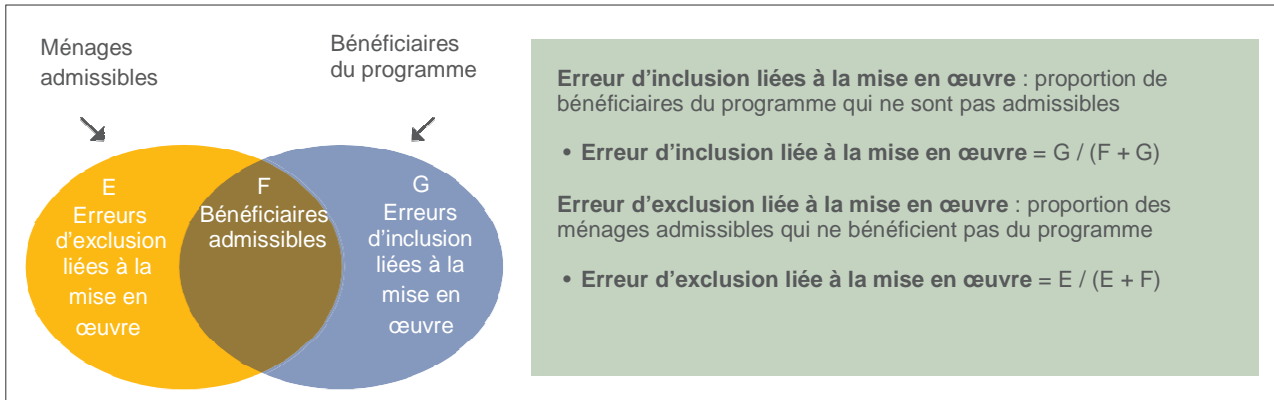
Source : Adapté de Hurrell (2009).

Les erreurs d'exclusion et d'inclusion peuvent résulter de la conception des mécanismes de sélection (voir section suivante du module) et de sa mise en œuvre (voir la dernière section du module).

Graphique 11 : Erreurs d'inclusion et d'exclusion résultant de la conception des processus de sélection



Graphique 12 : Erreurs d'inclusion et d'exclusion résultant de la mise en œuvre des processus de sélection



Source: Adapté de Hurrell (2009).

Une grande partie du débat sur le ciblage de la protection sociale gravite autour de la relative importance qu'il à accorder aux erreurs d'exclusion et d'inclusion sur les plans idéologique, politique et pratique. « Le premier type d'erreur est 'l'inclusion', qui entrave l'efficacité financière et consiste à accorder des transferts à des non-pauvres qui n'en ont pas besoin. Le second type d'erreur est 'l'exclusion', un coût humanitaire aux conséquences éthiques, qui renvoie à l'incapacité d'identifier les personnes ayant besoin d'assistance et/ou à l'incapacité de leur fournir une assistance ».

Comment l'observent As Brown et al. (2016), cette considération fait une grande différence au moment de fixer le budget alloué à un programme : « les erreurs d'inclusion coûtent généralement cher au budget public, tandis que les erreurs d'exclusion permettent d'économiser des fonds publics. Les gouvernements et institutions financières internationales soucieux du coût budgétaire des politiques sociales ont donc mis un point d'honneur à éviter les erreurs d'inclusion pour alléger le poids qu'elles font peser sur le gouvernement sans toutefois porter préjudice aux plus pauvres ». Cornia et Stewart ont au contraire proposé d'associer aux erreurs d'exclusion un coefficient trois fois plus élevé qu'aux erreurs d'inclusion, considérant que les erreurs d'exclusion doivent être jugées plus graves lorsque l'objectif de la politique consiste à minimiser la pauvreté, en vertu du devoir moral consistant à n'exclure personne.

Trois méthodes courantes de mesure du ciblage accordent une importance relative aux erreurs d'inclusion et d'exclusion :

- **La précision** : Elle mesure la proportion de la population bénéficiant du programme. Les erreurs d'inclusion et d'exclusion sont associées à une même pondération.
- **L'incidence** : Elle mesure le pourcentage de l'ensemble des prestations touchant 40 pour cent de la population. C'est la mesure employée par Coady Grosh et Hoddinot (2004) dans leur manuel sur le ciblage. Elle favorise les petits programmes ciblant les pauvres, puisqu'elle cherche à minimiser les erreurs d'inclusion.
- **L'efficacité** : Elle mesure le pourcentage des 40 pour cent les plus pauvres (dans la catégorie sélectionnée) bénéficiant du programme. Elle favorise les grands programmes, puisqu'elle cherche à minimiser les erreurs d'exclusion.



Tableau 2 : Représentation simple des erreurs d'inclusion et d'exclusion, pour une population de 100 et une couverture de 20 pour cent

	ADMISSIBLES	NON ADMISSIBLES	TOTAL
Personnes exclues du programme	10 (Erreur d'exclusion = 50%)	70	80
Personnes incluses dans le programme	10	10 (Erreur d'inclusion = 50%)	20
Total	20	80	100

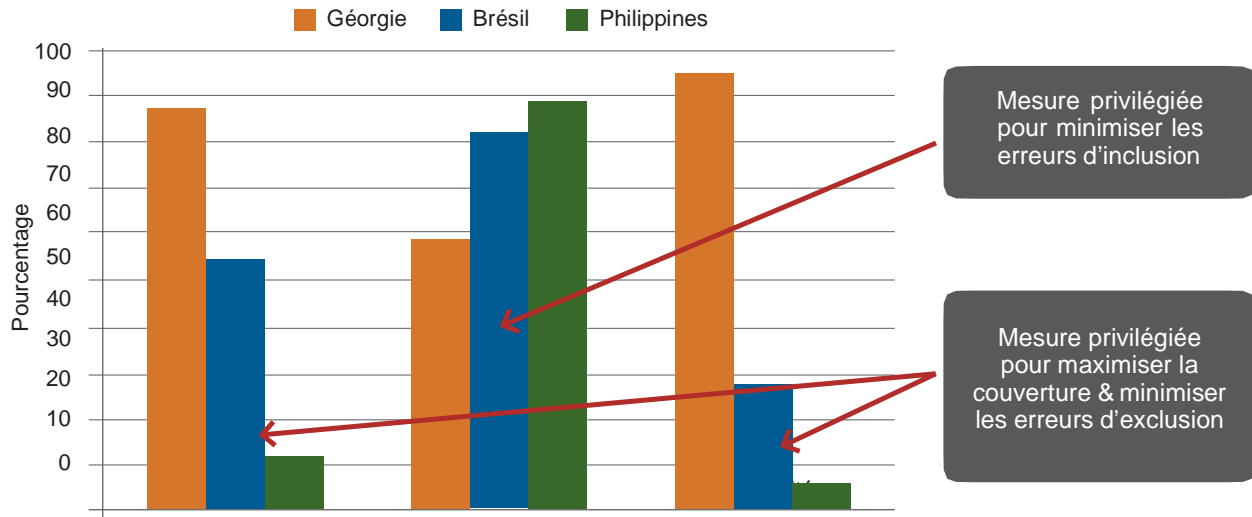
Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Le Graphique 13 se sert de trois programmes pour illustrer les différentes mesures du ciblage :

- La pension de vieillesse de Géorgie en 2007, qui était universelle et atteignait alors 87 pour cent de la population admissible (l'ensemble des femmes de plus de 60 ans et des hommes de plus de 65 ans) ;
- Le programme brésilien *Bolsa Família* en 2006, qui ciblait environ 20 pour cent des ménages les plus pauvres ;
- Le programme philippin PPPP en 2009, qui ciblait environ 7 pour cent de la population.

Le Graphique 13 illustre les performances des différents programmes par rapport aux différentes mesures du ciblage. La pension géorgienne obtient de bons résultats en matière d'exactitude et d'efficacité, tandis que les programmes brésiliens et philippins obtiennent de meilleurs résultats en matière d'incidence. Ce constat suggère que les progressistes opteraient plutôt pour des mesures d'exactitude et d'efficacité, dans la mesure où un programme plus universel enregistrera toujours de meilleurs résultats sous l'angle de ces mesures. Le *Bolsa Família* et le PPPP obtiennent de moins bons résultats du fait de leur moindre couverture, particulièrement faible dans le cas du PPPP. Les néolibéraux préfèrent au contraire la mesure de l'incidence, qui permet d'obtenir de meilleurs résultats pour les programmes à faible couverture et favorise particulièrement les très petits programmes ciblant une petite proportion de la population, dont la plupart appartiendront aux 40 pour cent les plus pauvres. Le PPPP Philippin obtient ainsi de très bons résultats en matière d'incidence, bien que peu de Philippines vivant en situation de pauvreté aient en réalité été touchés en 2009 par le programme, qui s'est étendu depuis lors pour atteindre environ 20 pour cent de la population actuelle.

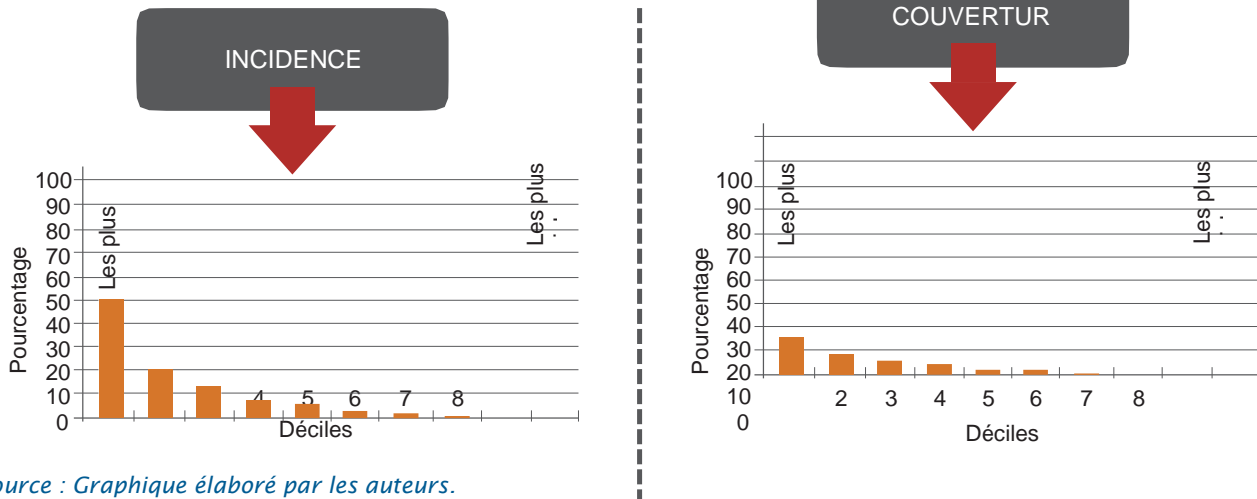
Graphique 13 : Mesure de l'exactitude du ciblage de systèmes de transferts sociaux en Géorgie, au Brésil et aux Philippines



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Ces graphiques montrent que les déciles des dépenses peuvent également être utilisés pour indiquer l'efficacité de la sélection des programmes ciblant la pauvreté. Sur le Graphique 14, le côté gauche indique l'incidence (c.-à-d. la proportion de tous les bénéficiaires dans chaque décile) pour le programme philippin PPPP, tandis que le côté droit indique la couverture de chaque décile. Le PPPP obtient manifestement de bons résultats en matière d'incidence et de mauvais résultats en matière de couverture (influencés par la faible couverture globale du programme, oscillant autour de 7 pour cent).

Graphique 14 : Incidence du ciblage et de la couverture du PPPP Philippin sur les déciles de consommation

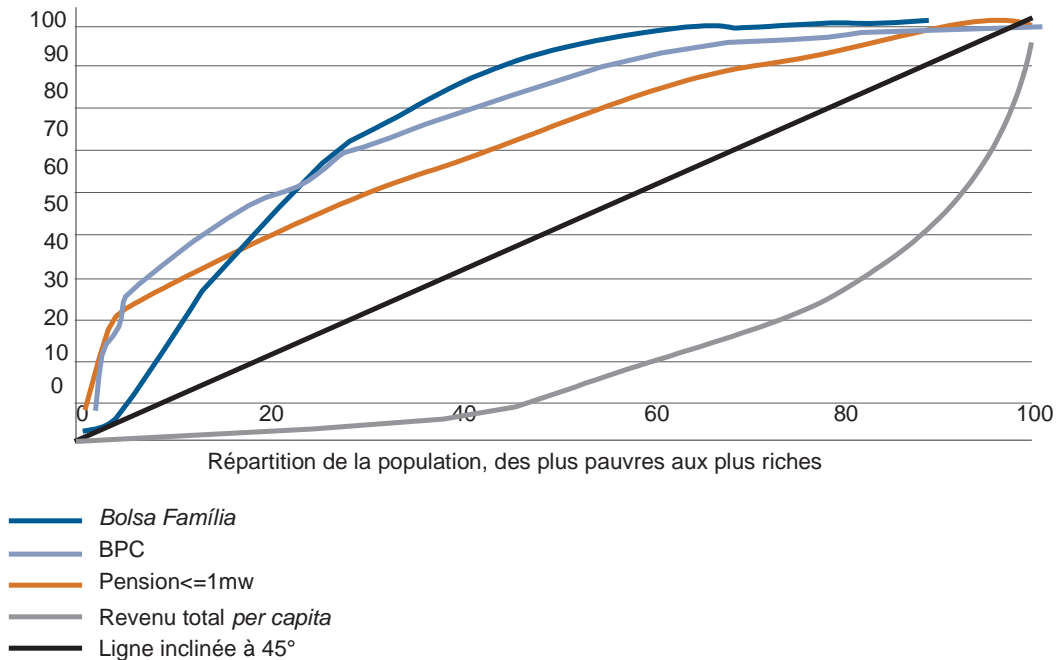


Source : Graphique élaboré par les auteurs.



Le Graphique 15 présente une autre méthode d'analyse de l'incidence à partir d'exemples tirés de plusieurs systèmes brésiliens. Les programmes dont la courbe se situe au-dessus de la ligne diagonale noire sont « plus favorables aux pauvres » sur le plan de l'incidence. Ce graphique montre que les pensions de salaire minimum (qui font partie d'un système de pension à la couverture presque universelle) parviennent bien plus efficacement que le *Bolsa Família* ciblant la pauvreté à fournir des prestations aux ménages les plus pauvres.

Graphique 15 : Incidence du ciblage sur une gamme de programmes de protection sociale brésiliens⁷



251 Causes d'exclusion

Une fois les décisions de politique prises, les systèmes de protection sociale présentent trois sources d'exclusion :

- **La sous-couverture**, qui découle généralement d'investissements insuffisants et qui est liée à l'économie politique de la protection sociale ;
- **La conception du ciblage**, qui sera abordée dans la section suivante et qui est liée à des questions telles que le mécanisme de sélection choisi et aux quotas utilisés. La section suivante indique qu'un grand nombre de mécanismes fondés sur le ciblage de la pauvreté pourraient être plus justement considérés comme des mécanismes de « rationnement » ;
- **La mise en œuvre du ciblage** renvoie au processus de sélection effectif, souvent négligé par les discussions consacrées à la sélection, pourtant source de nombreuses exclusions à ce stade du processus de sélection (question abordée dans la section 4).

7. Source : Soares et al (2006).



2.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Les enseignements suivants peuvent être tirés de cette séance :

- Le processus de sélection comprend quatre étapes principales ; les décisions prises à chacune d'entre elles jouent un rôle fondamental pour déterminer qui est inclus ou exclu des programmes de protection sociale ;
- Le ciblage catégoriel est un choix de politique plutôt qu'un exemple de conception du ciblage : « Le bien-être social n'est maximisé dans un équilibre politique que lorsque tous les revenus sont alloués aux transferts universels et aucun à des transferts ciblés » (Pritchett 2005, Banque mondiale).
- Tous les pays finissent par mettre en œuvre un système de protection sociale fondé sur le cycle de vie qui permet en dernière instance d'inclure beaucoup plus efficacement les membres les plus vulnérables de la société ;
- L'extension de la couverture des programmes mène nécessairement à la réduction des erreurs d'exclusion ; en d'autres termes, le ciblage des pauvres n'est pas nécessairement l'option qui leur est la plus favorable. « Les prestations visant exclusivement les pauvres finissent par devenir des prestations de pauvre qualité » (Sen 1995).
- Les choix relatifs à la façon de mesurer les performances du ciblage peuvent être d'ordre idéologique (par ex. : minimiser les erreurs d'inclusion ou d'exclusion).

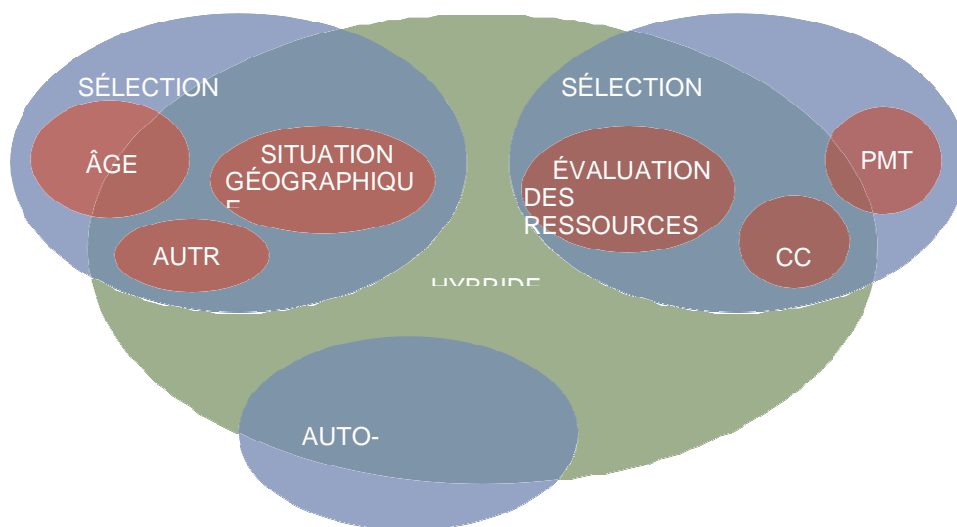
3

CHOIX DE CONCEPTION DANS LES PROCESSUS DE SÉLECTION

Si les pays décident de ne pas opter pour un accès universel, ils doivent concevoir un mécanisme capable d'identifier les personnes admissibles. Parmi les différentes possibilités de conception utilisées par les pays pour sélectionner les bénéficiaires en cas de couverture limitée, certaines sont simples et d'autres bien plus complexes. On peut les classer dans trois catégories principales (voir Graphique 16, ci-dessous) :

- **La sélection catégorielle** : l'admissibilité repose sur des caractéristiques démographiques telles que l'âge, le handicap, la structure du ménage ou la situation géographique ;
- **La sélection économique** : l'admissibilité repose sur le bien-être économique du ménage ou des individus ;
- **L'auto-sélection** : l'accès au programme est ouvert à tous les individus et ménages, mais les procédures administratives et la nature du transfert sont définies de sorte à dissuader les individus ou ménages plus aisés de participer.

Graphique 16 : Approche de la sélection dans les programmes de protection sociale



Source : Graphique élaboré par les auteurs.



Les expressions « sélection universelle » ou « couverture universelle » peuvent revêtir différentes significations, selon l'approche de sélection des programmes d'assistance sociale adoptée (Devereux, 2016) :

- Dans un sens plus étroit, elles s'appliquent à des cas où les prestations sociales bénéficient à tous les citoyens d'un pays donné, indépendamment de leur situation économique, de leur situation géographique ou de questions démographiques. « Les seuls programmes sociaux susceptibles de toucher tous les pauvres sont véritablement universels, par ex. : soins de santé gratuits pour tous, subvention alimentaire générale ou « Don assurant un revenu minimum » (*Basic Income Grants*, BIG) versé à tous les citoyens » (Devereux, 2016).
- Les exemples de BIG se limitent à l'Afrique, et plus précisément à l'expérience promue par la plateforme BIG en Namibie (voir encadré ci-dessous) ;
- La couverture universelle est également utilisée par des programmes « catégoriels » ciblant les membres d'une tranche d'âge admissible, sans aucune forme de ciblage économique (par ex. : une pension sociale est souvent qualifiée d'universelle si elle est versée à tous les plus de 60 ans au lieu de reposer sur une évaluation des ressources). Dans le reste du module, cette catégorie de programmes sera appelée « programmes catégoriels universels ».

Encadré 5 : L'expérience du Don assurant un revenu minimum » en Namibie

En 2008, la Coalition pour le don assurant un revenu minimum a mis en œuvre le premier projet pilote de transferts monétaires universels au monde, qui consiste à verser 100 NAD par mois (environ 14 USD) pendant deux ans à chacun des 930 résidents d'une communauté péri-urbaine pauvre. Des retombées positives ont été relevées dans différents domaines, comme la mobilisation communautaire, l'autonomisation des femmes, l'état nutritionnel des enfants, l'(auto-) emploi, la croissance de l'économie locale, la fréquentation scolaire, l'accès aux services de santé et même le taux de délinquance. Malgré ces preuves de succès et les estimations indiquant que le BIG est abordable (« un BIG national universel de 200 NAD par personne et par mois représenterait environ 2-3 pour cent du PIB annuel, soit 5-6 pour cent du budget national »), il n'a pas été mis en œuvre à grande échelle par le Gouvernement namibien.

Fonte: Devereux (2016).

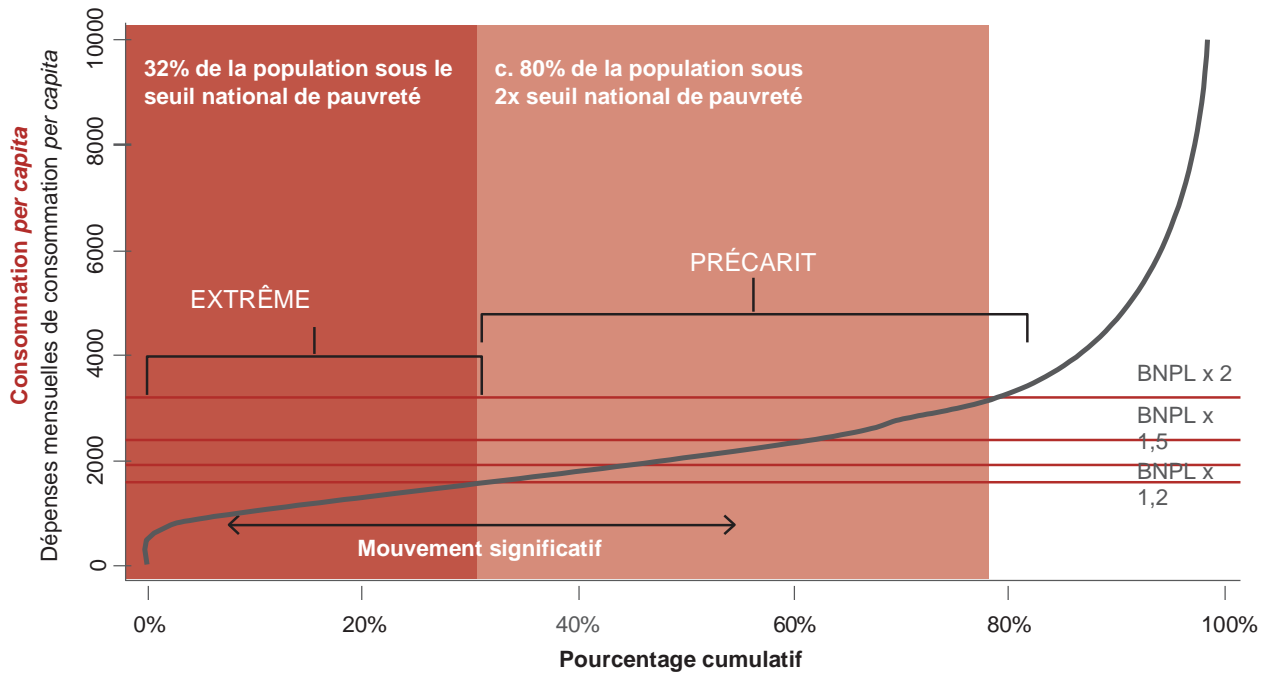
3.1 LES DÉFIS DE LA SÉLECTION ÉCONOMIQUE (C.-À-D. DU CIBLAGE DE LA PAUVRETÉ) EN AFRIQUE

Plusieurs défis doivent être pris en compte pendant la conception de mécanismes de ciblage fondé sur la situation économique.

- **Les différences de bien-être au sein de la majorité de la population de n'importe quel pays sont ténues et difficiles à distinguer.**

Le Graphique 18 indique la consommation *per capita* des ménages au Bangladesh, des plus pauvres aux plus riches. La courbe relativement plate parmi la majorité de la population indique de faibles différences en son sein en termes de consommation *per capita*. La différence plus marquée avec le seuil d'extrême pauvreté sera par la suite abordée plus en détail. Enfin, autour de 80 pour cent de la population vit avec moins de 2 USD PPP par jour (un seuil de pauvreté plus raisonnable que celui fixé à 1,25 USD, trop extrême), ce qui signifie qu'au moins 80 pour cent de la population du pays devrait être considérée en situation de pauvreté (et de précarité ou d'insécurité), et par conséquent dans le besoin de PS. La population est très vulnérable aux chocs, qui risquent de la faire sombrer dans l'extrême pauvreté ou de faire considérablement baisser son niveau de vie.

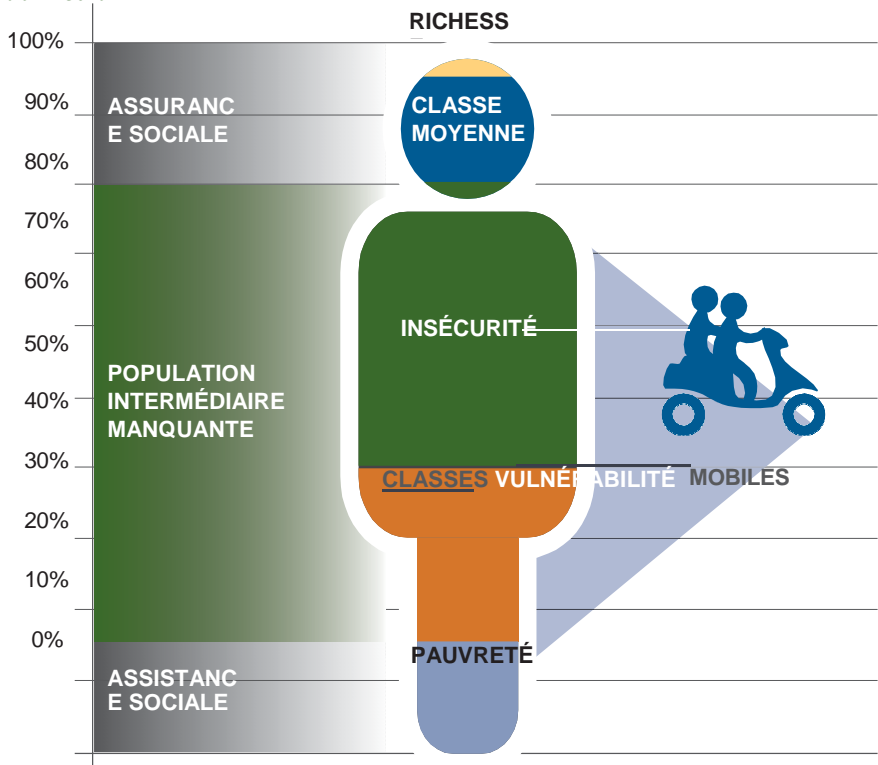
Graphique 17 : Répartition de la population par niveau de consommation per capita au Bangladesh et taux de pauvreté



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Graphique 18 : Classes économiques au Vietnam

Ce type de graphique constitue une autre approche de la question : il divise la population du Vietnam (un pays à revenus intermédiaires) en classes économiques. Environ 80 pour cent de la population y vit avec moins de 4,50 USD par jour, ce qui signifie qu'elle reste en situation d'insécurité et bénéficierait d'un accès à la protection sociale. De plus, le système de protection sociale indonésien dessert principalement des personnes aisées (via la sécurité sociale) et vivant en situation d'extrême pauvreté (via des programmes d'assistance sociale de réduction de la pauvreté).



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Au vu d'une telle répartition des revenus, une forte proportion de la population des pays développés devrait être couverte par des systèmes de protection sociale. Certains éminents analystes, comme Lant Pritchett, estiment qu'il serait plus raisonnable de fixer le seuil de pauvreté à 10 USD PPP dans les pays en développement. Dans les pays développés, les personnes gagnant un revenu équivalent au revenu moyen de pays développés seraient considérées comme vivant dans la pauvreté et recevraient des prestations de protection sociale, essentielles pour assurer le bien-être de leur famille.

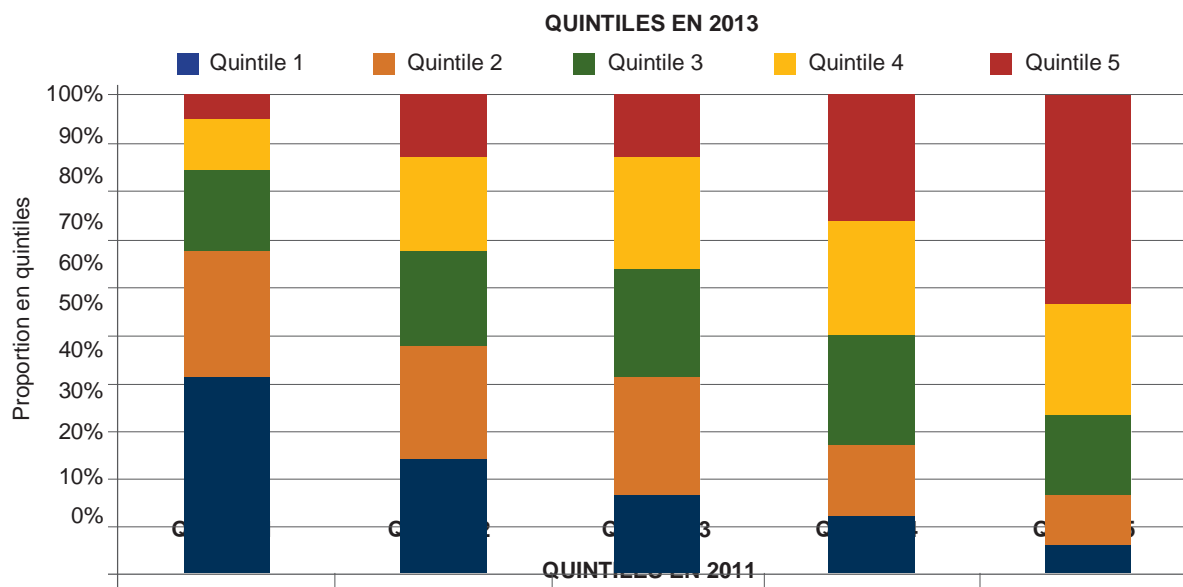
Les différences de bien-être sont légères parmi la majorité des ménages situés au bas de l'échelle de répartition, c'est pourquoi il s'avère extrêmement complexe de mettre au point des méthodes capables de déterminer de façon transparente et fiable qui doit ou non bénéficier de l'assistance sociale au vu de la situation économique des individus.

- **La pauvreté n'est pas statique, mais hautement dynamique.**

Quand on conçoit des mécanismes de sélection, il importe de ne pas confondre les taux de pauvreté avec le nombre de personnes en situation de pauvreté. Les taux de pauvreté fournissent un aperçu statique dans le temps et ne tiennent pas compte de la circulation permanente autour du seuil de pauvreté, sous l'effet des entrées et sorties de la pauvreté.

Les revenus des individus et des ménages sont dynamiques : ils baissent et augmentent en fonction des chocs (comme la maladie, le handicap ou le chômage) et des opportunités. Le Graphique 20 montre que le niveau de bien-être des ménages a évolué entre 2011 et 2013 en Géorgie. Il indique le quintile de dépenses dans lequel se trouvaient les ménages en 2011 et celui dans lequel ces mêmes ménages se sont déplacés en 2013. Environ 60 pour cent des personnes qui appartenaient en 2011 au quintile le plus pauvre sont passés dans un quintile plus aisé en 2013, tandis qu'un nombre équivalent de personnes a chuté dans le quintile le plus pauvre.

Graphique 19 : Mouvements entre les quintiles de dépenses entre 2011 et 2013 en Géorgie



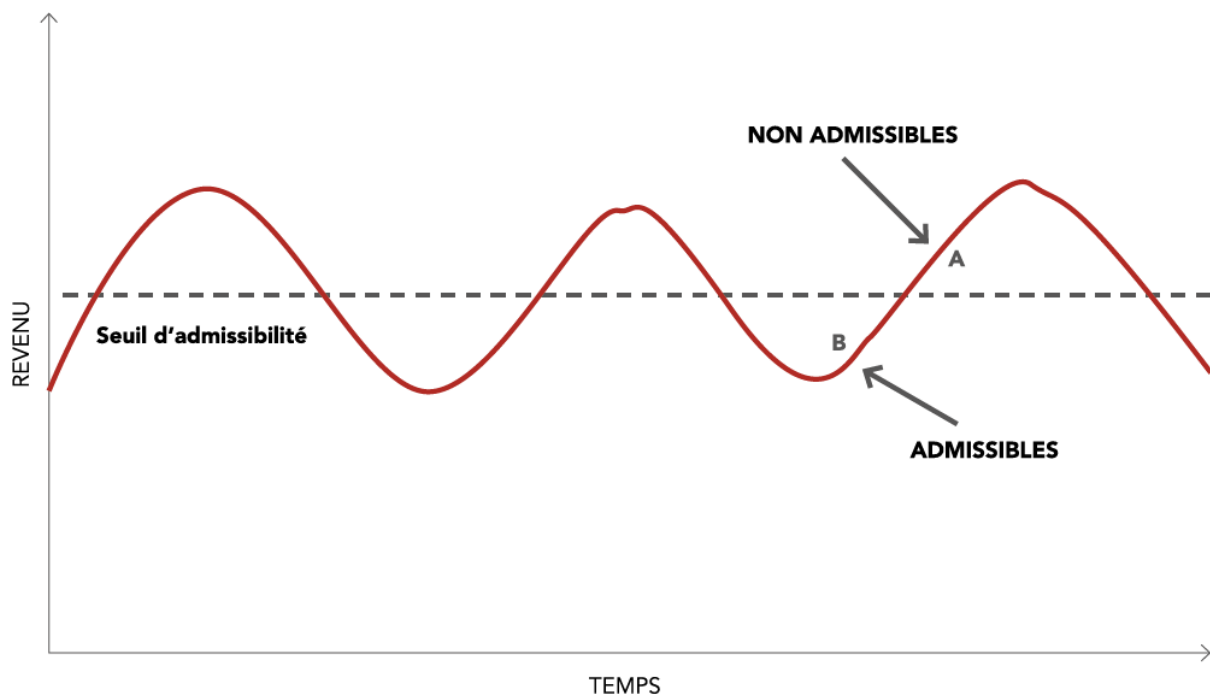
Source : Graphique élaboré par les auteurs.

S'il existe un tel mouvement autour du seuil de pauvreté (qui s'intensifierait si des enquêtes étaient menées plus souvent), c'est parce que les différences de consommation entre la majorité des ménages sont en réalité modérées, comme il a été dit plus haut. De plus, le mouvement des ménages entre les trois quintiles intermédiaires est relativement considérable.

Pour élaborer une politique de protection sociale, il s'avère donc utile de concevoir la pauvreté en termes plus dynamiques : il convient en d'autres termes de considérer qu'une plus grande part de la population se trouve en situation de pauvreté ou de vulnérabilité à la pauvreté que ce qu'indiquent les taux de pauvreté. Une forte proportion des personnes situées au-dessus du seuil de pauvreté pourrait à tout moment y sombrer, c'est pourquoi il semblerait logique de concevoir des programmes protégeant les individus en situation de pauvreté, mais aussi des programmes les empêchant d'y sombrer, comme des programmes inclusifs fondés sur le cycle de vie fournissant un appui aux personnes pendant les différentes étapes où elles sont considérées comme plus vulnérables.

La dynamique des revenus influence toutefois le ciblage de la pauvreté, car les revenus des ménages varient significativement, même sur de courtes périodes. Le Graphique 20 montre qu'un ménage ou un individu peut être considéré comme admissible à un moment donné et pas à un autre, lorsque l'on tient compte de la dynamique des revenus. Le « ciblage » de la pauvreté a donc pour vocation de « frapper » un mouvement plutôt qu'une cible statique, ce qui en complique considérablement la tâche.

Graphique 20 : Le ciblage de la pauvreté dans le contexte de la dynamique des revenus



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Encadré 6 : Analogie pour le processus de sélection dans les pays en développement

Dans le contexte de la dynamique des revenus et des limites des mécanismes de ciblage de la pauvreté, on peut raisonnablement comparer les mécanismes actuels de sélection à l'un des tout premiers appareils photo, mis au point il y a deux siècles (voir Graphique 21). L'image que l'appareil essaie de capturer se rapproche davantage d'un match de football en pleine action que d'un paysage statique. On aurait besoin d'un appareil haute définition, mais les instruments de ciblage utilisés dans les pays en développement en sont très loin. La question qui se pose peut donc être formulée ainsi : si un appareil photo d'il y a deux cents ans était utilisé sur un terrain de football et que 3-4 photos étaient prises, pourraient-elles servir à rédiger un rapport complet sur le match ?

Graphique 21 : Vue de Nicéphore Niépce depuis sa fenêtre à Le Gras (1826). Il s'agit de la plus ancienne photographie qui nous soit parvenue. Elle montre une scène de nature prise au moyen d'une chambre noire.



3.2 MÉTHODE D'IDENTIFICATION DES PERSONNES VIVANT EN SITUATION DE PAUVRETÉ

Dans le contexte de la répartition fixe ou dynamique des revenus décrit plus haut, l'identification des pauvres (ou des « ultra-pauvres », que certains pays essaient d'atteindre) exige des méthodes complexes et donc des capacités administratives et des ressources élevées. Le ciblage de la pauvreté s'avère particulièrement ardu dans les pays en développement, où le secteur formel est très réduit. Il s'avère difficile de mesurer précisément les revenus des personnes travaillant dans des économies de subsistance ou informelles. Comme expliqué plus haut, la dynamique du revenu complique encore la tâche.

Cette section décrit différentes méthodes couramment employées pour cibler la pauvreté.

321 L'évaluation des ressources

Dans les pays développés, il est courant de recourir à l'évaluation des ressources pour identifier les personnes à faible revenu, dans la mesure où la plupart d'entre elles doivent déclarer leurs revenus pour payer leurs impôts.

L'évaluation des ressources est au contraire rarement utilisée dans les pays en développement, à quelques exceptions près. Un programme d'Afrique du Sud et le *Bolsa Família* brésilien reposent sur une évaluation des ressources « non vérifiée » : les individus déclarent leurs revenus sans que le gouvernement ne prenne de mesures pour vérifier si ces déclarations sont exactes (bien que des vérifications soient conduites en Afrique du Sud, par comparaison avec les registres d'impôts sur le revenu, affectant ainsi une petite proportion de candidats). En Afrique du Sud toutefois, le seuil de revenu éligible est fixé à un niveau élevé, entre 70 et 80 pour cent des populations cibles (comme les personnes âgées ou les enfants). Au Brésil, ce seuil est relativement faible et les quotas sont fixés au niveau municipal (ce point sera abordé plus tard).

322 Évaluation indirecte des ressources

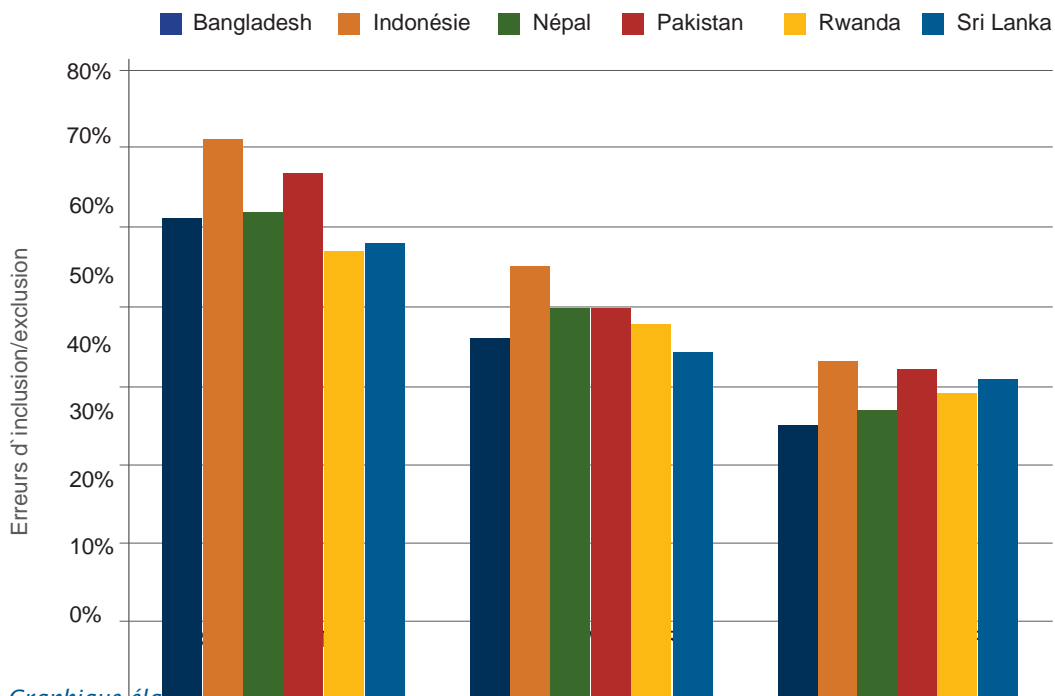
Pendant les dernières années, la méthode de l'évaluation indirecte des ressources (Proxy Means Test, PMT) est devenue un mécanisme de ciblage particulièrement populaire et fortement promu par la Banque mondiale, entre autres institutions. La méthode du PMT se fonde sur des enquêtes nationales auprès des ménages pour définir des valeurs « indicatives » (ou proxys) de ce que possèdent les ménages (généralement à partir de leurs caractéristiques démographiques, de leur capital humain, de leur logement, de leurs biens durables et de leurs moyens de production) corrélés à la consommation des ménages.

Les indicateurs présentant les meilleures corrélations (et faciles à observer et mesurer) sont sélectionnés et servent à évaluer les ménages dans le cadre d'une enquête. Un score est ainsi généré pour chaque ménage et considéré comme une estimation de sa consommation, elle-même indicative du revenu du ménage.

Des données factuelles indiquent qu'en raison de la répartition des revenus dans les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, le PMT peut constituer un mécanisme de sélection relativement arbitraire (Kidd et Wyld 2011; Brown et al 2016), pour deux raisons : les imprécisions méthodologiques et les limites d'informations/de données (Brown et al, 2016).

Le PMT présente toutefois un inconvénient majeur : il se caractérise par une grave erreur de conception intrinsèque. Un ciblage parfait exigerait un coefficient de détermination de 1, tandis qu'un PMT affiche souvent une valeur située entre 0,4 et 0,6. Si ce niveau peut être considéré relativement bon en termes statistiques, il s'avère toutefois hautement problématique pour un mécanisme de ciblage visant à identifier précisément les bénéficiaires. Le Graphique 22 indique ainsi que, même avant l'enquête auprès des ménages (source d'erreurs supplémentaires en raison d'imprécisions de mesure), une grande proportion des bénéficiaires visés se retrouve exclue : dans un ciblage de 10 pour cent de la population, ces erreurs d'exclusion se situent entre 50 et 70 pour cent, contre 40 à 50 pour cent dans un ciblage de 20 pour cent de la population.

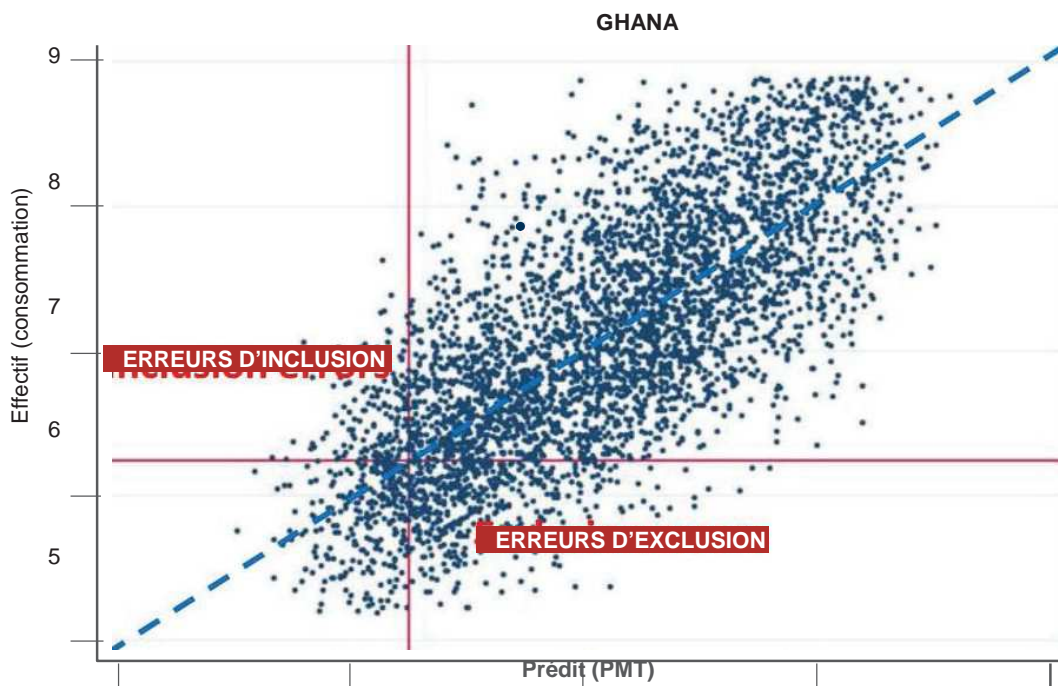
Graphique 22 : Exclusion théorique et erreurs d'inclusion causées par l'évaluation des ressources pour différents taux de couverture



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Le Graphique 23 est un graphique en nuage sur lequel chaque ménage interrogé dans le cadre des enquêtes nationales auprès des ménages organisées dans plusieurs pays africains est cartographié en fonction du classement de son revenu prédit par le PMT et de ses dépenses réelles déduites des observations de l'enquêteur. Dans le cas d'un PMT précis, les ménages se concentrent autour de la ligne bleue en pointillés tracée du coin gauche inférieur au coin droite supérieur ; sur le graphique, les ménages sont en réalité significativement dispersés. Le niveau de consommation des ménages situés au-dessus de la ligne rouge est relativement surestimé, tandis que celui des ménages situés au-dessous de cette ligne est sous-estimé.

Graphique 23 : Graphique en nuage indiquant la consommation effective et la consommation estimée (au moyen d'un score de PMT) des ménages au Ghana⁹

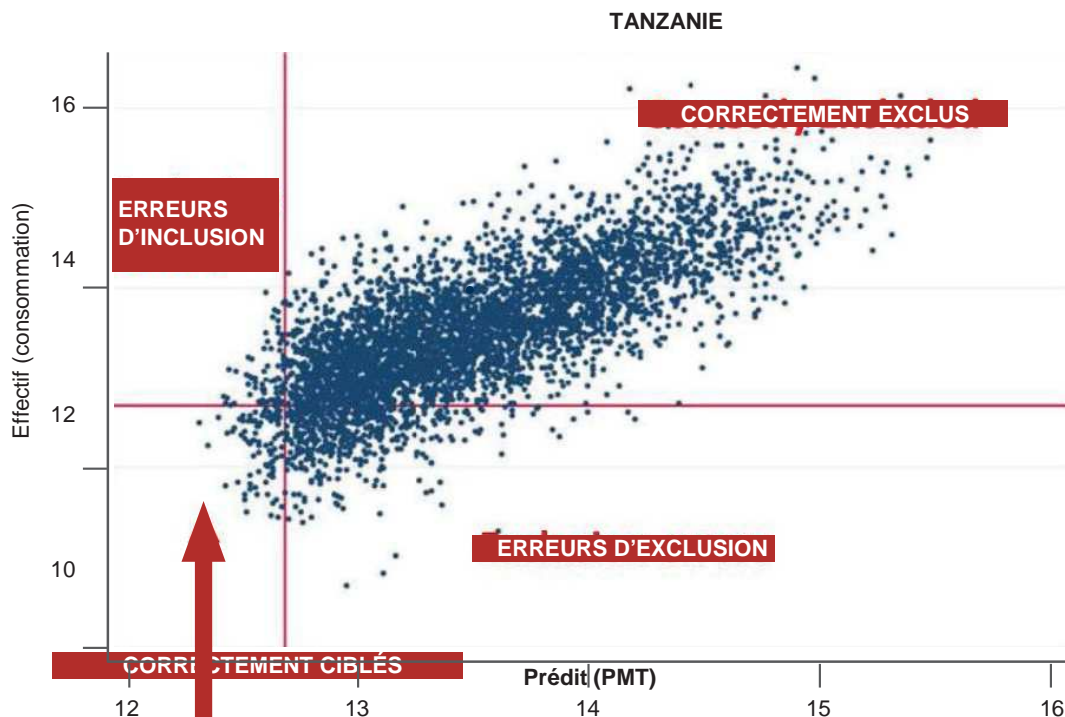


Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Brown et al. (2016) analysent les effets du ciblage PMT (appelé « ciblage économétrique » par les auteurs) dans neuf pays africains (Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Tanzanie et Ouganda). Le Graphique 24 prend l'exemple de la Tanzanie : lorsque la couverture est fixée à 20 pour cent, les seuls ménages correctement sélectionnés par le PMT sont ceux situés dans le rectangle rouge, dans la partie inférieure gauche du Graphique, tandis que les ménages situés dans la partie inférieure droite sont les ménages qui appartiennent aux 20 pour cent les plus pauvres et qui ont été exclus, car le PMT a surestimé leur consommation.

9. Adapté de Brown et al. (2016).

Graphique 24 : Graphique en nuage cartographiant les dépenses effectives et prédites des ménages tanzaniens et l'exactitude du ciblage pour une couverture de 20 pour cent¹⁰



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

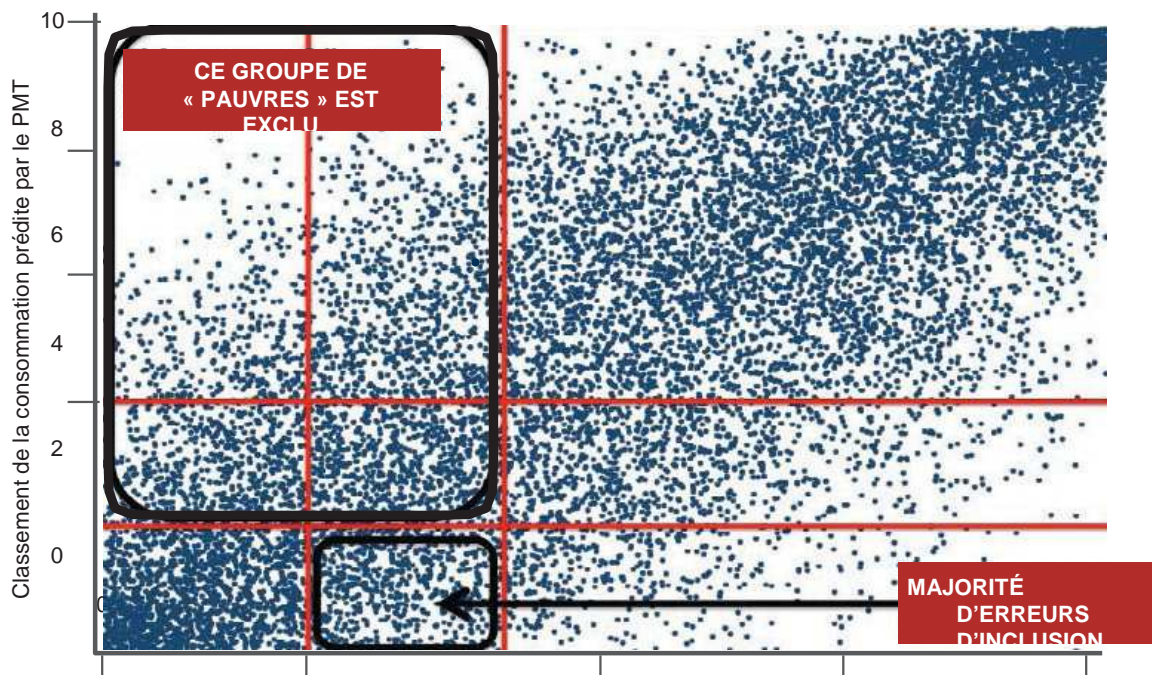
L'étude conclut que le PMT contribue à réduire les erreurs d'inclusion, mais au prix d'erreurs d'exclusion très élevées. Pour 9 régions et un taux de pauvreté de 20 pour cent, la méthode du PMT a pratiquement divisé par deux le taux d'erreurs d'inclusion qui serait obtenu avec une couverture uniforme (universelle) des transferts. Cependant, « le taux moyen d'erreurs d'inclusion est considérable : 81 pour cent des 20 pour cent les plus pauvres (en termes de consommation évaluée par l'enquête) ont été incorrectement identifiés comme non-pauvres par le PMT ».

L'étude constate également que les erreurs d'inclusion et d'exclusion baissent lorsque le seuil de pauvreté augmente, poussant à la conclusion suivante : « le constat selon lequel les erreurs ont tendance à augmenter lorsque le seuil de pauvreté baisse suggère une fois encore que le ciblage économétrique peut rencontrer des difficultés à identifier les personnes très pauvres ». Il est toutefois plus encourageant de constater que « les ménages inclus à tort ne semblent pas figurer parmi les plus riches ; en d'autres termes, beaucoup de ces ménages affichent des valeurs de consommation réelles relativement proches du seuil de pauvreté ».

De fait, il est probablement adéquat de considérer que le PMT constitue un mécanisme de « rationnement » plutôt que de « ciblage ». Le Graphique 25 indique que la majorité des personnes exclues par le PMT (pour une couverture de 20 pour cent) appartiennent aux 40 pour cent les plus pauvres de la population. Avec la même mesure, la grande majorité de ces 40 pour cent les plus pauvres se retrouve toutefois exclue. Lorsque la couverture est faible, le PMT tend donc à sélectionner relativement efficacement un petit groupe de personnes appartenant aux 40 pour cent les plus pauvres de la population en les distinguant au sein d'un bien plus vaste groupe de ménages équivalents.

10. Source : L'enquête nationale sur les niveaux de vie de 2012 (VHLSS 2012) a été utilisée pour générer ces résultats, dont l'analyse a été conduite par Tareq Abu-el-Haj.

Graphique 25 : Graphique en nuage montrant l'efficacité du PMT pour sélectionner des bénéficiaires au sein des 40 pour cent les plus pauvres de la population au Bangladesh¹¹



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Le caractère arbitraire de la sélection du PMT explique les raisons pour lesquelles les membres des communautés le comparent souvent à une loterie (Kidd et Wylde 2011). « On peut comprendre pourquoi un grand nombre des personnes admises ou rejetées peuvent être tentées de voir le ciblage économétrique comme une loterie aléatoire, voire comme une intervention divine » (Brown et al. 2016). La transparence constitue une autre préoccupation : « Les variables et pondérations des scores sont parfois délibérément tenues secrètes pour ne pas inciter à certains comportements. Dans d'autres cas, la méthode et la formule sont trop compliquées ou trop mal expliquées pour que le public puisse les comprendre. Quoi qu'il en soit, les observateurs de terrain ne comprennent pas toujours pourquoi certaines personnes sont sélectionnées et d'autres non au moyen de cette méthode de ciblage » (Brown et al. 2016).

Les inexactitudes des PMT peuvent s'expliquer par différentes raisons. Comme évoqué plus haut, le coefficient de détermination n'est pas particulièrement élevé pour une méthodologie servant à prendre des décisions cruciales pour le bien-être futur des ménages, en leur accordant ou non des transferts. Ce faible niveau peut notamment s'expliquer par le fait que le coefficient de détermination ne tient pas compte de l'âge des actifs ni généralement de leur nombre (par ex. : têtes de bétail). Il peut également être biaisé contre les personnes d'âge moyen ou avancé, comme l'explique l'encadré ci-dessous.

11. Source : L'enquête nationale sur les niveaux de vie de 2012 (VHLSS 2012) a été utilisée pour générer ces résultats, dont l'analyse a été conduite par Tareq Abu-el-Haj.



Encadré 7 : Éventuels préjugés inhérents au PMT

Les évaluations indirectes de ressources sont intrinsèquement biaisées contre les personnes âgées en raison de la méthode employée, qui doit être prise en compte pendant le processus détaillé de conception. Par rapport à des ménages plus jeunes, les personnes âgées ont tendance à posséder des actifs que les PMT corréleront à la richesse, même lorsqu'ils ont perdu de la valeur et sont le résultat d'un revenu passé plutôt que présent (ou qu'ils n'ont plus aucune valeur sur le marché du travail, comme dans le cas de l'éducation).

Il existe donc une plus grande probabilité pour que le revenu des personnes âgées soit surévalué par le PMT, exacerbant ainsi leur risque de se retrouver exclues des programmes (Kidd et Wyld 2011).¹²

Le PMT peut également introduire un biais contre des régions ou groupes ethniques particuliers, par ex. : si le bétail est considéré comme un indicateur de bien-être, il accroîtra la probabilité d'exclusion parmi les éleveurs.

Fonte: Autores.

Concernant les questions de mesures, l'estimation des PMT traditionnels repose sur des informations relatives aux dépenses de consommation recueillies par le biais d'enquêtes nationales auprès des ménages. L'exactitude des formules de PMT dépend donc de la qualité des données relatives aux dépenses de consommation. La fiabilité des agrégats de consommation pose malheureusement souvent problème en Afrique, notamment parce qu'il est difficile d'obtenir de telles mesures, en particulier pour les ménages pauvres. Les enquêtes auprès de ménages représentatifs à l'échelle nationale ne sont en outre organisées que périodiquement et espacées de cinq à dix ans dans certains pays, créant un décalage significatif entre l'estimation de la formule de PMT et sa mise en œuvre et réduisant les performances de la PMT. On peut enfin s'interroger sur le bien-fondé de ne mesurer le bien-être qu'en termes monétaires, sans tenir compte d'autres dimensions de la privation. Voilà pourquoi certains pays, comme la Zambie, ont mis au point des PMT dont l'estimation repose directement sur l'indice multidimensionnel de la pauvreté plutôt que sur des données relatives à la consommation.

Encadré 8 : Étude de cas – Le ciblage du Programme d'assistance aux familles des îles Fidji (Family Assistance Program, FAP)

Il n'y a pas lieu de supposer qu'un PMT serait plus à même que d'autres méthodes d'améliorer les résultats de sélection. Le Programme d'assistance aux familles des îles Fidji (*Family Assistance Program, FAP*) montre qu'un PMT mal conçu peut affecter les ménages et individus vulnérables.¹³ La Banque mondiale (2011) a constaté que le FAP (plus tard connu sous le nom de « Prestation de pauvreté », *Poverty Benefit*), qui reposait sur un PMT, se caractérisait par d'excellents résultats de ciblage (ou de « rationnement ») et figurait probablement parmi les programmes les plus performants au monde. Un autre PMT y a toutefois été introduit pour re-cibler les bénéficiaires du FAP et les faire passer à une nouvelle prestation de pauvreté

; il en est ressorti qu'environ 75 pour cent des bénéficiaires du FAP (dont de nombreuses personnes âgées, handicapées, porteuses de maladies chroniques ou parents célibataires) n'étaient plus admissibles au programme (alors que les enquêtes auprès des ménages avaient démontré que la grande majorité d'entre eux avait été correctement sélectionnés).¹⁴ De fait, sur une île reculée, 71 des 72 bénéficiaires ont été considérés non admissibles par le PMT, probablement parce qu'ils avaient particulièrement pris soin de leur habitation tout au long de leur vie. Chargés d'administrer le re-ciblage, les fonctionnaires de l'assistance sociale ont fait appel à leur bon sens pour corriger les erreurs les plus flagrantes de sélection, malgré la charge de travail supplémentaire que cela représentait (et l'impact produit sur l'efficacité générale du programme). Au Costa Rica, au Mexique et au Pérou, les recenseurs ont également fait preuve de bon sens (et se sont appuyés sur des données relatives aux revenus) pour corriger des erreurs commises par le PMT.¹⁵

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

12. Hannigan (2010) a constaté qu'en Indonésie, le PMT avait généré des biais similaires contre des familles d'âge moyen qui avaient accumulé plus d'actifs que des familles plus jeunes.

13. Une grande partie des informations contenues dans ce paragraphe a été fournie par Gabrielle Smith et repose sur ses recherches qualitatives pour l'UNICEF en 2014.

14. Banque mondiale (2011) et Sibley (2011).

15. Orozco et Hubert (2005), Viquez (2005) et Huber et al (2008).



En somme, les méthodes de PMT « peuvent sembler adéquates lorsque leur objectif principal consiste à réduire les erreurs d'inclusion, c'est-à-dire à éviter que les personnes non pauvres reçoivent des prestations parce qu'elles ont été évaluées par rapport à un seuil fixe. Si l'objectif est de lutter contre la pauvreté, les décideurs politiques disposant d'un budget donné doivent alors se soucier davantage des erreurs d'exclusion que des erreurs d'inclusion » (Brown et al, 2016).

323 Ciblage communautaire

Le ciblage communautaire (CC) constitue un autre mécanisme de ciblage populaire, bien qu'il soit rarement utilisé par des programmes nationaux. Au Rwanda, le mécanisme baptisé « Ubudehe » a toutefois été testé à l'échelle nationale.

Il en existe des variantes très différentes, comme :

- La classification de la richesse (par ex. Le VUP du Rwanda) ;
- La validation parallèle (par ex. : le CGP du Lesotho) ;
- L'application de critères externes (par ex. : le TIP du Malawi) ;
- « Le grand et le bon » (par ex. : une bourse du Bangladesh) ;
- L'application des critères des membres des communautés (le HSNP du Kenya).

Les principaux arguments favorables au ciblage communautaire sont les suivants : il est plus probable que les membres de la communauté soient mieux placés pour comprendre la situation réelle de chacun de ses membres et donc d'identifier les personnes les plus démunies avec une plus grande exactitude que les fonctionnaires du gouvernement ; les communautés ont la possibilité de définir la notion de « besoin » selon leur propre culture locale ; et les individus sont moins tentés de mentir, par crainte d'éventuelles répercussions (Coady et al 2004). Le ciblage communautaire peut permettre de réduire les coûts administratifs pesant sur les gouvernements et les organismes en les transférant vers les communautés.

Le ciblage communautaire repose sur la croyance selon laquelle les communautés sont relativement soudées et qu'elles chercheront naturellement à privilégier les plus démunis. Si certaines communautés pourraient confirmer cette croyance, beaucoup d'autres pourraient au contraire se rapprocher de la description suivante faite par Abraham et Platteau (2002) :

« Plutôt que des 'démocraties rurales' idylliques dont les membres interagissent avec confiance dans une libre atmosphère de coopération, sur la base de normes sociales bien acceptées, certaines communautés ont l'aspect de sociétés répressives où s'exerce un contrôle permanent, où l'on se méfie continuellement des intentions des autres, où les conflits personnels sont monnaie courante et où une structure hiérarchique rigide fondée sur la position sociale régit la vie des habitants. »

Les inégalités de pouvoir et les processus d'exclusion sociale peuvent considérablement influencer le ciblage communautaire (Coady et al 2004). Les membres puissants de la communauté ont souvent tendance à prendre des décisions concernant la sélection, tandis que les moins puissants peuvent être marginalisés.¹⁶

Prenons les exemples du Malawi, du Rwanda et de l'Indonésie.

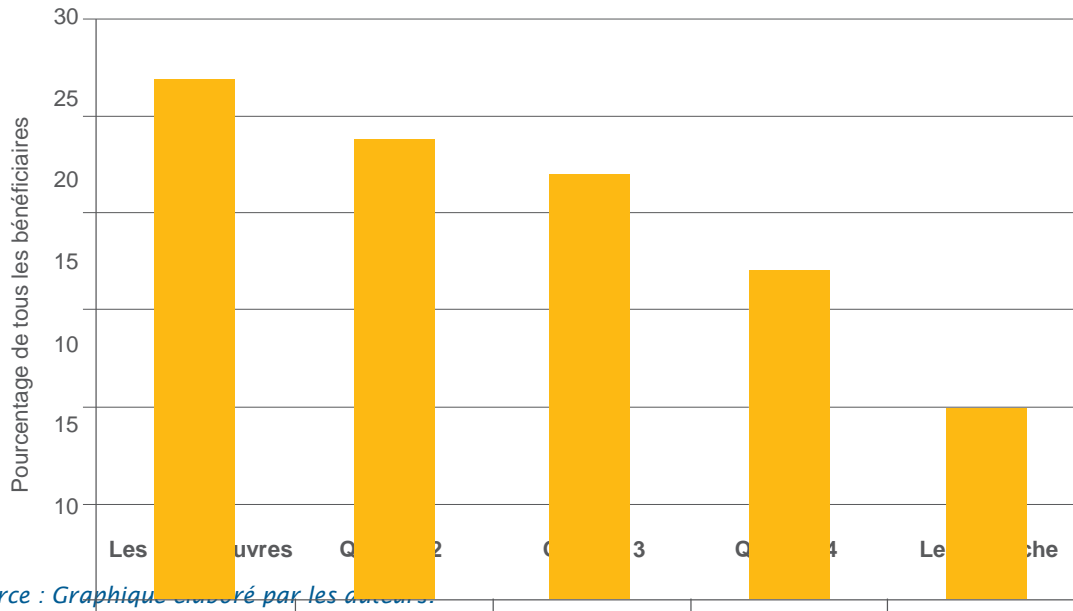
Au Malawi, la sélection des bénéficiaires du TMS repose sur un CC ciblant les 10 pour cent les plus pauvres de la population. Seaman et al. (2008) ont constaté que les ménages qui avaient été physiquement et socialement exclus de la communauté (pour des problèmes d'alcool et de maladies mentales) n'avaient pas été sélectionnés, malgré leur situation d'extrême pauvreté.¹⁷ Si la communauté devait sélectionner 10 pour cent des familles les plus pauvres, seuls 24 pour cent des familles sélectionnées appartenaient en réalité au quintile inférieur de revenus et 32 pour cent appartenaient même aux deux quintiles supérieurs.

16. Cf. Chinsinga (2005) ; Coady et al (2004), Coady et Parker (2005) ; Hossain (2007) ; Conning et Kevane (2002) ; et, Alatas et al (2012).
17. Evidence for Development (2007).



Le Graphique 26 montre les résultats du mécanisme rwandais de CC baptisé « Ubudehe », qui est employé à l'échelle nationale pour cibler les bénéficiaires du transfert monétaire VUP (environ 5 pour cent de la population). Le Graphique 25 signale l'existence d'erreurs d'inclusion très significatives. L'utilisation du mécanisme Ubudehe pour sélectionner les bénéficiaires de soins de santé gratuits a considérablement fait augmenter la proportion de personnes considérées comme pauvres, car les communautés cherchaient à obtenir le plus de prestations possible (le gouvernement a ensuite modifié le système).

Graphique 26 : Proportion de bénéficiaires du programme VUP (Rwanda) dans chaque quintile de revenu¹⁸

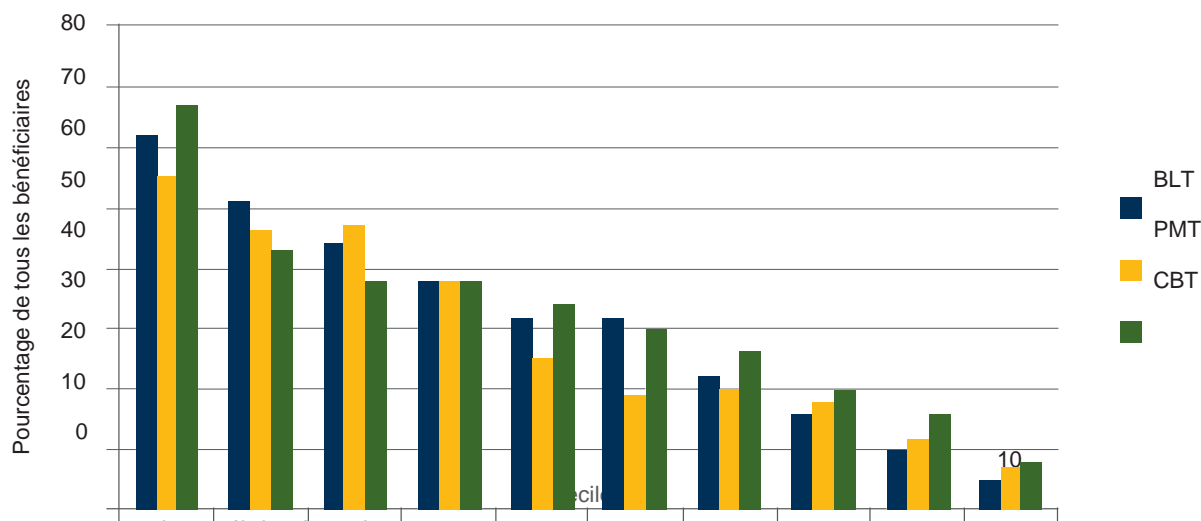


Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Le Graphique 27 compare un programme réel (le transfert monétaire BLT d'Indonésie, fourni en 2008 pendant 9 mois en compensation de la suppression des subventions énergétiques) à une expérience menée par la Banque mondiale au moyen d'un CC et d'un PMT. Cette expérience s'est déroulée à petite échelle ; elle n'a compris aucune « récompense » et n'aurait donc pas dû récolter de bien meilleurs résultats que le programme indonésien BLT, étant donné que les participants n'avaient aucune raison de falsifier leurs réponses ou la sélection. La couverture s'est élevée à près de 30 pour cent dans tous les cas et les trois mécanismes ont en réalité enregistré à peu près les mêmes performances. Le CC a constaté qu'il était plus facile d'identifier les personnes en situation de pauvreté, mais a rencontré plus de difficultés pour établir des distinctions au sein de la majorité de la population, bien plus homogène. Toutes les méthodes ont toutefois exclu la majorité des 30 pour cent les plus pauvres, leur groupe cible.

18. DFID (2013).

Graphique 27 : Comparaison de l'efficacité des mécanismes de ciblage en Indonésie: le programme BLT et une expérience sur le CC et le PMT menée par la Banque mondiale



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

324 Quotas

Certains pays attribuent des quotas aux zones géographiques pour y limiter l'accès aux prestations et appliquent pour ce faire des méthodes de ciblage. On peut citer l'exemple du *Bolsa Família* brésilien et du TMS du Malawi : le Brésil limite le nombre de bénéficiaires dans chaque communauté, tandis que le Malawi accorde des prestations à 10 pour cent de la population de chaque communauté. Dans le cas du Brésil, qui emploie une évaluation non vérifiée des ressources, le système des quotas pourrait constituer l'une des principales raisons des nombreuses erreurs graves continuellement commises. On pourrait s'attendre à ce que les personnes ne déclarent pas l'intégralité de leurs revenus. Seule une proportion fixe de la population peut en outre bénéficier du programme. Étant donné que 49 pour cent des bénéficiaires admissibles sont exclus du programme,¹⁹ il serait possible que le système accorde la priorité aux candidats qui sont capables de duper plus efficacement le système, alors qu'ils sont moins vulnérables, et qui sont donc mieux placés pour passer en tête de file.

Lorsqu'un même ratio est établi dans toutes les communautés pour tenir lieu de quota, comme au Malawi, le système est biaisé contre les communautés les plus pauvres, en réalité plus susceptibles de contenir une plus forte proportion de personnes vivant en situation de pauvreté que des communautés plus aisées. Comme il a été dit au sujet du *Bolsa Família*, les membres les plus démunis de la communauté risquent dans tous les systèmes de quotas de perdre la course aux prestations, comme nous le verrons plus tard, dans la section consacrée à la mise en œuvre. Les quotas font en outre peser un poids significatif sur les dirigeants communautaires de première ligne, souvent chargés de sélectionner une poignée de privilégiés parmi les nombreuses personnes éligibles. Les quotas constituent un autre exemple de rationnement, plutôt que de ciblage, dans les processus de sélection.

19. Soares et al. (2010).



Encadré 9 : Évaluer les droits individuels en tenant compte du bien-être des ménages

À cause d'hypothèses simplistes, l'accès d'un individu à ses droits individuels (comme les pensions et les subventions d'invalidité) peut être déterminé par une évaluation des revenus d'autres personnes, comme les membres de son ménage. Une telle façon de procéder peut priver ce candidat de son droit à la sécurité sociale, qui est un droit individuel. Le ciblage fondé sur les ménages ne tient pas compte de la répartition des richesses et des revenus au sein du ménage ; les personnes vulnérables peuvent s'en trouver affectées, en particulier celles qui ne sont pas capables de gérer elles-mêmes leur revenu, comme les personnes handicapées ou les personnes âgées. Ces individus, s'ils appartiennent à des ménages considérés comme non pauvres et donc non admissibles, sont ainsi privés de leur accès aux systèmes de protection sociale. De nombreux pays adoptent une approche très différente de celle-ci, en octroyant des subventions individuelles comme des pensions de vieillesse ou des subventions d'invalidité et en n'évaluant les revenus au niveau des individus et non des ménages.

Dans certains pays, comme le Kenya et les îles Fidji, la politique du Gouvernement insiste sur le fait que les ménages ne peuvent recevoir qu'une subvention de protection sociale, ce qui peut avoir pour conséquence d'exclure les personnes des systèmes sous prétexte qu'elles vivent au sein d'un ménage dont un autre membre perçoit déjà une prestation. Lorsqu'il est question de prestations individuelles, la restriction du nombre de bénéficiaires au sein des ménages semble fondée sur une logique boiteuse supposant que les prestations sont ensuite partagées de façon équitable entre les membres d'un même ménage. Certains pays ne prévoient aucune restriction concernant le nombre de prestations auxquelles peut prétendre un ménage, tant que ses membres remplissent les critères d'admissibilité. En Afrique du Sud par exemple, les ménages peuvent recevoir plusieurs subventions, puisque les programmes s'y adressent aux individus.

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

3.3 AUTO-CIBLAGE

L'auto-ciblage constitue une autre possibilité, où les candidats peuvent eux-mêmes décider de devenir bénéficiaires d'un programme. C'est le cas dans certains programmes de main-d'œuvre (comme NREGA, en Inde), dont les salaires sont maintenus à un niveau suffisamment bas pour qu'en théorie seules les personnes véritablement dans le besoin y participent. Il arrive toutefois que les ménages nombreux y envoient leur main-d'œuvre excédentaire (généralement des jeunes), tandis que les ménages plus réduits possédant une main-d'œuvre insuffisante ne peuvent se permettre de rejoindre de tels programmes. Ce processus est clairement décrit dans McCord (2005).

Il existe d'autres types d'auto-ciblage, comme la distribution de biens de qualité inférieure. Le Bangladesh vend par exemple du riz via son programme de « ventes ouvertes » (Open sales), auquel ne recourent que les personnes vivant en situation de pauvreté. Les longues files contribuent également à dissuader les personnes ne cherchant pas désespérément à se procurer de tels biens.

L'auto-ciblage peut parfois fonctionner dans des programmes universels : les riches n'y participent généralement pas, car les prestations en jeu ne méritent pas qu'ils consacrent du temps à les obtenir. Au Népal, la plus faible couverture se trouve à Katmandu, dont les habitants sont plus aisés et le montant de la pension est trop faible pour valoir le coup.

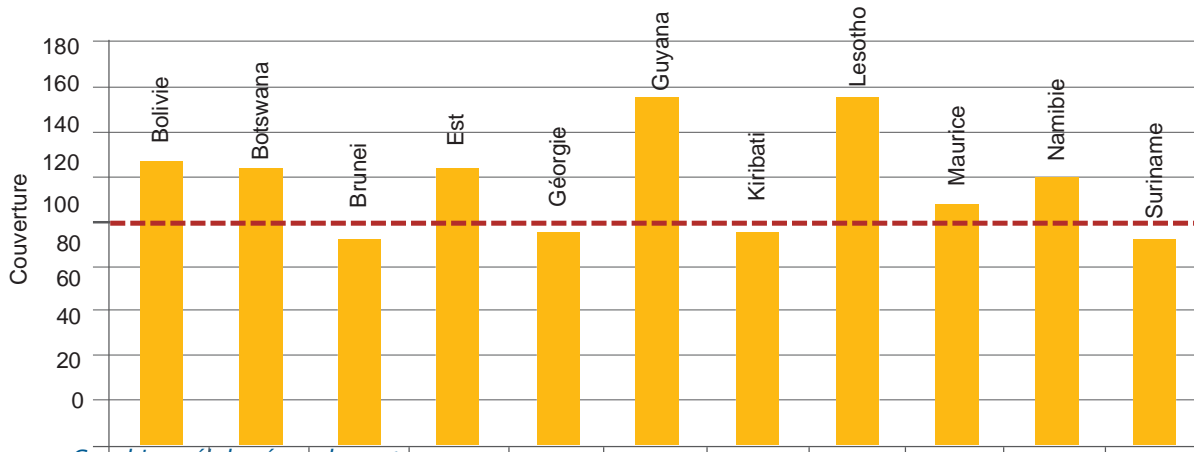
3.4 CIBLAGE CATÉGORIEL

Les programmes de protection sociale fondés sur le cycle de vie adoptent par définition une méthode de ciblage définissant l'admissibilité à partir de caractéristiques géographiques ou démographiques spécifiques (par ex. : âge, composition du ménage, situation individuelle comme la maladie, le handicap ou le veuvage). Il est souvent conjugué à des formes de ciblage économique ; en Afrique, plusieurs transferts monétaires ciblent par exemple des catégories (enfants vulnérables, personnes âgées, personnes handicapées, femmes célibataires), mais adoptent également des filtres supplémentaires de ciblage économique tels que le PMT ou le CC afin de limiter leur accès aux personnes pauvres, ou du moins à des ménages non riches (voir section suivante). Dans certains cas, l'accès est universellement accordé à tous les ménages ou individus appartenant à une catégorie déterminée (par ex. : pension sociale, handicap universel ou aide à l'enfant).

3.4.1 Efficacité des programmes fondés sur un ciblage catégoriel universel

Un programme fondé sur un ciblage catégoriel universel présente l'avantage d'une conception et d'une mise en œuvre simples. Le Graphique 28 fournit des exemples de couverture de bénéficiaires ciblés par des programmes de pensions sociales dans des pays en développement. Les taux d'erreurs d'exclusion y sont très faibles : le problème, c'est que le nombre de personnes participant à ces programmes semble supérieur au nombre de personnes admissibles (probablement parce que les plus jeunes y ont accès). Sur le plan de l'incidence, ces programmes pourraient être présentés de façon peu attractive, car la plupart des prestations n'atteignent probablement pas les 40 pour cent les plus pauvres de la population, mais la vaste majorité des bénéficiaires ont malgré tout besoin de cet appui, comme expliqué plus haut.

Graphique 28 : La couverture de pensions universelles par rapport à la population admissible aux pensions²⁰



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Les méthodes de ciblage catégoriel universel n'obtiennent pas de résultats significativement inférieurs à ceux d'autres méthodes de ciblage économique (PMT ou CC) en matière de sélection des pauvres. Brown et al. (2016) ont simulé les performances du PMT et des méthodes traditionnelles de ciblage catégoriel dans quatre pays africains (Graphique 30 ci-dessous).

20. Fonte: Kidd e Hossain (2015).

Graphique 29 : Performances des méthodes de ciblage dans des pays africains

	NIGER	NIGERIA	TANZANIE	OUGANDA	MOYENNE
Ciblage universel (revenu de base)	0,177	0,169	0,183	0,168	0,171
Variables de base du PMT					
PMT de base					
Ciblage catégoriel					
Plus de 65 ans	0,185	0,182	0,185	0,171	0,181
Veuvage ou handicap	0,192	0,181	0,187	0,174	0,182
Vieillesse, veuvage et handicap	0,182	0,180	0,188	0,169	0,180
Enfants de moins de 14 ans (maximum 3)	0,179	0,169	0,178	0,165	0,170
Vieillesse, veuvage, handicap et enfance	0,179	0,170	0,183	0,163	0,171
Femmes chefs de ménage avec enfant(s)	0,191	0,190	0,179	0,166	0,185
Choc (sécheresse, inondation ou perte du bétail)	0,192	0,196	0,196	0,197	0,196

Source: Brown et al. (2016).

En les analysant en termes d'impact sur la pauvreté pour un budget donné (égal à l'écart de pauvreté global), ils constatent que le PMT « n'obtient en moyenne que des résultats légèrement meilleurs qu'un revenu universel de base ». La méthode de « fiche d'évaluation démographique simple » peut s'avérer presque aussi efficace que le ciblage économique (PMT) en termes d'impact sur la pauvreté. De fait, en permettant d'éventuels retards de mise en œuvre de la PMT, les méthodes de ciblage catégoriel simples obtiennent en moyenne de meilleurs résultats de réduction des taux actuels de pauvreté. Cette conclusion serait incontestablement corroborée après la prise en compte de l'ensemble des coûts d'un bon ciblage » (Brown et al. 2016).

Ils concluent que « si le ciblage catégoriel ne produit pas le même impact sur la pauvreté qu'un PMT de base, il s'en rapproche clairement et présente l'avantage d'être plus simple et transparent ».

3.4.2 Options envisageables pour réduire la couverture des programmes fondés sur le cycle de vie

Les programmes de transferts sociaux fondés sur le cycle de vie présentent une vaste gamme d'options de conception simples permettant de réduire leur couverture (et donc leur coût) en adoptant une définition plus étroite des catégories admissibles. Dans le cas des pensions de vieillesse et d'aide à l'enfant, des décisions peuvent par exemple être prises pour modifier l'âge d'admissibilité. Certaines pensions de vieillesse sont ainsi proposées sur une base universelle, mais uniquement aux plus de 60 ans. La Géorgie propose par exemple sa pension à toutes les femmes de plus de 60 ans, mais seulement aux hommes de plus de 65 ans. Le Vietnam a dans une certaine mesure adopté un ciblage de ce type en limitant initialement sa subvention d'assistance sociale pour les personnes âgées aux plus de 90 ans, pour ensuite revoir progressivement cet âge à la baisse (85 puis 80 ans, voire plus bas dans certaines provinces), en conjuguant toutefois cette méthode à un « test de pension » (voir plus bas). Le Népal proposait initialement sa pension aux plus de 75 ans ; quelques années plus tard, cet âge et passé à 70 ans (60 ans pour certaines catégories de la population). De même, une aide à l'enfant pourrait être initialement fournie aux enfants en bas âge : l'Afrique du Sud proposait initialement son aide à l'enfant aux moins de 7 ans ; l'âge d'admissibilité a ensuite progressivement augmenté pour atteindre 18 ans (bien que ce programme utilise également l'évaluation des ressources).

Une autre méthode simple permettant de limiter la couverture consiste à se concentrer sur des programmes couvrant des zones géographiques déterminées, mais à desservir tous les membres de la catégorie concernée vivant dans cette zone. Lorsqu'un ciblage géographique est utilisé, les programmes ont tendance à privilégier les régions ou provinces les plus pauvres d'un pays. Le ciblage géographique doit toutefois être utilisé pendant la première étape d'une expansion progressive dans un pays.

Dans les cas de subventions d'invalidité, il est possible de réduire la couverture en se concentrant sur les personnes les plus lourdement touchées, ce qui s'avère toutefois relativement complexe à mettre en pratique et sera abordé dans la section suivante sur la mise en œuvre.

3.5 APPROCHES HYBRIDES CONJUGUANT LES CIBLAGES CATÉGORIEL ET ÉCONOMIQUE

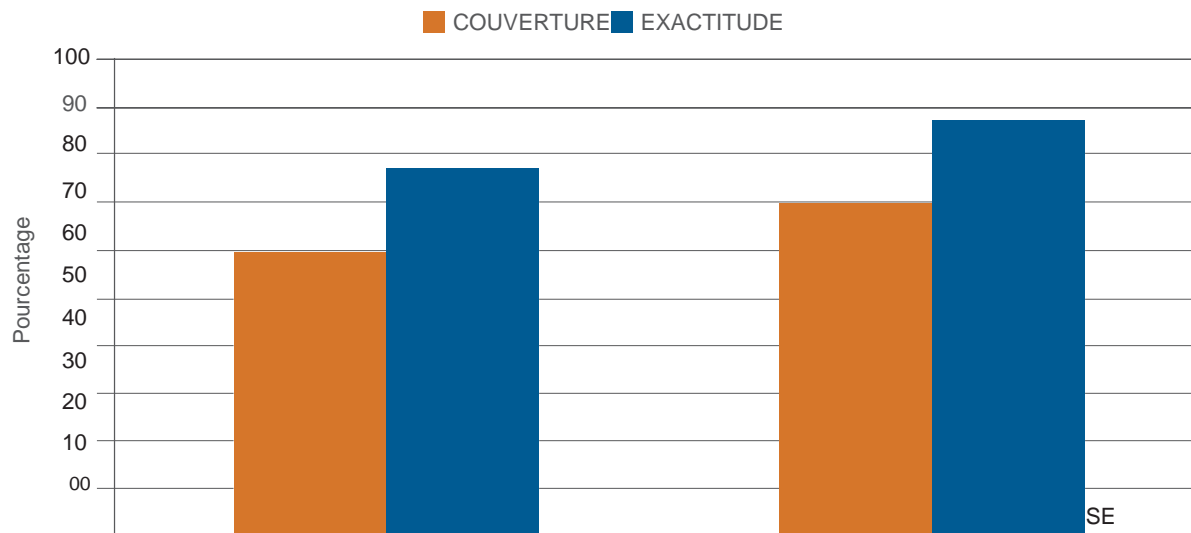
Même les systèmes fondés sur le cycle de vie peuvent comprendre une forme de ciblage de la pauvreté ou de ciblage économique pour identifier les personnes dans le besoin pendant une certaine étape de leur vie et exclure celles qui sont considérées comme non méritantes ou ne se trouvant pas dans le besoin. C'est très courant en Afrique, où la plupart des programmes d'assistance sociale adoptent des caractéristiques de l'approche fondée sur le cycle de vie comme critères primaires de sélection, qu'ils conjuguent à des critères de sélection économique afin d'assurer une orientation plus marquée vers les pauvres. L'utilisation d'une combinaison de ciblage de la pauvreté et de ciblage catégoriel se heurte à tous les défis et limites décrits plus hauts, lorsque l'objectif consiste à lutter contre la pauvreté. À l'inverse, le ciblage économique peut s'avérer plus efficace lorsqu'il est conçu comme un mécanisme permettant de « filtrer les riches », jetant de facto les bases d'une couverture quasi universelle. Cette approche est actuellement explorée dans quelques pays d'Afrique (comme la Zambie, le Lesotho et prochainement le Mozambique), où le ciblage économique est conjugué au ciblage catégoriel pour des programmes fondés sur le cycle de vie sous la forme d'un « test de richesse ».

3.5.1 Test de richesse

Comme il a été dit plus haut, l'efficacité du ciblage de la pauvreté varie en fonction de la couverture. Plusieurs pays ont fait le choix de politique d'une plus vaste couverture et se sont concentrés sur l'exclusion des plus riches, plutôt que de chercher à identifier les personnes vivant en situation d'extrême pauvreté. Le test de richesse pourrait s'avérer plus simple à concevoir que des mécanismes destinés à identifier les personnes vivant en situation de pauvreté. C'est ce que fait l'Afrique du Sud avec son évaluation des ressources non vérifiée, en fixant le revenu admissible à un niveau élevé pour permettre à une majorité de bénéficier du programme.

Le Graphique 30 indique l'efficacité du ciblage de la pension de vieillesse et de l'appui à l'enfant de l'Afrique du Sud. Leur couverture est relativement élevée, tout comme leur exactitude (proportion du groupe visé effectivement incluse).²¹ L'application d'une mesure de l'incidence (c'est-à-dire la proportion des prestations allant aux 40 pour cent les plus pauvres de la catégorie) ne permettrait pas de l'évaluer aussi bien. En réalité, la plupart des erreurs enregistrées en Afrique du Sud sont vraisemblablement dues à des problèmes survenant pendant la mise en œuvre, abordés dans la section suivante. Il convient également de noter que le Gouvernement sud-africain a décidé en 2015 de rendre sa pension universelle, puisque la retirer à quelques individus représenterait trop d'efforts administratifs.

Graphique 30 : Couverture et exactitude de la sélection de la pension de vieillesse et de l'aide à l'enfant de l'Afrique du Sud



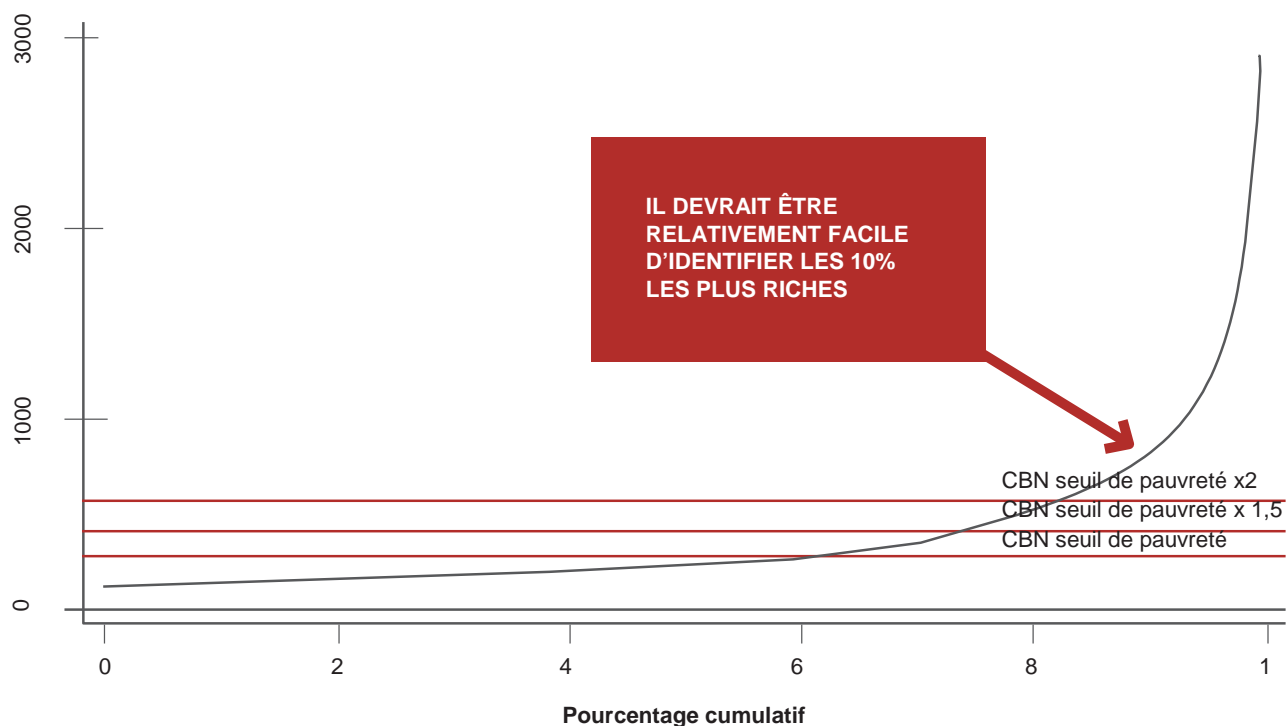
Source : Graphique élaboré par les auteurs.

21. UNICEF et SASSA (2014) et Samson et al (2007).

CHOIX DE CONCEPTION DANS LES PROCESSUS DE SÉLECTION

Le Graphique 31 montre la répartition des ménages au Lesotho en termes de richesse relative, des plus pauvres aux plus riches. Comme observé plus tôt au sujet du Bangladesh, bien que la distribution soit relativement horizontale pour la plupart de la population, la courbe monte à mesure qu'elle se rapproche des plus riches. Au niveau de ce point, il doit être facile de distinguer les plus riches du reste de la population en utilisant un critère relativement simple. Des évaluations peuvent par exemple être conduites à partir de déclarations d'impôt sur le revenu ou de cotisations à la sécurité sociale.

Graphique 31 : Répartition des dépenses au Lesotho, illustrant le potentiel du test de richesse

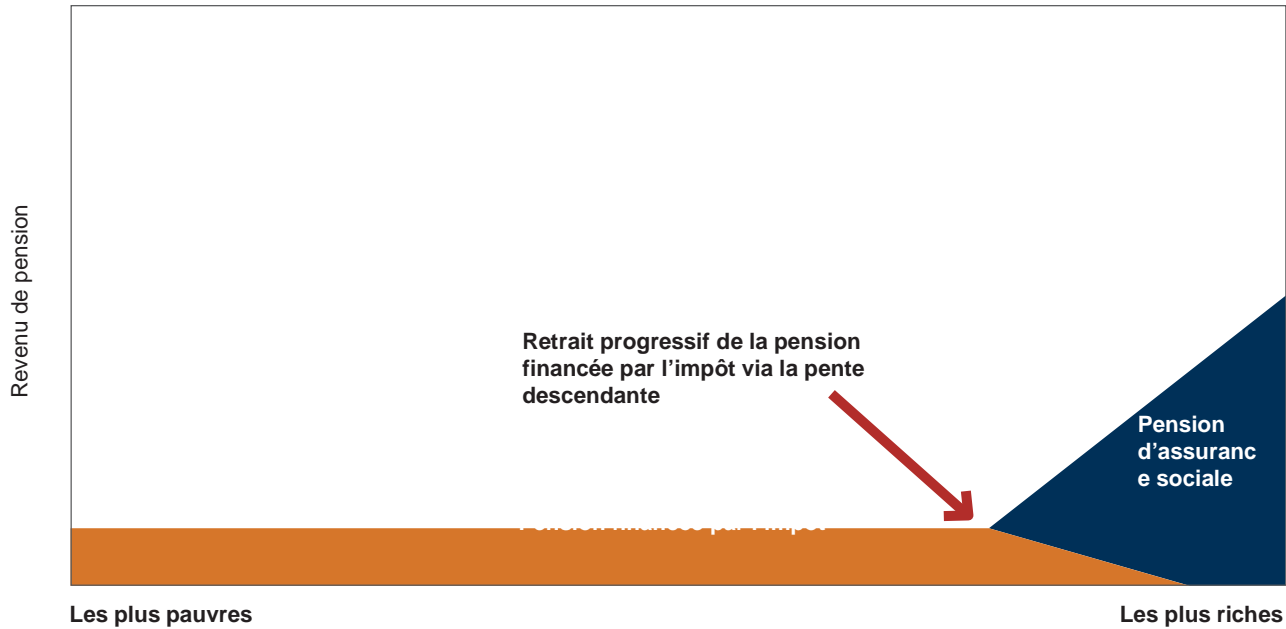


Source : Graphique élaboré par les auteurs.

3.5.2 Test de pension

Il existe d'autres méthodes relativement simples permettant d'exclure les plus riches, comme le test de pension : les personnes déjà bénéficiaires d'une pension publique (comme un service public ou une pension de sécurité sociale) ne peuvent pas bénéficier d'un programme financé par l'impôt. Si toutefois le montant de la pension financée par l'impôt est similaire à celle des régimes contributifs les plus bas, le test de pension pourrait dissuader les personnes à adhérer à des régimes contributifs. Pour réduire cet effet dissuasif, il est notamment possible d'introduire une forme de pente descendante, comme l'illustre le Graphique 32 : la pension financée par l'impôt serait ainsi progressivement retirée des bénéficiaires de la pension contributive et le taux de retrait de la pension augmenterait proportionnellement au montant de la pension contributive. Le Chili se sert d'une méthode de ce genre pour retirer sa pension sociale des bénéficiaires de régimes contributifs, avec un rapport de retrait de 3:1.

Graphique 32 : Modèle de test de pension avec pente descendante



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Le Tableau 3 indique l'impact d'un rapport de retrait de 5:1 sur une pension de niveau 1 d'un montant de 300 USD par mois. Les bénéficiaires d'une pension contributive de 100 USD par mois se verraient retirer 20 USD de la pension financée par l'impôt, percevant un total de 380 USD, tandis que les bénéficiaires d'une pension contributive de 500 USD se verraient retirer 100 USD, percevant une pension totale de 700 USD par mois. Toute personne percevant 1 500 USD ou plus ne bénéficierait pas de la pension de niveau 1. En situation de capacités administratives limitées, ces retraits seraient réalisés plus simplement : aux Maldives par exemple, tout bénéficiaire d'une pension contributive reçoit 50 pour cent de la pension universelle de niveau 1.

Tableau 3 : Impact d'un rapport de retrait de 5:1 de la pension contributive sur le revenu total de pension, pour une pension mensuelle de 300 USD

Revenu de pension contributive (\$)	Montant retenu de la pension de niveau 1 (\$)	Revenu de pension global (\$)
0	0	300
100	20	380
500	100	700
1.000	200	1.100
1.500	300	1.500

Source : Tableau élaboré par les auteurs.



3.6 AUTRES DÉFIS POSÉS PAR LE CIBLAGE DE LA PAUVRETÉ

Au-delà de l'exactitude, le ciblage de la pauvreté pose un certain nombre de défis, récapitulés ci-dessous.

3.6.1 Coûts administratifs

Les processus de sélection visant à identifier les personnes en situation de pauvreté sont nécessairement beaucoup plus complexes que le ciblage catégoriel, dans la mesure où ils comportent beaucoup plus d'étapes, exigent de recueillir beaucoup plus d'informations et requièrent la participation de beaucoup plus de personnes. L'évaluation indirecte des ressources exige par exemple la saisie d'une grande quantité d'informations qui se révèlent parfois difficiles à obtenir et un grand nombre de recenseurs, tandis qu'une pension universelle ne repose que sur une seule information : l'âge de la personne. Les coûts administratifs du ciblage de la pauvreté sont donc nécessairement beaucoup plus élevés que ceux d'un simple ciblage catégoriel. Les coûts de sélection varient également en fonction de la fréquence de recertification, abordée dans la section suivante.

En réalité, dans le contexte de pauvreté généralisée de beaucoup de pays africains, le ciblage devient avant tout une question de rationnement. Avec un budget limité, aucune des méthodes ne peut fonctionner particulièrement bien en employant un ciblage économique. Les coûts (et l'acceptabilité sociale) doivent donc constituer un facteur déterminant dans le choix de l'approche de ciblage. « Les méthodes en vigueur ne permettent pas efficacement d'atteindre les plus pauvres. En pratique, le coût de chaque méthode peut donc s'avérer déterminant dans le choix de la méthode » (Brown et al. 2016).

3.6.2 Incitations à effets pervers

Les régimes de protection sociale doivent être conçus de sorte à inciter les personnes à participer au marché du travail et à investir dans des activités génératrices de revenus, et ne pas les inciter à rester en situation de pauvreté. Les processus de sélection fondés sur la pauvreté sont toutefois susceptibles de dissuader leurs bénéficiaires de travailler, car l'État les informe qu'il bénéficieront de ces programmes s'ils restent pauvres. Si les prestations sont fixées à un montant similaire à celui des salaires réels, les bénéficiaires peuvent être tentés de ne pas travailler : s'ils acceptent du travail, ils perdront leurs prestations pour n'obtenir qu'une légère hausse de leur revenu. Le « taux marginal d'imposition » effectif revêt donc une grande importance. L'encadré ci-dessous fournit une explication simple de ce type d'incitations.

Encadré 10 : La sélection fondée sur la pauvreté et son effet dissuasif vis-à-vis du travail – un exemple simple

Imaginons qu'un pays propose aux familles avec de jeunes enfants une prestation de protection sociale de 10 000 USD par an. Dans un tel cas de figure, le type de mécanisme de sélection utilisé est susceptible de produire un impact significatif sur le revenu effectif de ces familles. Dans un pays fixant le seuil de revenu admissible à 10 000 USD, une famille gagnant 9 000 USD recevrait alors un revenu global de 19 000 USD, alors qu'une famille gagnant 11 000 USD n'aurait le droit à aucune prestation de protection sociale (ce qui représenterait un taux marginal d'imposition extrêmement élevé) et ne conserverait que le revenu de son travail, à savoir 11 000 USD. Il s'avérerait donc logique pour elle de travailler moins pour ne gagner que 9 000 USD, ce qui lui permettrait de faire passer son revenu global à 19 000 USD.

²²

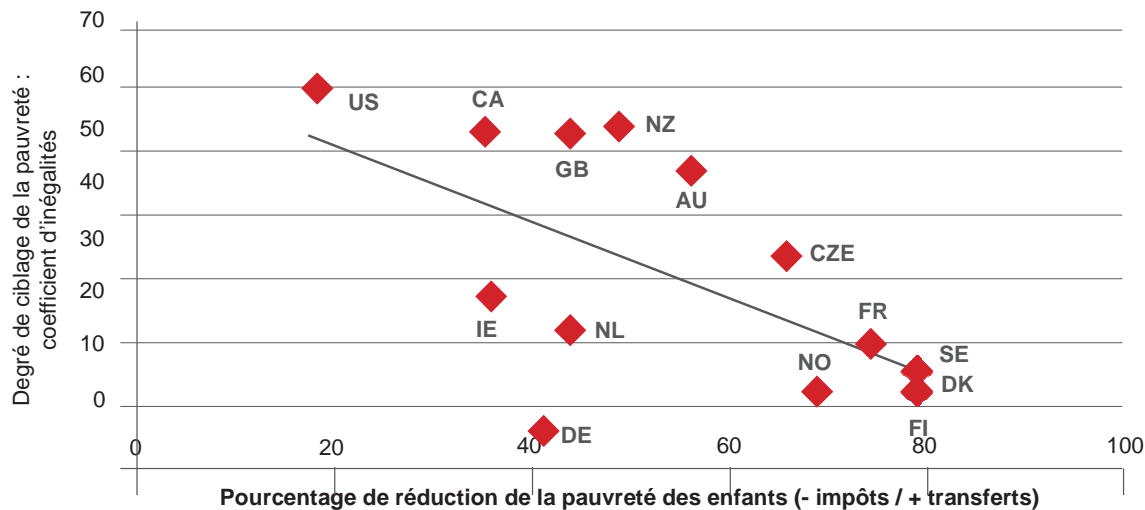
À l'inverse, dans un pays distribuant des prestations universelles, une famille gagnant 9 000 USD recevrait alors un revenu global de 19 000 USD, et une famille gagnant 11 000 USD recevrait un revenu global de 21 000 USD. L'effet dissuasif vis-à-vis du travail aurait alors disparu et le travail garantirait un revenu supérieur.

À l'inverse, si les prestations sont universelles, elles peuvent ne créer aucun effet dissuasif vis-à-vis du travail, à condition que le montant de la prestation soit fixé à un niveau adéquat. Dans un tel cas de figure, les bénéficiaires ne seront pas sanctionnés par un retrait de leurs prestations si leur revenu augmente de façon significative.

22. Certains pays développés essaient d'utiliser une pente descendante pour réduire progressivement les prestations et baisser le taux marginal d'imposition. Cette méthode est toutefois très difficile à mettre en œuvre et peut ne pas fonctionner, même dans les pays développés.

Les pays en développement fournissent des données probantes concernant les effets pervers générés par la sélection fondée sur la pauvreté. Le Graphique 34 indique que, dans les pays développés, il existe une forte corrélation négative entre la sélection fondée sur la pauvreté et l'efficacité de la lutte contre la pauvreté infantile (le « coefficient d'inégalité » mesure le degré de sélection fondé sur la pauvreté : plus il est élevé, plus le niveau de sélection fondé sur la pauvreté l'est également).²³ Il est évident que les pays fournissant un accès plus universel aux régimes de protection sociale (comme la Suède, la Norvège, le Danemark, la France et la République tchèque) affichent généralement des taux de pauvreté inférieurs aux pays ne cherchant qu'à sélectionner des familles et des enfants vivant en situation de pauvreté (principalement des pays anglo-saxons).

Graphique 33 : Relation entre le niveau de ciblage et le recul de la pauvreté des enfants²⁴



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

L'une des principales raisons pour lesquelles il existe une corrélation entre une plus vaste sélection fondée sur la pauvreté et un moindre impact sur la pauvreté des enfants réside dans le fait que la sélection fondée sur la pauvreté dissuade les jeunes mères de travailler, réduisant ainsi leur revenu et affectant leurs enfants. Il s'agit d'un défi de taille dans les pays anglo-saxons. À l'inverse, dans des pays proposant des prestations plus universelles (comme les pays nordiques), les femmes entrant sur le marché du travail ne sont pas sanctionnées par un retrait de leurs transferts. Une récente étude de Hirsh et Hart Free (2013) explique comment les réformes du système de sécurité sociale britannique continuent de créer des incitations à effets pervers, qu'il cherche pourtant à réduire.

Il est également démontré que les pensions financées par l'impôt utilisant une sélection fondée sur la pauvreté peuvent miner les régimes de pensions contributives. En Australie et en Afrique du Sud (où les plus aisés n'ont pas accès aux pensions financées par l'impôt), les cotisants de régimes de pensions contributives retirent l'intégralité de leur épargne avant de prendre leur retraite, plutôt que de les transformer en une pension normale, entrant eux-mêmes en situation de pauvreté pour pouvoir réclamer la pension publique fondée sur l'évaluation des ressources.²⁵ Cette incitation à effet pervers explique clairement pourquoi l'Australie présente les taux de pauvreté chez les personnes âgées les plus élevés parmi les pays développés, tandis que la Nouvelle-Zélande (qui distribue une pension universelle) présente les taux les plus bas.²⁶ En Nouvelle-Zélande en effet, toutes les personnes âgées reçoivent la pension universelle publique et des pensions contributives, sans aucune sanction. Comme noté plus haut, la Nouvelle-Zélande récupère toutefois une partie des coûts de sa pension universelle au travers du système fiscal, une approche plus sensée pour réduire les coûts que celle adoptée par l'Australie. Dans le cas d'une pension minimale d'un régime contributif, pourquoi épargner pendant des années pour ensuite constater que l'on reçoit le même montant que ceux qui ne l'ont jamais fait et ont pourtant droit à des prestations pour la simple raison qu'ils perçoivent un faible revenu ? Un tel scénario pourrait bien miner l'extension des régimes de pensions contributives au secteur informel dans les pays en développement.

23. Voir Whiteford et Adema (2007) pour une explication plus détaillée.

24. Source : Whiteford et Adema (2007).

25. Sass (2004) et Samson et al (2007).

26. Kidd et Whitehouse (2009).



Dans les pays en développement, il n'a guère été prouvé que les programmes de réduction de la pauvreté produisent des incitations à effets pervers, ce qui pourrait toutefois s'expliquer par la mauvaise qualité des processus de sélection utilisés. Une forte proportion des bénéficiaires des programmes constituent déjà des « erreurs d'inclusion », c'est-à-dire qu'ils sont trop aisés pour en bénéficier. De plus, compte tenu de l'irrégularité des re-sélections (dont l'intervalle peut monter à dix ans), les bénéficiaires ne savent pas qu'ils peuvent être radiés des programmes si leurs revenus augmentent : les programmes fondés sur une évaluation des ressources ne mesurent pas directement leur revenu et ne peuvent donc pas enregistrer une éventuelle hausse de revenus si ces derniers n'ont pas été transformés en actifs ou en indicateurs pertinents. Une récente étude menée en Géorgie par la Banque mondiale indique toutefois que les mères de jeunes enfants sortent du marché du travail en réaction à l'évaluation indirecte des ressources, ne voulant pas gagner plus par crainte d'être exclues des programmes (Kits et al 2013).

Dans le cadre du Programme éthiopien de filets sociaux productifs (*Productive Safety Net Programme*, PSNP), qui recourt souvent à la sélection communautaire fondée sur la pauvreté, il est évident que la contribution de la « production propre » des bénéficiaires à la consommation globale a considérablement baissé entre 2006 et 2010 (Berhane et al 2011). De fait, la consommation globale des familles bénéficiaires a baissé sous l'effet de leur participation effective au programme (Tafere et Woldehanna 2012). Les raisons de ce phénomène ne sont pas claires : la sélection fondée sur la pauvreté du PSNP pourrait produire des incitations à effets pervers réduisant leur production, ou la demande de travail dans des chantiers publics pourrait réduire la capacité des familles à mener leurs propres activités génératrices de revenus. Ce dernier facteur étant présent en 2006 et 2010, il serait probable que l'incitation à effet pervers produite par le processus de sélection soit le principal facteur.

Il n'a pas été prouvé que les systèmes fondés sur un accès universel créent des incitations à effets pervers liés à leur processus de sélection. Il n'existe en réalité aucune raison pour que ce soit le cas. Comme indiqué plus haut, les données relatives aux pays développés indiquent qu'un accès universel facilite l'entrée sur le marché du travail. Dans les pays en développement, les seuls programmes de protection sociale fournissant un accès universel sont les pensions de vieillesse, et de nombreuses données indiquent que de nombreuses personnes âgées (et leurs familles) utilisent activement leurs transferts pour mener des activités génératrices de revenus.²⁷

3.6.3 Les coûts moraux des méthodes de sélection

Sen (1995) considère que les processus de sélection fondés sur la pauvreté récompensent implicitement la malhonnêteté et la fraude. Si les personnes non pauvres parviennent à mentir sur leur revenu (ou sur leurs actifs et caractéristiques, dans le cas d'évaluations indirectes des ressources), elles se voient alors récompensées par l'État, qui leur donne accès à un programme de protection sociale. Cette récompense du mensonge a pour conséquence de généraliser la fraude dans les processus de sélection fondés sur la pauvreté. Dans le programme de prestations sociales du Malawi, 9 pour cent des ménages ont par exemple créé des « membres fantômes » afin d'accroître leur probabilité d'être sélectionnés par le programme.²⁸ Si Maurice est passé en 1958 d'une sélection fondée sur la pauvreté à un accès universel à sa pension de vieillesse, c'est principalement parce que ceux qui déclaraient honnêtement leur revenu se plaignaient d'être perdants alors que ceux qui dupaient le système en étaient récompensés.²⁹

Il n'existe au contraire aucune raison pour que les personnes mentent au sujet de leur revenu afin d'accéder à une prestation universelle. Elles pourraient naturellement mentir sur d'autres critères d'accès (comme l'âge pour une pension de vieillesse), ce qui arrive également dans des programmes utilisant une sélection fondée sur la pauvreté. Ce type de mensonge est toutefois plus facile à traiter dans un programme universel, puisqu'il s'agit du seul domaine propice à de fausses déclarations de la part des candidats : dans une sélection fondée sur la pauvreté, les administrateurs du programme doivent être vigilants aux informations reçues dans d'autres domaines plus difficiles à vérifier, en particulier le revenu.

Le défi que doivent relever les gouvernements en instituant des processus de sélection fondés sur la pauvreté, c'est le risque pour que de tels processus n'incitent à la déchéance morale de la société, minant ainsi le contrat social. Il n'est évidemment dans l'intérêt d'aucun pays de créer un groupe social croyant que « duper le système » constitue un choix de subsistance acceptable.

27. Croome (2006), Croome et Nyanguru (2007), RHVP (2007), Uprety (2010), Bukuluki et Watson (2012), Kidd (2011) et Ibrahim (2013).

28. Miller et al (2008).

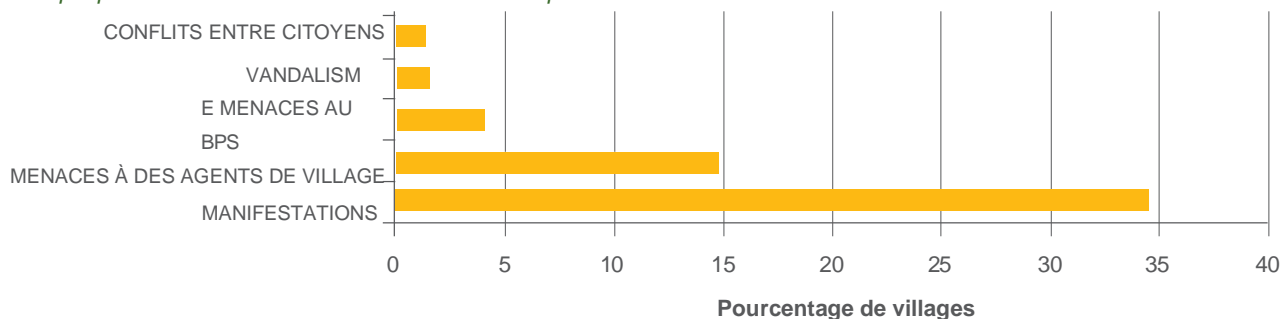
29. Willmore (2006).

3.6.4 Impact sur la communauté et la cohésion sociale

Il a été largement démontré que la sélection des bénéficiaires d'un programme à partir de leur situation de pauvreté peut miner la cohésion de la communauté. Il existe de nombreux exemples de sélection fondés sur la pauvreté causant des conflits sociaux dans les communautés, en particulier à cause de l'évaluation indirecte des ressources.³⁰ Ce phénomène peut en partie s'expliquer par la nature relativement arbitraire de la méthode de sélection basée sur le PMT et de son inexactitude : la communauté ne parvient pas à comprendre pourquoi certaines personnes pauvres sont incluses et d'autres exclues. Au Mexique et au Nicaragua, les non-bénéficiaires (dont beaucoup se trouvent en situation de pauvreté) disent ressentir du désespoir, de la frustration, de l'envie, du ressentiment et de la jalousie. Au Mexique, au Nicaragua et en Indonésie, les non-bénéficiaires se retirent des activités volontaires communautaires.³¹ Des conflits directs se sont même déclarés : dans certaines communautés mexicaines, les non-bénéficiaires de *Progresa* jetaient des ordures dans les rues que les bénéficiaires du programme *Progresa* étaient en train de nettoyer, et des clôtures réparées par des bénéficiaires étaient ensuite détruites par des non-bénéficiaires.³² Dans le cadre du programme kényan CT-OVC, l'absence de discordance significative au sein des communautés après la sélection des bénéficiaires au moyen d'une évaluation des ressources se doit au fait que les administrateurs du programme ont dupé les personnes exclues en leur disant qu'elles entreraient prochainement dans le programme.³³

Comme l'indique le Graphique 34, Widjaja (2009) a constaté des défis de taille en Indonésie au moment du déploiement du programme BLT (qui utilisait une méthode de PMT). Des manifestations contre le processus de sélection ont éclaté dans près de 30 pour cent des villages. De fait, Cameron et Shah (2011) ont constaté que la criminalité avait augmenté de 5,8 pour cent à cause du processus de sélection fondé sur la pauvreté. Dans une communauté visitée par Hannigan (2010), la distribution initiale du programme indonésien PKH (fondé lui aussi sur le PMT) a provoqué des jets de pierres contre un bâtiment, qui a fini par être incendié. Des problèmes similaires ont été signalés au Liban, où l'introduction du PMT a provoqué des émeutes dans certains camps de réfugiés.³⁴ Au Lesotho, des tensions communautaires ont été signalées suite à la mise en œuvre du PKT pour le programme CGP (ce qui n'est pas arrivé avec l'instauration de la pension universelle du pays).

Graphique 34 : Incidence des conflits et autres défis pendant la mise en œuvre du BLT en Indonésie



Source : Widjaja (2009).

30. Adato (2000), Adato et al. (2000), Adato et Roopnaraine (2004), Widjaja (2009), Ellis (2008), Hogley et Paudyal (2008), Mgomezulu (2008), Huber et al (2009), Hannigan (2010), Kidd et Wylde (2011a), Cameron et Shah (2011) et Hossain (2012)

31. Adato (2000), Adato et al. (2000), Adato et Roopnaraine (2004) et Hannigan (2010).

32. Adato (2000).

33. Calder et al. (2011).

34. Kidd et al. (2011).



CHOIX DE CONCEPTION DANS LES PROCESSUS DE SÉLECTION

Dans tous les pays en développement, des données indiquent que des communautés se sont opposées à la sélection fondée sur la pauvreté. En Asie, en Afrique et en Amérique latine, les communautés affirment souvent ce qui suit : « Nous sommes tous pauvres, ici. »³⁵ Au Malawi par exemple, une communauté a expliqué : « Nous sommes un groupe de personnes ; il n'est donc pas correct d'en sélectionner quelques-unes et d'exclure le reste ».³⁶ Il existe d'ailleurs de nombreux exemples de communautés qui détournent le processus de sélection en redistribuant les prestations à tous leurs membres.

Ces exemples de conflits sont liés au fait de sélectionner tous les bénéficiaires à grande échelle, sur une période donnée. Il est possible qu'une sélection sur demande (où les bénéficiaires ne sont pas si évidents) permette de réduire cet impact sur la cohésion sociale.

Les données indiquent au contraire que les régimes universels sont populaires au sein des communautés, même lorsqu'ils ciblent des catégories spécifiques. Les données disponibles portent sur les pensions de vieillesse, qui ont contribué à renforcer les réseaux de personnes âgées.³⁷

La sélection fondée sur la pauvreté peut également stigmatiser les bénéficiaires potentiels, comme l'expliquent Sen (1995) et Grosh et al (2008). Sen (1995) : « tout système de subvention reposant sur l'identification de pauvres et perçu comme une prestation spécialement conçue pour les personnes qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins affectent généralement l'estime de soi des bénéficiaires et le respect que les autres leur accordent ». Certains bénéficiaires du programme de prestations sociales du Malawi ont très mal vécu le fait que leurs noms aient été rendus publics.³⁸ Au Népal, Jha et al (2009) ont observé que la sélection fondée sur la communauté peut exacerber la stigmatisation parmi les bénéficiaires. De fait, Hobley et Paudyal (2008) ont constaté que certains manipulaient les processus de classification de la richesse pour éviter d'être considérés « pauvres », un qualificatif qui affecte le statut social des ménages et la possibilité de marier leurs filles.

Sur le plan des droits, on considère que les régimes universels consolident le contrat social entre le gouvernement et les citoyens. La pension sociale de Maurice a certainement joué un rôle fondamental, dans la mesure où elle a permis au pays de dépasser ses divisions raciales et d'accepter des réformes structurelles, passant ainsi d'une économie de monoculture à l'une des économies les plus florissantes d'Afrique.³⁹ On considère par ailleurs que la pension de vieillesse du Népal a permis au pays de surmonter sa guerre civile, car il s'agissait de l'un des rares services alors capable de toucher des zones de conflits et de témoigner d'un engagement de la part du Gouvernement central. Après la chute de l'ex-Yougoslavie, les habitants du Kosovo ont été privés d'accès aux pensions, car les fonds de pension étaient restés en Serbie ; la pension de vieillesse qui a alors vu le jour, sous l'égide des Nations Unies, a probablement aidé les citoyens à panser les plaies de la guerre civile (Gubbels et al 2007).

35. Voir : Kidd (1999), Adato (2000), Adato et al (2000), Adato et Roopnaraine (2004), Mgemezulu (2008), Huber et al. (2009), Ellis (2008) et Hannigan (2010).

36. Mgemezulu (2008).

37. Neves et al (2009), Knox (2009), Uprety (2010), Kidd S.D. (2011), Barrientos et Lloyd-Sherlock (2011) et Bukuluki et Watson (2012).

38. Miller et al (2008).

39. Subramanian et Roy (2001).

3.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Le ciblage économique ou fondé sur la pauvreté est associé à des difficultés de méthode et de mesure dans le contexte de la pauvreté généralisée et dynamique de l'Afrique : lorsqu'il cherche à atteindre les personnes vivant en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté, on dénombre en effet de nombreuses erreurs de ciblage.
- La méthode la plus courante de ciblage de la pauvreté (l'évaluation indirecte des ressources ou PMT, *Proxy Means Test*) peut contribuer à réduire les erreurs d'inclusion, au prix toutefois d'une couverture réduite et de l'exclusion d'un plus grand nombre de pauvres. « Pour éviter de couvrir les non-pauvres, il semblerait efficace d'adopter une faible couverture des pauvres, qui s'accompagne d'un taux élevé d'erreurs d'exclusion. Cette méthode contribue en d'autres termes à exclure les pauvres, mais aussi les non-pauvres » (Brown et al. 2016).
- Les méthodes de ciblage catégoriel peuvent produire pratiquement les mêmes effets de réduction de la pauvreté que les méthodes de ciblage économique, tout en étant beaucoup plus simples, meilleur marché, plus transparentes et plus acceptables socialement.
- Les programmes catégoriels peuvent être conjugués à des méthodes de ciblage de la pauvreté pour servir à « corriger » et à minimiser l'inclusion des riches (par ex. : test de pension ou test de richesse).

4

LA MISE EN ŒUVRE DE PROCESSUS DE SÉLECTION DANS LES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE

Cette section du module examine la phase finale du processus de sélection, à savoir la mise en œuvre du processus de sélection. On néglige souvent cette étape, dont peuvent en réalité découler de nombreuses erreurs liées à des failles de prestation de services susceptibles de créer des obstacles, mais aussi à des « faiblesses » des candidats, notamment ceux qui souffrent d'exclusion sociale.

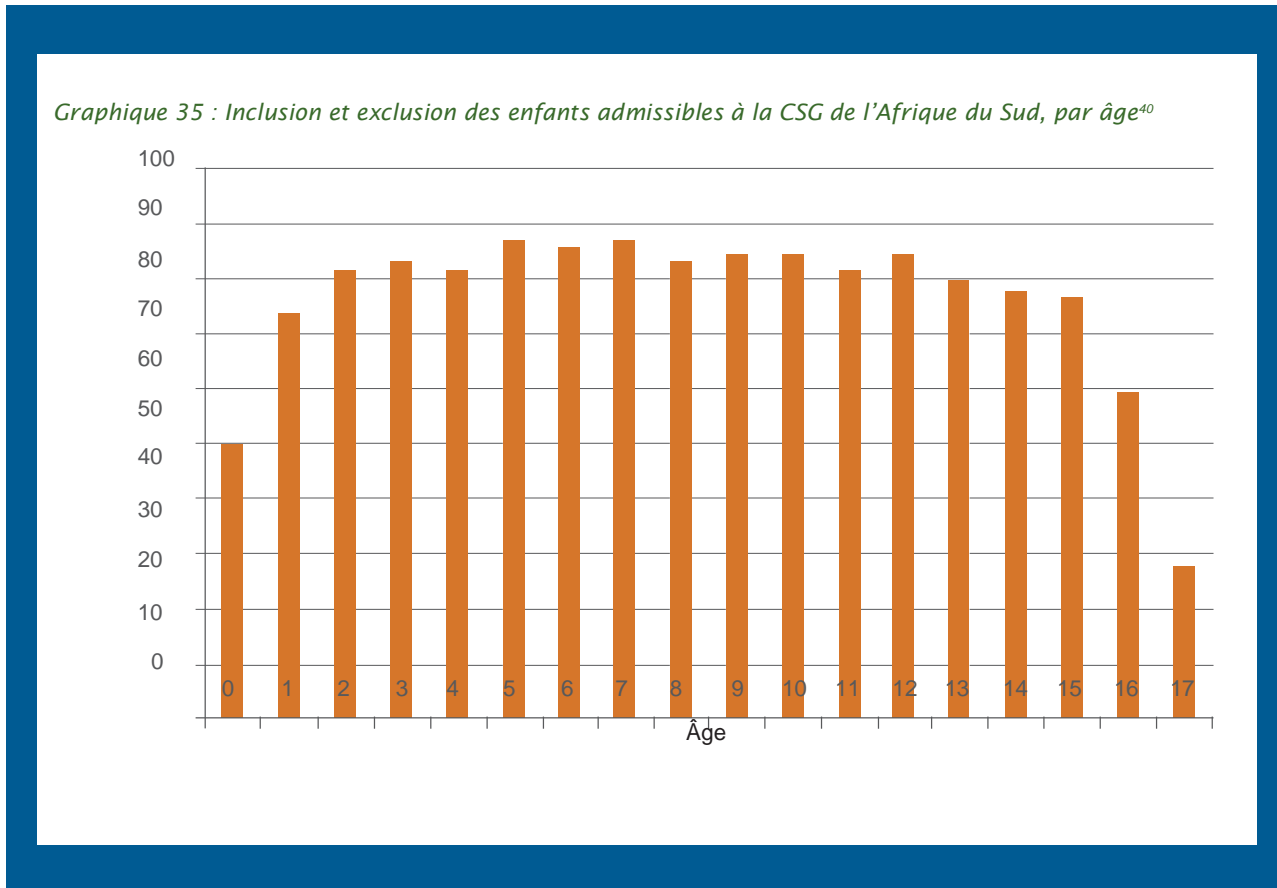
Plus le mécanisme d'enregistrement est complexe, plus il est probable que les candidats trouvent difficile de suivre le processus donnant accès au régime. Le faible niveau d'erreurs d'exclusion s'explique souvent par la simplicité des programmes universels.

Encadré 11 : Exemple d'exclusion pendant la mise en œuvre

Même les programmes de protection sociale dont les systèmes de mise en œuvre sont considérés efficaces et qui reposent sur des mécanismes de sélection relativement simples peuvent entraîner des erreurs d'exclusion pendant leur mise en œuvre. Le Graphique 35 illustre le taux d'exclusion (par âge) d'enfants admissibles à l'aide à l'enfant de l'Afrique du Sud, qui repose sur une évaluation non vérifiée des ressources (l'exclusion ne concerne pas tous les enfants, mais porte uniquement sur les enfants admissibles). Les taux d'exclusion les plus élevés frappent les enfants les plus jeunes et les plus âgés. Parmi les autres enfants toutefois, le taux d'exclusion se situe toujours autour de 15 pour cent des admissibles. Les principales raisons de l'exclusion des plus jeunes sont l'absence d'acte de naissance (qui sera abordée plus tard) et les difficultés rencontrées par les jeunes parents pour faire inscrire leur enfant sur le registre civil : l'exclusion des enfants plus âgés s'explique principalement par le fait qu'ils ne bénéficiaient pas du programme lorsque celui-ci se limitait aux jeunes enfants, et qu'ils ne peuvent donc plus y entrer, puisqu'ils ont grandi.



(suite)



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

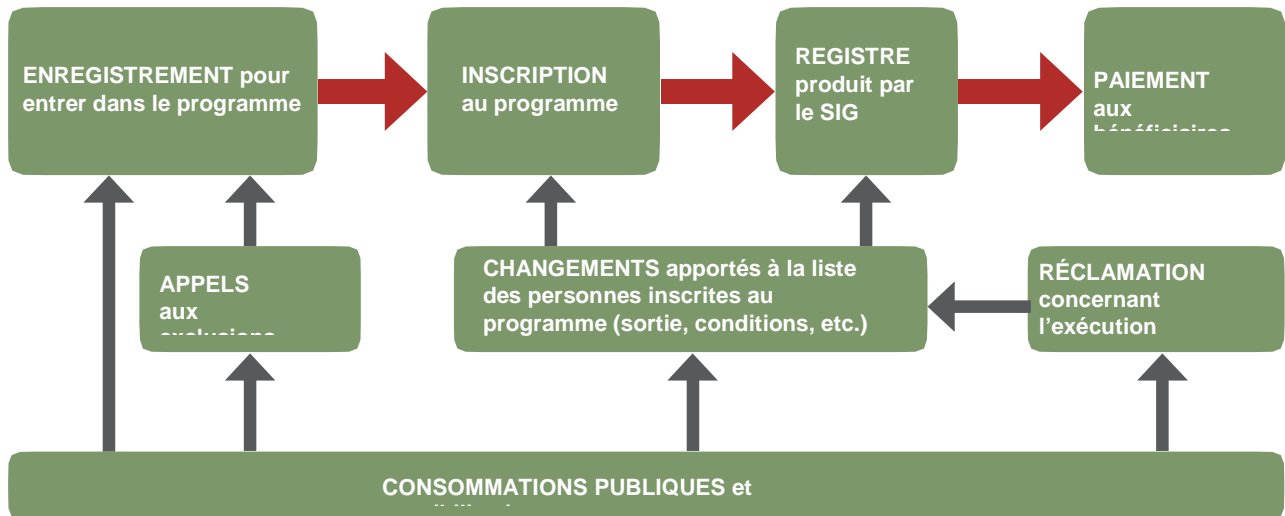
4.1 MISE EN ŒUVRE DE LA SÉLECTION DANS LE CADRE DU PROCESSUS OPÉRATIONNEL

La mise en œuvre du processus de sélection et d'identification constitue la quatrième étape du processus de sélection. Il s'agit d'une composante clé du cycle opérationnel d'un programme de protection sociale, comme l'illustre le Graphique 36. On peut la concevoir comme la mise en œuvre administrative de la politique de sélection. Elle comporte différentes étapes opérationnelles :

- L'enregistrement ou la collecte d'informations personnelles relatives aux candidats (par ex. : âge, handicap et revenu/richeesse) ;
- Identification, vérification et validation consistant à vérifier l'exactitude des données fournies et à déterminer si elles sont conformes aux critères d'admissibilité du programme ;
- Inscription ou saisie numérique du fichier d'un individu ou des données personnelles du ménage dans le Système d'information de gestion (SIG) du programme, à supposer que ce dernier dispose d'un SIG efficace.

40. Source: UNICEF et SASSA (2014).

Graphique 36 : Description idéale du cycle opérationnel d'un programme de transferts sociaux⁴¹



Source : Barrett et Kidd (2015).

La complexité de la mise en œuvre du système de sélection dépend de la politique de sélection d'un programme, définie dans ses critères d'admissibilité. Dans le cas des transferts monétaires, ces critères combinent généralement des indicateurs géographiques, politiques, démographiques, sociaux et économiques. Les programmes relativement simples, comme les subventions universelles pour les enfants ou les pensions, ne peuvent exiger que la collecte de données relatives à l'âge et à la citoyenneté, tandis que des mécanismes de sélection plus complexes peuvent nécessiter d'autres informations. Un régime axé sur la pauvreté et destiné aux enfants orphelins appartenant à une tranche d'âge précise peut exiger des données relatives à la citoyenneté, à l'âge, au sexe, à la situation d'orphelin, au revenu familial, à la possession de biens, à la scolarisation et à la fréquentation scolaire. Les évaluations indirectes de ressources exigent la collecte d'une quantité significative d'informations.

Pendant l'enregistrement, la vérification et l'inscription des individus doivent donc fournir une palette d'informations permettant de déterminer leur admissibilité ; d'autres informations peuvent également être recueillies aux fins des processus de supervision. Il importe en outre de tenir compte des coûts de telles collectes : chaque information supplémentaire représente du temps et un coût supplémentaire. La quantité d'informations doit donc se limiter au strict nécessaire.

4.1.1 Bonnes pratiques en matière de mise en œuvre de processus de sélection

Au moment de concevoir un mécanisme d'enregistrement, de vérification et d'inscription pour un programme de transferts monétaires, il convient de tenir compte des questions suivantes :

- **Accessibilité** : les mécanismes doivent être accessibles à tous et des mesures doivent être prises pour garantir que tous les individus et les familles les plus vulnérables y aient également accès.
- **Solidité** : des politiques claires portant sur des façons acceptables de démontrer l'admissibilité aux systèmes doivent être établies (par ex. : cartes d'identité ou actes de naissance). En leur absence, les programmes doivent mettre au point des solutions alternatives.

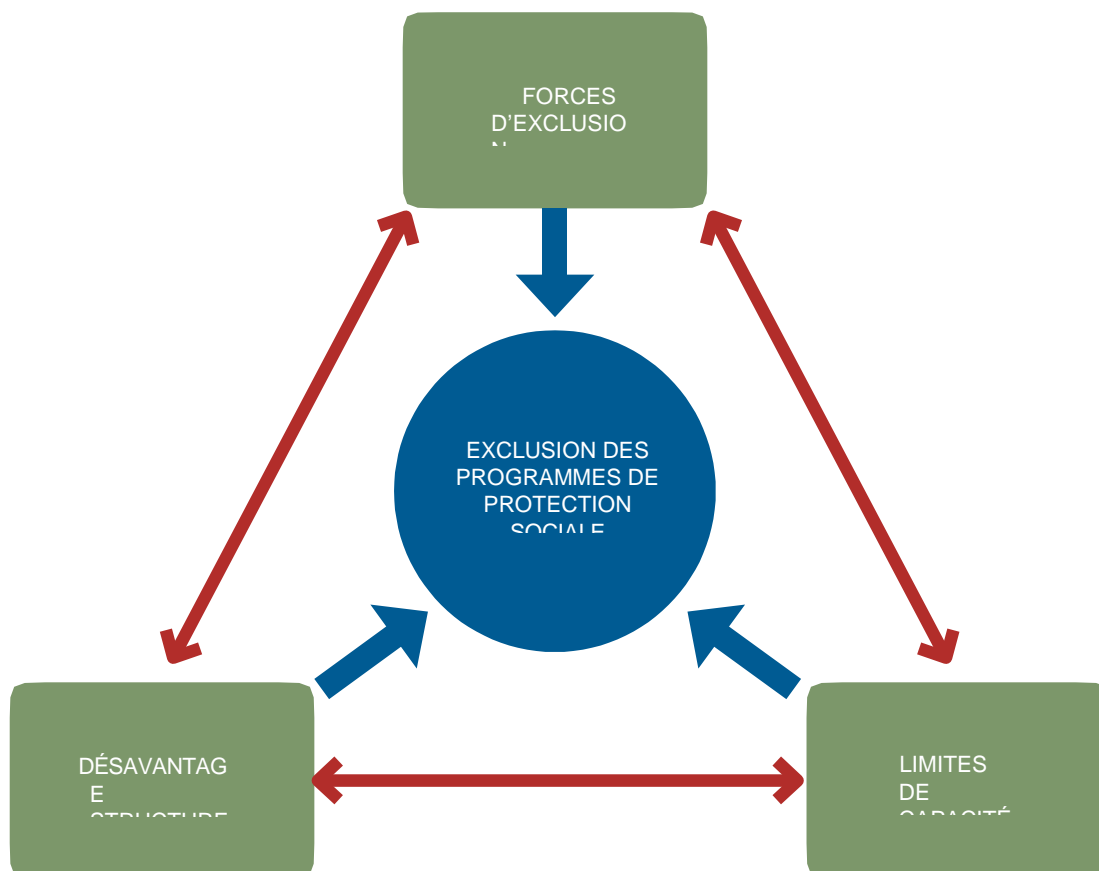
41. Source: Barrett et Kidd (2015).

- **Auditabilité** : dans la mesure où la mise en œuvre du processus de sélection détermine qui bénéficie d'un programme, il s'agit de l'une des principales sources de risque fiduciaire. Les mécanismes d'enregistrement, de vérification et d'inscription doivent donc être auditables et responsabiliser clairement la prise de décision.
- **Transparence des informations** : toutes les informations détenues sur les candidats de l'enregistrement à l'inscription doivent être mises à leur disposition s'ils en font la demande. Cette exigence souligne l'importance de la vérification, puisque des fonctionnaires conscients du fait que leur travail pourrait ensuite être accessible seront moins enclins à falsifier des informations pour tirer profit des candidats. Les individus doivent avoir la possibilité de consulter les informations détenues à leur sujet.

4.2 EXCLUSION SOCIALE ET DIFFICULTÉ D'ACCÈS AUX TRANSFERTS SOCIAUX

Une grande partie de l'exclusion des régimes de protection sociale repose sur le processus d'exclusion sociale. Présent dans toutes les sociétés, ce type de processus détermine l'accès aux ressources publiques, et pas seulement à la protection sociale. L'exclusion sociale peut être définie comme l'ensemble des processus par lesquels les individus ou catégories de population se voient partiellement ou entièrement exclus de la pleine participation à la société au sein de laquelle ils vivent.⁴² Comme l'indique le Graphique 37, elle recouvre trois dimensions distinctes, mais interdépendantes : forces d'exclusion, désavantage structurel et capacités limitées. Si chacune de ces composantes peut à elle seule générer une exclusion du système de protection sociale, leur croisement renforce la probabilité d'exclusion. Chaque dimension est décrite en détail plus bas.

Graphique 37 : Modèle illustrant la relation entre l'exclusion sociale et l'exclusion des programmes de protection sociale



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

42. Le débat sur l'exclusion sociale repose principalement sur les sources suivantes : Hickey et Du Toit 2007 ; Zohir 2008 ; Silver 1994 ; Kabere 2000 ; Bhalla et Lapeyre 1997 ; Babajanian et Hagen-Zanker 2012 ; Haan 1998 ; Rodgers, Gore, et Figueiredo 1995.



4.2.1 Forces d'exclusion

Les forces d'exclusion découlent souvent de préjugés provenant des membres les plus puissants de la société et se manifestent par des pratiques discriminatoires, des préjugés institutionnalisés et dirigés contre des groupes marginalisés, un refus de comprendre les besoins des catégories vulnérables de la population (comme les personnes handicapées) et des pratiques culturelles et sociales qui délégitiment les revendications. Ces forces génèrent en dernière instance des relations de pouvoir déséquilibrées à tous les niveaux de la société, influençant ainsi le cadre d'élaboration des politiques nationales et façonnant la conception des régimes et des pratiques des fournisseurs de services aux niveaux local et national. L'Encadré ci-dessous fournit un exemple de force d'exclusion provenant du peuple Adivasi du Bangladesh. Si les forces d'exclusion peuvent être explicites et découler de préjugés profondément ancrés, elles prennent souvent leur source dans le manque de connaissance des besoins de groupes spécifiques, menant ainsi à leur exclusion.

Encadré 12 : Forces d'exclusion subies par le peuple Adivasi au Bangladesh

Une étude menée par Hossain (2011) dans la province de Naogaon au Bangladesh a constaté que 92 pour cent des membres du peuple Adivasi étaient admissibles aux programmes de protection sociale, mais seulement 8 pour cent en étaient bénéficiaires. La politique du Gouvernement n'avait pas établi et ne supervisait pas l'égalité d'accès aux régimes de protection par le peuple Adivasi, victimes d'une discrimination généralisée au niveau local : difficulté d'accès aux informations sur les programmes, préjugés et stéréotypes imposés par les élites chargées de la sélection (par ex. : alcoolisme, nomadisme ou déjà bénéficiaires d'appuis fournis par des ONG ou des églises), exclusion de la participation à des comités chargés de la sélection des bénéficiaires et absence de relations politiques locales nécessaires pour accéder à la protection sociale au Bangladesh

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

4.2.2 Désavantages structurels

Les forces d'exclusion qui affectent de nombreuses personnes peuvent être la cause ou la conséquence de désavantages structurels frappant certaines catégories de la population. Il peut s'agir d'infrastructures inadéquates (par ex. : routes), de systèmes de communication inefficaces (par ex. : accès à internet), de l'absence de services publics et privés (par ex. : banques), d'une probabilité accrue d'exposition à des catastrophes naturelles et de niveaux inférieurs de développement économique. Ces désavantages structurels sont souvent liés à la situation géographique ou au coût de construction d'infrastructures dans des zones reculées ou difficiles d'accès et par conséquent jugées non prioritaires par le gouvernement. Si la discrimination ne peut pas être la cause de désavantages structurels, la distance et le coût accrus des services publics peuvent toutefois être source d'exclusion sociale.

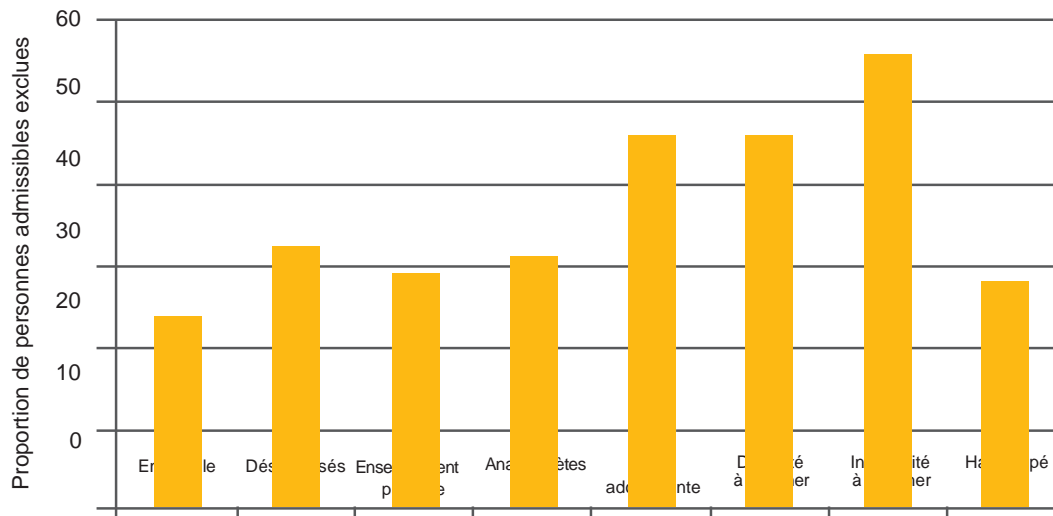
Les désavantages structurels ne sont pas uniquement d'ordre physique. L'absence de législation permettant de lutter contre la discrimination (et d'entités chargées de veiller à son application) peut également être considérée comme un désavantage structurel. En l'absence d'une législation établissant l'égalité des chances entre des groupes tels que les femmes, les handicapés ou les minorités ethniques, ces catégories de population peuvent avoir beaucoup plus de mal à accéder aux services publics et à l'emploi.

Les désavantages structurels peuvent être inhérents aux régimes de protection sociale eux-mêmes. L'insuffisance des investissements dans la gestion, les capacités et les systèmes administratifs entrave l'accès des personnes aux régimes. Les capacités administratives des régimes de protection sociale varient souvent en fonction du milieu et des régions. Il est par exemple plus probable en milieu urbain de trouver des services (comme des centres d'enregistrement) plus proches des bénéficiaires potentiels.

4.2.3 Capacités limitées

La troisième dimension de l'exclusion sociale est liée aux capacités des individus à interagir avec les autorités publiques et à accéder à des services publics. Cette interaction s'avère nécessairement plus difficile pour les personnes aux capacités plus limitées. Cette limite peut dépendre de différents facteurs, comme l'invalidité, la santé, le bien-être psychologique et la confiance en soi, l'exposition à des violences ou abus domestiques, la responsabilité de dispenser des soins à des enfants ou à d'autres personnes, mais aussi le niveau d'éducation, la capacité à lire/écrire et à compter. Le Graphique 36 illustre le lien existant entre la limite des capacités et les difficultés d'accès à l'aide à l'enfant de l'Afrique du Sud. On y voit que les personnes aux capacités les plus limitées (éducation, handicap, maternité précoce) enregistrent des taux d'exclusion plus élevés.

Graphique 38 : Taux d'exclusion du programme d'aide à l'enfant de l'Afrique du Sud parmi certaines catégories de la population



Source : UNICEF et SASSA (2014).

Posséder des capacités limitées n'entraîne pas nécessairement l'exclusion sociale : de nombreuses personnes handicapées sont par exemple capables d'interagir efficacement avec les autorités et d'accéder aux services publics, car leurs relations et situations économiques et sociales leur permettent de compenser leur handicap ; les mères de jeunes enfants disposant de solides réseaux de soutien (et d'un partenaire solidaire) sont moins affectées par la responsabilité de prodiguer des soins que les parents célibataires qui en sont privés.⁴³

On peut considérer que la pauvreté limite les capacités ou exacerbe et accentue les limites existantes. Les personnes vivant avec de faibles revenus se heurtent nécessairement à de plus gros obstacles pour interagir avec les autorités publiques et accéder aux services publics, du fait de leur moindre capacité à payer des frais de transport (ou autres) et de leurs fréquentes contraintes de temps (longues journées de travail, souvent éprouvantes physiquement). La capacité des personnes souffrant de limites supplémentaires inhérentes (par ex. : personnes âgées fragiles ou mères célibataires avec enfant en bas âge) à surmonter ces limites se trouve encore réduite par le fait de percevoir de faibles revenus.

4.2.4 Désavantages multiples

Le cumul de plusieurs désavantages est un facteur central d'exclusion sociale.

Une femme handicapée provenant d'une minorité ethnique et vivant en situation de pauvreté dans une zone reculée pourrait se trouver désavantagée dans les trois dimensions de l'exclusion sociale, notamment en matière de discrimination, d'accès à des infrastructures et moyens de communication adéquats et de capacités limitées. Ces différents désavantages sont en outre susceptibles de se voir aggravés par la pauvreté.

À de nombreux égards, des termes comme « la pauvreté » ou « l'extrême pauvreté » peuvent en effet être employés pour désigner l'exclusion sociale, puisque la pauvreté elle-même découle souvent de désavantages multiples.⁴⁴ Lorsque les régimes de protection sociale « ciblent » les personnes vivant en situation de pauvreté, ils utilisent donc dans une vaste mesure un instrument relativement imprécis pour toucher les personnes victimes d'exclusion sociale, sans toutefois procéder à une analyse sophistiquée ni à une ventilation permettant de distinguer les différents degrés de désavantages.

43. L'expression de « groupe vulnérable » est souvent trompeuse (et potentiellement discriminatoire), puisque ces groupes contiennent de nombreuses personnes qui ne sont pas vulnérables. Par ex. : on considère couramment que les personnes âgées constituent un « groupe vulnérable », alors que certaines d'entre elles figurent parmi les membres les plus puissants de la société (et dirigent parfois leur pays). Le risque de devenir vulnérable est malgré tout plus élevé chez les personnes âgées, notamment parce qu'elles deviennent de plus en plus fragiles. Le même argument peut être avancé pour les femmes et les personnes handicapées, elles aussi fréquemment qualifiées de « vulnérables ».

44. Pour une discussion sur la possibilité de considérer l'emploi du terme « pauvre » comme un facteur d'exclusion, voir : <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/poor-practice-stigmatisation-families-living-low-incomes/>.



Encadré 13 : Exemples de défis posés par certains mécanismes d'enregistrement

Les habitants de nombreux pays doivent relever des défis de taille pour surmonter les obstacles associés aux mécanismes d'enregistrement, ce qui explique l'accent à mettre sur cet aspect de conception du programme. Une étude menée par Pellissery (2005) dans l'État indien du Maharashtra en fournit un bon exemple : les candidats doivent passer par un sinueux processus administratif consistant à remplir de longs formulaires de candidature et à obtenir des documents de différents bureaux. Pour beaucoup, en particulier pour les plus vulnérables vivant en situation d'extrême pauvreté, il s'agit d'une tâche pratiquement impossible, dans la mesure où elles ne disposent ni du temps, ni des ressources nécessaires pour « payer » les fonctionnaires, ni des contacts sociaux et politiques permettant simplement d'entrer en relation avec les fonctionnaires afin d'obtenir les documents et approbations nécessaires. Ce processus semble encore plus difficile aux personnes dont les capacités sont plus limitées (éducation, vieillesse, soins des enfants), en particulier lorsque leur situation est aggravée par la pauvreté. Pour avoir une chance d'y arriver, elles doivent payer des intermédiaires pour qu'ils interviennent en leur faveur et leur verser entre 6 et 25 USD pour qu'ils remplissent des formulaires et rassemblent tous les documents nécessaires, même pour obtenir des prestations mensuelles d'un peu plus de 3 USD. En réalité, beaucoup n'ont pas de quoi payer ces montants et ne dépassent pas ce premier obstacle.

Même lorsque les intermédiaires obtiennent tous les documents démontrant l'admissibilité d'un candidat, un autre obstacle de taille demeure : toutes les candidatures sont examinées par un Comité d'assurance sociale composé des élites et acteurs politiques locaux, qui prennent des décisions fondées sur leur propre avantage politique ou favorables aux candidats si ces derniers présentent un lien personnel avec un membre du Comité. Même si toutes les candidatures sont en ordre, il est donc courant de n'approuver pendant chaque réunion du Comité que 30 candidatures sur les 100-150 soumises. Ce mécanisme sert effectivement de forme de rationnement, dans le cadre duquel les plus vulnérables sont les derniers à avoir leur place dans la compétition.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

4.3 MÉTHODES D'ENREGISTREMENT

Les systèmes administratifs d'enregistrement des bénéficiaires peuvent se heurter à différentes difficultés d'accès, qui varient en fonction des méthodes adoptées. Malgré la diversité des méthodes d'enregistrement, il s'avère utile d'établir une distinction simple entre deux types d'enregistrement :

- **L'enregistrement sur demande (« Pull »)** : les candidats se présentent spontanément dans un centre spécifique pour postuler à un régime (par ex. : les ménages se rendent dans un bureau d'assistance sociale pour s'enregistrer et postuler à des prestations). Parmi les méthodes modernes d'enregistrement, on peut citer l'utilisation d'applications en ligne ou mobiles (par ex. : Argentine, Chili et Australie). Certains systèmes de type Pull (par ex. : transferts sociaux du Népal) proposent un guichet unique permettant de postuler, tandis que d'autres (comme les transferts sociaux de l'Afrique du Sud) permettent de s'enregistrer sur demande, permettant en d'autres termes aux candidats de postuler quand ils le souhaitent.
- **Système de recensement (« Push »)** : ce mécanisme consiste à envoyer des recenseurs chez tous les candidats potentiels pour déterminer s'ils sont admissibles. L'enregistrement via enquête/recensement repose sur une méthode à forte intensité de main-d'œuvre consistant à organiser des entretiens (à intervalle déterminé) avec tous les ménages d'une région donnée pour déterminer leur admissibilité. Ce type de mécanisme est souvent utilisé en combinaison avec des PMT. Le programme BISP du Pakistan a entrepris en 2009 de recenser l'ensemble de sa population, pour un coût de 60 millions de dollars. Pour réduire ces coûts, l'Indonésie a organisé des visites dans 40 pour cent des ménages en 2011, pour un coût ici encore de 60 millions de dollars. La sélection de ces 40 pour cent de ménages a entraîné différentes erreurs de sélection..

Une troisième méthode de collecte de données, conjuguée à l'une des deux décrites plus haut pour garantir l'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). Le Tableau 4 récapitule les avantages et les inconvénients de chaque système.

Tableau 4 : Avantages et inconvénients relatifs du recensement, des candidatures spontanées et de l'intégration des registres

	AVANTAGES RELATIFS	INCONVÉNIENTS	POTENTIEL OPTIMAL
Candidatures sur demande	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts totaux inférieurs grâce à l'auto-sélection de personnes non-admissibles en dehors du processus d'enregistrement (moins d'entretiens avec des ménages non admissibles) • Saisie dynamique et continue, mise à jour plus facile (inclusion de changements liés à des événements du cycle de vie) • Plus démocratique à l'échelle nationale : tous ont le droit à un entretien, à tout moment • Processus permanent, contribue à construire et à maintenir des structures administratives et logistiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Les pauvres peuvent ne pas participer parce qu'ils manquent d'informations, craignent la stigmatisation et se heurtent à d'autres obstacles (analphabétisme, distance, handicap, etc.) • Les coûts peuvent être supérieurs si les travailleurs sociaux doivent vérifier les informations fournies (visites à domicile) • Possibilité de lenteur du processus, longues files d'attente et bureaucratie • Requiert un personnel nombreux au niveau local • Faible probabilité pour que les individus signalent des changements positifs des conditions du ménage 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans des zones présentant des taux de pauvreté/d'admissibilité modérés • Dans des zones hétérogènes • Lorsque l'enregistrement est bien connu ou annoncé (campagnes de sensibilisation pour encourager les candidatures dans les zones pauvres) • Niveau d'éducation plus élevé • Disponibilité d'un réseau de bureaux de protection sociale au niveau local ou de personnel municipal formé pour remplir la fonction d'enregistrement (pour minimiser les déplacements des candidats)
Recensement	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande chance de toucher les plus pauvres et d'autres groupes vulnérables qui sont moins informés et plus stigmatisés (moins susceptibles de postuler) • Moindres coûts marginaux d'enregistrement (par ménage interrogé) grâce à des économies d'échelles (déplacement) • Probabilité accrue de saisir des changements positifs dans la situation des ménages (peu susceptibles d'être signalés) • Vérification des domiciles réalisée pendant le processus de l'enquête (pas de fausses déclarations sur les actifs, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Des enquêtes périodiques peuvent mener à la constitution de registres statiques/rigides, en particulier si la population-cible est liée à des événements du cycle de vie (par ex. : grossesse, enfants de 0-3 ans, etc.) • Coût très élevé du réenregistrement, souvent repoussé au-delà du délai de deux ans recommandé • Les membres des ménages admissibles peuvent être absents ou ne pas répondre au moment de l'enquête • Coûteux dans les régions où vivent de nombreux ménages non admissibles ou très dispersés 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans les zones présentant des taux de pauvreté plus élevés (plus de 70 pour cent) et/ou une densité de pauvreté élevée • Dans des zones homogènes (milieu rural et bidonvilles urbains) • Dans des zones où la dynamique de la pauvreté est relativement stable • Avec de nouveaux registres (programmes), en particulier lorsqu'un grand programme doit être lancé rapidement • Pour les registres qui visent également à tenir un registre des ménages proches et au-dessus du seuil de pauvreté (par ex. : à cibler dans le cas d'une urgence ou ménages liés à des programmes d'assurance sociale)





(suite)

	AVANTAGES RELATIFS	INCONVÉNIENTS	POTENTIEL OPTIMAL
Intégration des données/ partage de bases de données existantes	<ul style="list-style-type: none"> • Allègement de la charge pour les citoyens (preuves d'admissibilité, temps de candidature) • Moindres coûts de collecte de données globales • Les accords de partage de données pour la collecte de données peuvent conduire à un approfondissement de leur intégration à l'avenir • Plus facile de garantir que les informations sont actualisées (processus continu) et liées à des événements du cycle de vie (par ex. : grossesse, naissance) • Plus facile d'éviter les fraudes et éventuelles erreurs d'inclusion (vérification instantanée des données) 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiert des processus de collecte de données et d'enregistrement supplémentaires • Requiert un identifiant unique, de préférence un numéro national d'identité • Peut exclure des ménages n'ayant pas accès à un identifiant national (les plus pauvres/vulnérables) • Procéder à une intégration adéquate représente des coûts financiers et de transaction • Risque de violation de la confidentialité des données et d'« État-espion » • La qualité des autres bases de données peut être insuffisante 	<ul style="list-style-type: none"> • Où des données administratives de qualité existent déjà • Là où une plus vaste transition est engagée vers un gouvernement électronique • Où les données peuvent facilement être liées au moyen d'un identifiant national ou de tout autre identifiant unique • Lorsqu'il existe des capacités suffisantes pour gérer l'intégration • Dans des contextes caractérisés par des niveaux de formalité plus élevés (par ex. : les données décrivent la réalité)

Source : Barca (2017) adapté et intégré de Castaneda et Lindert 2005, 'How-To Note' on Enrolment de la Banque mondiale, et Euro fund (2015).

Quel que soit le processus adopté pour le registre, **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 elles qui se heurtent aux plus gros **obstacles** (obstacles physiques et financiers, analphabétisme, stigmatisation, etc.).

4.3.1 Bonnes pratiques et défis posés par les mécanismes *Push*

Il existe différents principes et bonnes pratiques à employer dans le cadre des mécanismes *Push*, comme le recours à des recenseurs formés et de qualité. Les mécanismes *Push* sont souvent externalisés vers le secteur privé ou des ONG, dans la mesure où ils requièrent des ressources humaines significatives dont ne disposent pas les gouvernements.

Les mécanismes *Pull* doivent également reposer sur une bonne conception et ouvrir des bureaux à proximité des candidats pour réduire leurs coûts de déplacement et d'opportunité, tout en aménageant un environnement accueillant et chaleureux.



4.3.2 Les exclusions liées à l'emploi de mécanismes d'enregistrement *Push*

Si la couverture des ménages au moyen de méthodes de recensement/*Push* est généralement élevée (le BISP pakistanais se rend dans 85 pour cent des ménages à l'échelle nationale, Kidd et Hossain 2015), il y a toujours des ménages qui passent à travers les mailles du filet, généralement les plus vulnérables. Les ménages vivant dans des zones plus accessibles se voient parfois accorder la priorité, démontrant ainsi les difficultés liées au désavantage structurel. En Colombie, les municipalités accordent ainsi la priorité aux communautés situées à proximité des centres municipaux (Castañeda et Lindert 2004), tandis qu'au Pakistan, les recenseurs du BISP ont refusé de se déplacer dans des zones plus reculées et peu sûres. De nombreux logements se sont en réalité révélés trop reculés ou isolés pour pouvoir être localisés, malgré les efforts déployés par les recenseurs (GHK 2009). Les familles étaient souvent absentes lors des visites des recenseurs, qui les excluaient s'ils refusaient de repasser ; il s'agissait souvent des familles plus vulnérables, comme des travailleurs journaliers au Nicaragua ou des ménages dirigés par des femmes célibataires en Ouganda (Adato et Roopnaraine 2004 ; Calder et Nakafeero 2012). Tanhchareun (2014) décrit comment, en Ouganda, des communautés entières ont été exclues d'un registre (recensement). Les soupçons planant autour des intentions de l'État peuvent en outre pousser les individus à boycotter les exercices d'enregistrement de masse : au Mexique par exemple, certaines personnes se sont cachés des recenseurs de *Progresa* parce qu'elles ne voulaient pas fournir d'informations personnelles (Adato et al 2000). En Ouganda, des communautés migrantes se sont montrées particulièrement méfiantes ; elles représentent des taux d'inclusion plus faibles dans le programme de transferts monétaires SAGE (Bukuluki and Watson 2014).

4.3.3 Faible fréquence des enregistrements au moyen de mécanismes *Push*

Les processus de sélection fondés sur la pauvreté exigent également de procéder à une re-sélection fréquente des bénéficiaires afin de déterminer s'ils sont encore admissibles au programme au vu de leur situation économique. Dans les pays en développement utilisant des mécanismes *Push*, cela signifie souvent qu'il faut retourner régulièrement auprès de toutes les familles du pays composant la catégorie admissible. Le coût élevé de ce processus empêche toutefois de le mener aussi souvent qu'il faudrait. Dans de nombreuses régions, le programme mexicain *Oportunidades* n'a par exemple organisé de re-sélection que tous les dix ans, un intervalle qui devrait toutefois être réduit à 5 ans (malgré les faibles indices de faisabilité d'une telle aspiration).⁴⁵

Au Pakistan, l'enregistrement du programme BISP s'est déroulé en 2009 et n'a pas été répété depuis. Le prix d'une telle irrégularité conduit à des inexactitudes croissantes au fil du temps, puisque les familles entrent et sortent de la pauvreté. Une re-certification annuelle représenterait toutefois un coût exorbitant.

À cause de ces rares enregistrements et re-certifications, de nombreux programmes ciblant la pauvreté et les programmes de réduction de la pauvreté ne peuvent pas tenir lieu de filets sociaux. Le PMT exacerbe encore cette situation, dans la mesure où il ne peut pas enregistrer d'évolution du bien-être à court terme, à moins que les individus ne vendent leurs actifs (compromettant leurs chances de se remettre d'une crise). Pour qu'un filet social soit efficace, il doit être disponible quand on en a besoin : si quelqu'un est victime d'un choc (par ex. : décès du soutien de famille), il devient critique pour les familles d'avoir accès à une aide financière immédiate. Si ce n'est pas le cas, la famille peut sombrer dans la pauvreté, déscolariser ses enfants ou vendre de précieux actifs de production pour se procurer une subsistance immédiate. Ce type de stratégies a des conséquences négatives à long terme pour les familles et entrave une nouvelle sortie de la pauvreté.

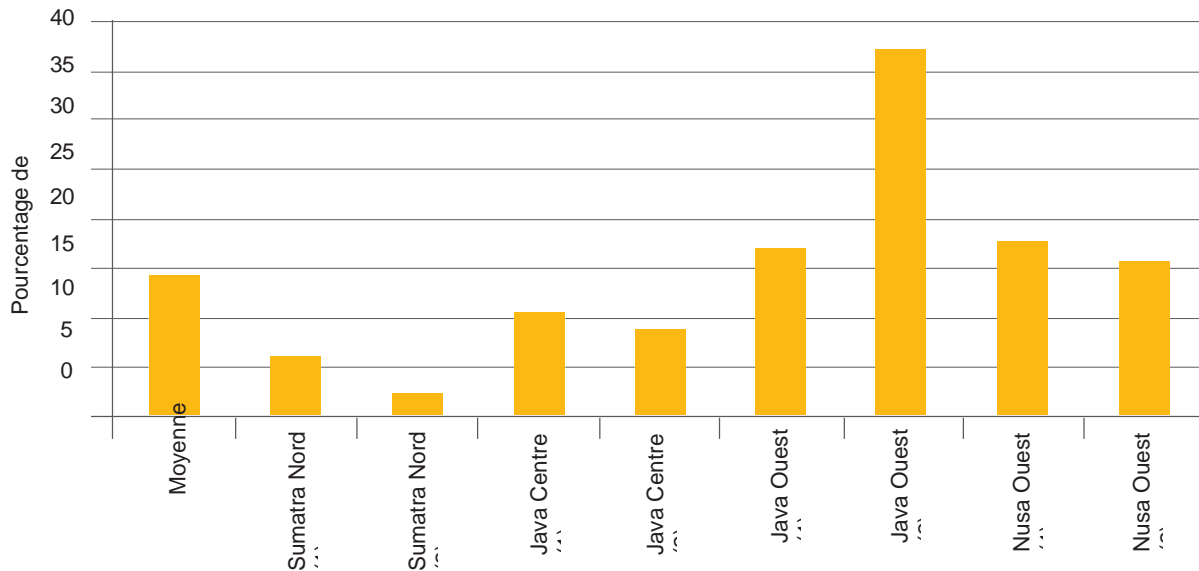
4.3.4 Imprécisions des enquêtes lorsque des mécanismes d'enregistrement *Push* sont utilisés

On suppose souvent qu'il est relativement facile de réaliser un enregistrement, mais une étude de SMERU (2011) indique que près de 15 pour cent des cases de l'enquête de PMT en Indonésie ont été incorrectement remplies, un chiffre bien plus élevé dans certaines zones (voir Graphique 40).

45. Voir Escobedo (2011).



Graphique 39 : Proportion de cases incorrectement remplies dans l'enquête du PLS 11 en Indonésie au moyen d'un PMT



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Il existe de nombreuses raisons pour que les enquêtes soient incorrectement remplies, notamment :

- Les recenseurs peuvent ne pas être de bonne qualité ou suffisamment formés. Le BISP pakistanais a par exemple utilisé un système de formation en cascade pour renforcer les capacités des recenseurs, mais même avec les formations de plus haut niveau (lorsque la Banque mondiale et le personnel du BISP ont formé les organisations sous-traitées pour mener l'enquête, la qualité s'est avérée insuffisante, ce qui a probablement influencé la qualité de la formation en ruisselant tout le long du système.⁴⁶ Certains recenseurs ne savaient pas parler correctement anglais, alors que l'enquête était conduite en anglais. Lorsque les recenseurs ne sont pas suffisamment formés ou suivent une formation rapide, ils sont moins à même de répondre aux questions difficiles qui peuvent surgir pendant la conduite de l'enquête. Au Pakistan, certains recenseurs ont eu du mal à identifier ce qu'était un ménage : pourtant officiellement défini comme un groupe de personnes partageant une même marmite, certains l'ont confondu avec un couple marié (GHK 2009). Parmi les autres difficultés rencontrées au Pakistan figuraient notamment la façon de s'y prendre avec des ménages comprenant des travailleurs migrants, des travailleurs saisonniers, le statut du bétail (détenu, mais pas possédé) et le statut des domestiques (probablement peu payés) dans travaillant dans des ménages plus aisés.
- Les recenseurs peuvent mener leurs enquêtes rapidement et dans des espaces publics plutôt que dans des maisons, où ils peuvent vérifier les réponses. Au Pakistan, les recenseurs du BISP ne sont entrés que dans 31 pour cent des logements (GHK 2009) ; il n'ont souvent pas été invités à entrer parce que le recenseur était un homme et qu'il y avait des femmes à l'intérieur.
- En cas d'absence du chef de ménage, les recenseurs peuvent demander à d'autres membres du ménage de répondre aux questions, même à des enfants. Au Mexique par exemple, les personnes interrogées devaient avoir plus de 15 ans ; au Pérou, des enfants de 12 ans ont été interrogés et au Cambodge, des écoliers ont été invités à remplir des formulaires d'enquête.⁴⁷

46. La formation dispensée par la Banque mondiale et le BISP aux sous-traitants a duré une journée et été globalement jugée insuffisante (GHK 2009:65f, 80). Même le personnel du BISP était insuffisamment formé (GHK 2009:55).

47. Adato et al. (2000); Huber et al. (2008:45); Fiszbein et Schady (2009:71).

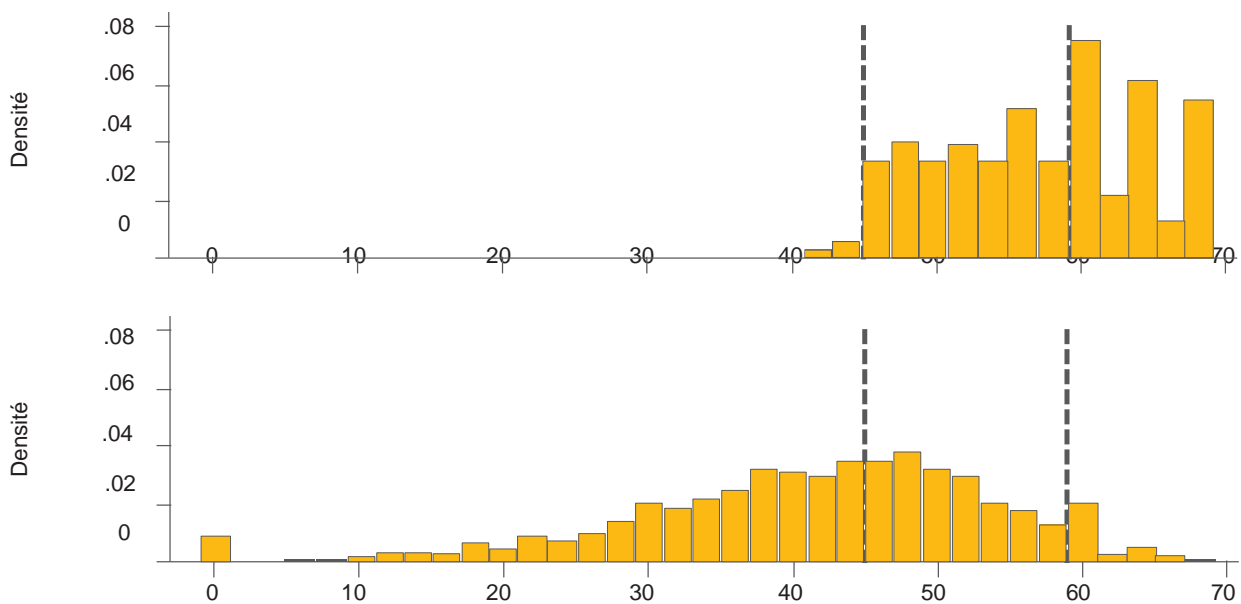
- Au Pakistan, des hommes et des femmes appartenant à un même ménage ont donné des réponses différentes à une même question (GHK 2009).
- Bien que les entretiens durent souvent de 15 à 20 minutes, on peut se demander s'il s'agit d'une durée suffisante pour réaliser une enquête de qualité. Au Pakistan, la durée des entretiens était insuffisante pour permettre que l'enquête réponde aux normes requises (GHK 2009) : dans 90 pour cent des cas, les recenseurs n'ont même pas eu le temps de vérifier la composition du ménage.

Pour de plus amples informations sur les défis posés par l'organisation d'enquêtes, lire Kidd et Wylde (2011).

4.3.5 Recours à des recenseurs locaux

Le recours à des recenseurs locaux peut poser des défis supplémentaires, car ces derniers peuvent être fortement incités à falsifier les réponses pour permettre aux membres de leur propre communauté d'être jugés admissibles. Le Graphique 40 indique les résultats d'une enquête PMT menée au Cambodge. Le graphique supérieur indique les scores obtenus par les ménages sélectionnés pendant le PMT. À droite des lignes pointillées figurent les scores des personnes considérées comme vivant en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté ainsi que les chiffres correspondant à ces scores (sur l'axe Y). Ces résultats ont toutefois été vérifiés par des recenseurs indépendants qui ont attribué des scores très différents. Le graphique inférieur indique les scores des ménages sélectionnés par le recenseur indépendant ; beaucoup de ces ménages ont obtenu des scores beaucoup plus bas et n'auraient pas dû être sélectionnés. Les recenseurs locaux semblent donc avoir gonflé les scores des membres de leur propre communauté.

Graphique 40 : Scores originaux de l'enquête du programme ID-Poor au Cambodge comparés aux scores attribués par des recenseurs indépendants



Source : Graphique élaboré par les auteurs.



Les personnes interrogées peuvent en outre donner de fausses réponses aux questions de l'enquête, principalement lorsqu'ils comprennent comment fonctionne le PMT. Au Mexique, il s'est avéré impossible de vérifier si les individus interrogés étaient propriétaires des voitures garées devant chez elles, qu'ils prétendaient juste surveiller.⁴⁸ En Palestine, le ministère des Affaires sociales a estimé que la moitié des familles avaient donné de fausses réponses à l'enquête initiale de PMT.⁴⁹ Le Chili a arrêté de rendre ses variables publiques, craignant des fraudes.⁵⁰ Au vu de la probabilité pour que les ménages « se jouent du système, la Banque mondiale (2009) a proposé de changer régulièrement ces variables ; une telle mesure pourrait toutefois miner l'exactitude du PMT, car les variables les plus explicatives ne sont guère susceptibles de changer avec le temps.⁵¹

4.3.6 Bonnes pratiques et défis posés par les mécanismes *Pull*

Les mécanismes d'enregistrement *Pull* sont couramment employés dans les systèmes de protection sociale ; leur efficacité dépend en grande partie de leur conception et du niveau d'investissement dont ils ont fait l'objet, ou de la mesure dans laquelle le désavantage structurel a été minimisé. Ceux qui sont bien conçus et dotés de ressources suffisantes sont moins susceptibles d'inciter le personnel de première ligne à traiter injustement les candidats et à renforcer les obstacles rencontrés par les individus aux capacités limitées. Même dans des programmes dotés de ressources adéquates, les candidats doivent relever des défis de taille, en particulier les plus vulnérables.

4.3.7 Les exclusions liées à l'emploi de mécanismes d'enregistrement *Pull*

Pour garantir le succès d'un mécanisme *Pull*, il faut notamment organiser l'enregistrement aussi près des candidats potentiels que possible. La distance constitue en effet un obstacle de taille, notamment pour les personnes à faibles revenus ou à mobilité réduite. Comme l'indique le Graphique 36, en Afrique du Sud, les personnes handicapées et celles qui ont du mal à marcher sont associées à une plus grande probabilité d'exclusion de la CSG. Les obstacles se trouvent en effet exacerbés lorsque les bureaux de la SASSA et ceux du ministère de l'Intérieur sont relativement éloignés, dans la mesure où les candidats doivent obtenir des documents auprès de ces deux institutions (UNICEF et SASSA 2014). En Géorgie, la distance constitue l'une des principales raisons pour lesquelles les individus ne bénéficient pas de la pension universelle, qui en réalité ne constitue pas un problème majeur, puisque seuls 4 pour cent des candidats s'y sont heurtés (USAID et UNICEF 2014). Dans le Mexique urbain, où *Oportunidades* s'est servi d'un mécanisme *Pull*, une corrélation a été observée entre le fait d'être accepté par le programme et la possession d'une voiture, trahissant ainsi les difficultés rencontrées par les personnes à mobilité réduite et à plus faibles revenus (Coady et Parker 2005). De nombreux candidats à la subvention népalaise pour les personnes lourdement handicapées doivent également traverser des terres inhospitalières pour se présenter auprès des comités responsables d'évaluer leur admissibilité, expliquant en partie le très faible nombre de bénéficiaires effectifs.⁵²

La qualité des infrastructures existantes constitue un autre problème structurel déterminant pour l'efficacité du mécanisme *Pull*. Les infrastructures doivent être adaptées aux personnes présentant les plus fortes contraintes personnelles, mais aussi comprendre des aménagements de base, comme un accès pour handicapés. Bien que la SASSA possède de meilleures infrastructures que la majorité des régimes des pays en développement, certains de ses bureaux créent encore des obstacles. La SASSA a constaté que certaines personnes avaient trouvé ses bureaux inhospitaliers et inadaptés aux besoins des femmes enceintes, des jeunes mères et des personnes âgées, en particulier en cas de longues files d'attente (UNICEF et SASSA, 2014), poussant certains à repousser leur candidature pour obtenir une aide à l'enfant. Dans une province, des plaintes ont été formulées au sujet du manque de structures d'accueil pour les enfants pendant la prise en charge des femmes : « Il n'est pas agréable de s'adresser aux bureaux de la SASSA, toujours remplis de personnes qui y attendent toute une journée. Il n'y a pas de toilettes, il faut aller au poste [de taxi], où les toilettes sont sales, au risque de perdre sa place dans la file ». Dans les pays où les investissements administratifs sont inférieurs à ceux de l'Afrique du Sud, la situation doit être encore pire.

Les préjugés et la discrimination peuvent exacerber les difficultés rencontrées par les candidats, comme dans le cas du peuple Adivasi au Bangladesh (abordé plus haut). L'impact des préjugés sur l'accès aux prestations de protection sociales ne se limite pas aux programmes dotés de structures administratives particulièrement faibles. En Afrique du Sud, des membres du personnel de la SASSA considérant que les mères adolescentes ne devraient pas bénéficier de la CSG se sont laissés influencer par cette opinion dans leurs décisions de sélection, contribuant ainsi au taux d'exclusion élevé de la prestation, comme l'illustre le Graphique 33 (UNICEF et SASSA, 2012).

48. Adato et al. (2000). Coady et Parker (2005:33) considèrent que les fausses déclarations peuvent constituer un problème au Mexique. Dans le Mexique rural, (Adato 2000) explique que les ménages avaient gonflé leur richesse par crainte d'être stigmatisés (voir section 5.1). Ils peuvent commencer à exagérer leur pauvreté après avoir vu qu'une telle pratique peut être récompensée par un accès au programme.

49. Ministère des Affaires sociales/Palestine (non daté). Les enquêtes initiales ont été vérifiées par des visites à domicile.

50. Grosh et Baker (1995).

51. Coady et al. (2004) indiquent que les variables sont peu susceptibles de changer particulièrement rapidement.

52. Le nombre de bénéficiaires de l'aide népalaise aux personnes lourdement handicapées ne s'élevait qu'à 16 200 personnes, une fraction des personnes probablement admissibles (Kidd et Wylde 2011b).



Encadré 14 : Exemple consistant à rapprocher les centres d'enregistrement des candidats

L'Afrique du Sud a essayé de résoudre le problème de la distance et du coût d'enregistrement en introduisant en 2007 le Programme intégré de sensibilisation à l'enregistrement communautaire (*Integrated Community Registration Outreach Program*, ICROP), une initiative d'enregistrement mobile (UNICEF et SASSA, 2014). L'ICROP a permis aux candidats de postuler à une gamme complète d'aides sud-africaines. En milieu rural, les visites de l'ICROP sont organisées régulièrement et suivent un programme établi ; en milieu urbain, où il existe des bureaux plus fixes, les visites sont plus ponctuelles. Les unités mobiles sont dotées d'un personnel et de services informatiques complets, bien qu'elles ne soient pas en mesure de traiter des cas plus complets. L'ICROP rencontre malgré tout des difficultés, en particulier lorsque la communication n'est pas bonne et que les habitants ne sont pas informés de la disponibilité des services ou que les unités mobiles rencontrent des problèmes de connexion. Entre 2007 et 2013, 327 000 candidatures à la CSG ont été enregistrées (et beaucoup d'autres pour d'autres prestations).

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

4.4 IDENTIFICATION, VÉRIFICATION ET VALIDATION

Les processus d'enregistrement et d'admissibilité reposent sur l'identification des bénéficiaires potentiels,⁵³ dont l'identité doit être contrôlée et authentifiée (Samson 2006).⁵⁴ « La sous-identification est toutefois omniprésente dans les pays en développement », dont les systèmes de registre civil sont lacunaires ou inexistants (Gelb et Clark 2012). Les pays dotés d'un système d'identification fonctionnel demandent aux bénéficiaires des programmes de **prouver leur identité** en présentant leur carte d'identité nationale, au risque d'exclure les plus vulnérables et défavorisés, dont la plupart en possèdent rarement. 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. La validation consiste à vérifier l'intégrité des données, leur cohérence interne et la présence de doublons, mais aussi à assurer le contenu et le format (noms et numéros d'identification conformes au dictionnaire des données défini) et la standardisation de la longueur des champs et la structure de leur contenu à des fins d'agrégation et d'élaboration de rapports. L'objectif est d'obtenir des ensembles de données clairs et corrects (Villalobos et al 2010 ; Azevedo et al 2011).

4.4.1 Défis posés par la présentation d'une pièce d'identité

Les régimes de protection sociale doivent s'assurer de l'identité de leurs bénéficiaires et exigent souvent à ce titre la présentation d'une pièce d'identité, comme un acte de naissance ou une carte d'identité. Ce besoin constitue toutefois une source d'exclusion du système, même dans le cas de systèmes administratifs relativement solides. En Afrique du Sud par exemple, 11,5 pour cent des personnes s'occupant d'enfants de 0-14 ans n'ont pas pu accéder à la CSG parce qu'elles ne possédaient pas les documents requis (UNICEF et SASSA, 2014). C'est particulièrement problématique pour les enfants de moins d'un an : 93 pour cent de ceux qui ne possèdent pas d'acte de naissance ont été exclus de la CSG (ce qui explique la faible couverture des enfants de moins d'un an, comme l'illustre le Graphique 33). Ce scénario se répète dans de nombreux autres pays : une étude de la pension sociale universelle du Népal a révélé que 8 pour cent des personnes se heurtant à des obstacles n'avaient pas pu accéder au programme parce qu'ils n'avaient pas présenté de pièce attestant de leur citoyenneté (Upriy 2010). Au Pakistan, 2 millions des 7,5 millions de familles admissibles au BISP n'y ont jamais été inscrites parce qu'elles ne possédaient pas de carte d'identité informatisée, nécessaire pour ouvrir un compte bancaire et recevoir le paiement.

Les désavantages structurels et les limites de capacités expliquent souvent pourquoi les individus ne sont pas titulaires d'une pièce d'identité. Les habitants des régions les plus reculées d'un pays sont moins susceptibles de pouvoir se rendre dans des bureaux émettant des cartes d'identité et des actes de naissance ; l'émission payante de cartes d'identité peut également constituer un obstacle. Les personnes à mobilité réduite (handicap, pauvreté, garde des enfants, etc.) se heurtent à des obstacles supplémentaires. En Afrique du Sud, il est plus difficile pour les enfants porteurs du VIH/SIDA (dont les parents sont décédés) d'obtenir des pièces d'identité et donc d'accéder à la CSG (UNICEF et SASSA 2014). Les mères adolescentes sont également affectées, car l'obtention de cartes d'identité ne peut se faire qu'à partir de 16 ans.

53. 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 ? »

54. Voir aussi la discussion autour de la validation, dans la section 2.4.3.



Plusieurs régimes de protection sociale acceptent la présentation d'une pièce d'identité alternative pour permettre à ceux qui n'en possèdent pas d'accéder aux programmes. En Ouganda, le programme SAGE accepte ainsi les cartes d'électeurs et de baptême, corroborées par la vérification des dirigeants communautaires (Bukuluki et Watson 2014). En Afrique du Sud, l'adoption en 2008 de nouvelles réglementations a permis aux candidats à la CSG d'utiliser des documents alternatifs tels qu'une carte d'hôpital, des attestations signées par des membres respectés de la communauté et des bulletins scolaires récents. Les candidats peuvent recevoir les prestations pendant une période de transition de trois mois, en attendant d'obtenir les pièces officielles exigées, prolongée par une période de grâce supplémentaire pour terminer leur enregistrement (Kidd et Hossain 2015). Les régimes de protection sociale peuvent également traiter ce problème en encourageant les organes responsables de l'émission des pièces d'identité à se rendre dans les régions où l'absence de pièces d'identité est particulièrement problématique, et éventuellement en couvrant les coûts associés.

La possibilité pour que les pièces d'identité contiennent des informations inexactes peut poser un défi supplémentaire. Les candidats à une pension de vieillesse peuvent par exemple se la voir refuser si l'âge figurant sur la pièce d'identité est incorrect, ce qui est particulièrement problématique pour les personnes possédant un faible niveau d'éducation ou celles qui n'osent pas tenir tête aux autorités chargées de prendre note de leur âge. De nombreux membres de la communauté Adivasi au Bangladesh se sont par exemple vu attribuer un âge erroné lors de l'émission de nouvelles cartes d'identité, en 2007-2008 (Hossain 2011) et ne se sont pas sentis capables de tenir tête aux fonctionnaires. Un agent de terrain a observé : « On ne leur donne pas l'occasion de parler et ils pensent que s'ils le font, on le leur reprochera ». Pour y remédier, les régimes de protection sociale peuvent donner l'occasion aux candidats de corriger l'âge figurant sur leur pièce d'identité, comme dans le cas de la subvention pour les personnes âgées en Ouganda (Watson et Bukuluki 2014). Pour démontrer leur âge, ils peuvent rappeler des moments qui ont marqué l'histoire des régions de village ou faire appel à un autre membre de la communauté qui attestera de leur âge (McPherson 2011).

4.4.2 Défis posés par l'évaluation du handicap

Si l'évaluation de l'âge des candidats est relativement simple à réaliser, celle de leurs handicaps s'avère plus épineuse. Le handicap est en effet associé à des caractéristiques très diverses et les gouvernements doivent définir des critères d'admissibilité liés au degré de handicap. En limitant les prestations aux handicaps les plus lourds, les gouvernements peuvent réduire les coûts des régimes. L'établissement de critères et de méthodes d'identification n'est toutefois pas aisé et peut compliquer l'enregistrement. L'encadré ci-dessous décrit une bonne pratique en matière d'évaluation du handicap, qui doit comprendre une évaluation médicale et sociale.

Encadré 15 : Bonnes pratiques en matière d'évaluation du handicap

Gooding et Marriott (2009) estiment que la conception d'une évaluation du handicap doit reposer sur un examen médical, complété dans l'idéal par une évaluation plus complète tenant compte de facteurs tels que l'âge, l'aptitude à travailler, l'éducation, l'expérience professionnelle et les compétences. Guthrie et al (2001) suggèrent de compléter cet examen par une évaluation des facteurs environnementaux, mais aussi par des structures d'appui et des ressources disponibles.⁵⁵

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Quelques exemples d'évaluations du handicap :

- L'Inde demande un examen médical attestant d'un handicap à 40 pour cent des capacités physiques ou mentales normales.⁵⁶ Le test permettant de déterminer le niveau de handicap est toutefois complexe et subjectif, étant donné que le personnel médical qui en est chargé ne reçoit pas d'orientations claires sur la façon d'évaluer l'admissibilité et de déterminer les pourcentages de handicap.⁵⁷ Ces évaluations s'avèrent donc souvent subjectives et certains handicaps (comme l'autisme) ne sont pas identifiés.
- À Maurice, les candidats doivent être examinés par un conseil médical les déclarant « dans l'incapacité permanente ou substantielle de travailler pendant au moins 12 mois, à un degré physique de 60 pour cent ».⁵⁸ Un jugement fondé sur un pourcentage semble encore une fois très subjectif, compte tenu de la diversité des handicaps soumis aux conseils médicaux.

55. Cité dans Gooding et Marriott (2009).

56. Gooding et Marriott (2009).

57. Whitworth et al (2006 : dans Gooding et Marriott 2009).

58. ISSA (2013).



- En Ouzbékistan, les Commissions d'experts médicaux et sociaux des bureaux de province du ministère des Finances sont chargées d'évaluer les personnes handicapées. L'examen en question concerne à la fois la capacité et l'incapacité de l'individu à travailler. Il n'est effectué que par des médecins, puisqu'aucun travailleur social ne participe à ces commissions, mais les médecins ne sont pas formés à déterminer la capacité à travailler et sont susceptibles de commettre des erreurs, selon des spécialistes locaux. Il a donc été suggéré, en l'absence de professionnels qualifiés pour évaluer l'aptitude au travail, de réaliser une évaluation uniquement fondée sur le handicap.⁵⁹
- L'Afrique du Sud a adopté une approche conjuguant l'évaluation médicale et sociale. Elle rassemble différents professionnels et utilise une combinaison d'auto-déclaration, d'examen, d'observation et un examen médical séparé.⁶⁰
- Au Royaume-Uni, l'évaluation de l'aptitude au travail a récemment été menée par le secteur privé. Elle s'accompagne de longues candidatures écrites. Fortement incités à se concentrer sur l'aptitude au travail, les évaluateurs ont diagnostiqué de nombreuses personnes handicapées comme étant aptes au travail, mais 60 pour cent de leurs réclamations ont été traitées par les organes de recours du gouvernement, qui ne reçoivent pas les mêmes orientations.

On ne dispose guère d'informations objectives sur l'efficacité de l'évaluation du handicap. Aux États-Unis, Nagi (1969) a constaté un taux d'erreurs d'inclusion de 19 pour cent et d'erreurs d'exclusion de 48 pour cent lors de l'utilisation d'une évaluation médicale ; une étude menée par Benitez-Silva et al (2006) a quant à elle constaté un taux d'erreurs d'inclusion de 20 pour cent et d'erreurs d'exclusion de 60 pour cent lors de l'utilisation de l'auto-déclaration.⁶¹ En Afrique du Sud, Mitra (2010) a constaté un taux d'erreurs d'inclusion de 34 pour cent et d'erreurs d'exclusion situé entre 38 et 46 pour cent (en fonction de la mesure du handicap employée) lors de l'utilisation conjointe de l'évaluation des ressources et de l'évaluation du handicap.

4.4.3 Vérification des listes de bénéficiaires par la communauté

La vérification communautaire est un moyen couramment proposé pour aborder le problème des erreurs d'inclusion et d'exclusion, mais aussi le danger de manipulation des informations par les ménages. Elle consiste à présenter les listes de bénéficiaires aux communautés pour leur permettre de s'interroger sur le choix des bénéficiaires. La stigmatisation est employée pour encourager l'auto-ciblage, en supposant que les plus aisés ne voudront pas être publiquement qualifiés de pauvres ou de menteurs.

Il a toutefois été peu démontré que la vérification communautaire constitue un mécanisme efficace, ou même que les réunions communautaires ont bien lieu. Au Mexique, seul 0,1 pour cent des sélections de bénéficiaires ont été remises en question (Skoufias et al. 1999). Grosh et al (2008) considèrent que la vérification communautaire a peu de chance de bien fonctionner, dans la mesure où remettre publiquement en question l'inclusion d'autres membres de la communauté peut être source de divisions.⁶²

La vérification communautaire est également problématique du point de vue des droits, dans la mesure où elle est source de stigmatisation et que les candidats ne veulent pas être publiquement qualifiés de « pauvres ». En déclarant les « pauvres » comme bénéficiaires, on peut en outre considérer que les données personnelles sont rendues publiques, violant ainsi leur droit à la vie privée.

4.5 INSCRIPTION

La dernière étape de mise en œuvre du processus de sélection correspond à l'inscription des bénéficiaires, abordée dans le module ADM. Les principales considérations sont exposées ci-dessous.

4.6 AUTRES CONSIDÉRATIONS FONDAMENTALES CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES DE SÉLECTION

4.6.1 Stratégies de communication et de sensibilisation

L'efficacité de la communication (notamment sur la sélection des bénéficiaires) est déterminante pour le succès des programmes de transferts sociaux (pour de plus amples informations à ce sujet, consulter la section du module ADM consacrée à la sensibilisation). Les stratégies de communication des gouvernements qui mettent en œuvre des transferts sociaux doivent garantir que la population soit au courant de l'existence de tels programmes, de leurs critères d'admissibilité et de la marche à suivre pour postuler.

59. PNUD (2012) et Kidd (2014).

60. Schneider et al (2011).

61. Étude menée à Mitra (2010).

62. Il serait particulièrement difficile de faire fonctionner la vérification communautaire en milieu urbain, caractérisé par l'absence de communautés soudées.



Les approches de communication doivent être adaptées aux besoins des candidats potentiels. Les informations doivent être accessibles, être adaptées aux situations locales et tenir compte des questions d’alphabétisation, de langue et de handicap. Il est donc problématique de s’appuyer sur des documents écrits dans des contextes caractérisés par de faibles niveaux d’alphabétisation ; dans des contextes multilingues, la communication devrait elle aussi être multilingue. Il est également recommandé d’utiliser différents canaux de communication, en particulier ceux adaptés aux personnes dont les capacités sont limitées et à celles vivant dans des zones plus reculées.

Encadré 16 : Efficacité des stratégies de communication

L’efficacité de la communication peut également être influencée par la prévalence de forces d’exclusion (par ex. : discrimination) et par des capacités limitées (par ex. : analphabétisme). Au Bangladesh par exemple, la plupart des membres de la communauté autochtone Adivasi ne disposent que d’informations limitées sur les programmes de protection sociale du pays (Hossain 2011). Il incombe à des commissaires de se rendre dans les communautés pour les informer sur les programmes ; en pratique toutefois, ces commissaires évitent ces communautés. Des annonces sont souvent faites dans des mosquées, mais les Adivasis sont chrétiens et aucune annonce n’est faite dans les églises. La plupart des annonces publiques sont en réalité passées dans des lieux inaccessibles aux Adivasis, qui n’ont pas accès aux technologies de la communication (par ex. : médias imprimés et électroniques) et présentent de surcroît des taux d’analphabétisme élevés. En pratique, les Adivasis sont contraints de se replier sur des canaux informels d’information, comme leurs employeurs, qui refusent toutefois de les informer en raison de préjugés à leur sujet.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

L’efficacité de la communication importe dans les approches d’enregistrement *Push* et *Pull*. 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 Progres, dont la moitié n’avait jamais entendu parlé du programme et 28 pour cent ne savait pas comment s’y prendre pour postuler. Dans le cas du recensement, 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).

Pour être efficaces, les stratégies de communication requièrent d’importants investissements. Le fréquent manque d’investissement dans la communication publique a pour conséquence d’exclure de nombreuses personnes de régimes de protection sociale. La communication peut être un domaine sensible, même pour les programmes de protection sociale dont l’administration est dotée de relativement bons investissements. Bien que la vaste majorité de la population sud-africaine 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).

4.6.2 Mécanismes de réclamation

L’accès aux programmes de protection sociale peut être facilité par l’établissement de mécanismes de réclamation permettant aux candidats de faire appel de leur exclusion. Cette question est couverte plus en détail dans le module ADM.

Il est surprenant de constater qu’en Afrique, la plupart des programmes ne disposent pas de mécanismes de ce type ; c’est aussi le cas au Chili, au Costa Rica et au Brésil, à l’exception de son programme de transferts monétaires conditionnels (Castañeda and Lindert 2005). L’absence de mécanismes de réclamation y est compréhensible, compte tenu du grand nombre d’exclusions, qui pourraient facilement les saturer. Il existe en réalité des exemples de programmes (comme le CT-OVC au Kenya) (Ward et al 2010) ayant conçu des mécanismes de réclamation sans toutefois les avoir activés, en raison des niveaux élevés d’exclusion liés à une mauvaise qualité de ciblage.



Pour assurer l'efficacité des mécanismes de réclamation, les programmes de protection sociale doivent assurer la transparence des informations : les personnes exclues des programmes doivent être en mesure de comprendre les critères d'admissibilité et d'avoir accès aux raisons de leur exclusion. Les mécanismes complexes de ciblage, comme les PMT, ont toutefois tendance à ne pas rendre leurs critères publics pour éviter que les personnes interrogées ne manipulent leurs réponses aux enquêtes (Grosh et Baker 1995). Même si ces informations étaient disponibles (comme dans le cas du PMT en Arménie), il s'avérerait extrêmement difficile pour les requérants de les comprendre et de les utiliser pour faire appel (Coady et al 2002). Les mécanismes de ciblage communautaire ne gardent généralement pas de trace des raisons pour lesquelles ils sélectionnent ou non des bénéficiaires, compliquant ainsi considérablement la tâche de ceux qui souhaitent faire appel. Les communautés peuvent en outre exercer une pression sur les personnes exclues pour les dissuader de faire appel, comme il est arrivé dans le cadre du HSPM du Kenya (Kidd et Hossain 2015).

En réalité, les systèmes de réclamation n'ont de chance d'être efficaces que dans le cadre de programmes qui constituent des droits et reposent sur des critères d'admissibilité relativement simples (par ex. : pensions de vieillesse ou aides à l'enfant universels), mais aussi compréhensibles (évaluation des ressources fondées sur les revenus). Même dans ces programmes, les gouvernements doivent investir suffisamment dans le système de réclamation et notamment fournir des avocats aux personnes vulnérables présentant un appel. L'encadré ci-dessous fournit un exemple de mécanisme de réclamation utilisé en Afrique du Sud.

Encadré 17 : Mécanismes de réclamation utilisés pour les aides sociales en Afrique du Sud⁶³

Le taux relativement faible d'erreurs commises dans le cadre des aides sociales d'Afrique du Sud et l'utilisation d'un PMT relativement facile à comprendre laissent penser que la SASSA est parvenue à instituer un mécanisme fonctionnel de réclamations fondé sur un mécanisme de réévaluation interne. Son rôle principal consiste à vérifier que la bonne application du PMT (qui constitue la principale source de problèmes). Si une réclamation n'est pas résolue à ce niveau, les candidats peuvent faire appel devant le ministre du Développement social par le biais d'un tribunal d'appel composé d'experts indépendants qui se prononcent sur la décision initiale, qu'ils ont le pouvoir de maintenir ou de modifier. Si la nouvelle décision reste défavorable, le candidat peut demander un examen judiciaire. La SASSA propose également une assistance téléphonique gratuite sur la marche à suivre pour déposer une réclamation.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

4.6.3 Mécanismes de responsabilisation

L'accès aux programmes de protection sociale peut être amélioré par la mise en place de mécanismes de responsabilisation visant à appuyer les candidats et à tenir les administrateurs responsables. Le programme Shiree au Bangladesh a par exemple aidé plusieurs ONG à renforcer des mécanismes locaux de responsabilisation. Le SETU (*Social and Economic Transformation of the Ultra Poor*) administré par l'ONG CARE a renforcé le leadership parmi les familles vivant en situation d'extrême pauvreté et amélioré le dialogue avec les autorités locales, favorisant ainsi l'équité et la transparence des processus de sélection des programmes de protection sociale, en impliquant notamment les chefs de ménages vulnérables dans la sélection. Une autre initiative administrée par BOSS est parvenue à aider 100 pour cent des familles appuyées à accéder à des programmes de protection sociale.⁶⁴ Le programme Shiree a d'ailleurs produit des orientations destinées à des organisations cherchant à appuyer l'accès des personnes vulnérables aux programmes de protection sociale.⁶⁵ En Afrique du Sud, l'ONG Black Sash supervise la mise en œuvre de programmes de transferts sociaux sur le terrain en cherchant à alléger l'exclusion continue des personnes aux capacités les plus limitées (Pellissery et Barrientos 2013).

D'autres organisations devraient en outre participer à la responsabilisation du gouvernement, comme les médias, des médiateurs et des commissions parlementaires. Les ONG peuvent également fournir une assistance juridique aux candidats, s'ils n'y ont pas accès.

La question de la responsabilisation est abordée plus en détail dans les modules GOV et S&E.

63. Informations tirées de Livingstone (2014).

64. Communication personnelle : Shazia Ahmed de Shiree.

65. Voir : <<http://www.shiree.org/promoting-social-protection-for-the-extreme-poor/#.U6pFrzZDGxJ>>.



4.7 RÔLE FONDAMENTAL DES INVESTISSEMENTS DANS L'AMÉLIORATION DE L'ENREGISTREMENT

Pour améliorer l'enregistrement, les décideurs politiques doivent investir dans l'extension de la couverture des programmes pour permettre à un plus grand nombre de personnes d'accéder aux programmes, mais aussi simplifier les mécanismes de sélection. Autrement, ils peuvent aussi investir massivement dans l'amélioration de l'efficacité des programmes ciblant la pauvreté, en particulier dans l'enregistrement et la communication. Il s'avère également crucial d'investir dans le personnel et sa formation continue. Le processus d'enregistrement de nombreux programmes se solde par un échec, car les décideurs politiques sous-estiment les exigences opérationnelles et surchargent les fonctionnaires nationaux et locaux de tâches administratives dans l'espoir de réduire les coûts. Parallèlement, d'autres fonctions importantes, comme le travail social, l'enseignement et le développement de la communauté, peuvent également être saturées ; le LEAP du Ghana, le CT-OVC du Kenya et le FAP des îles Fidji ont par exemple confié l'administration des transferts sociaux à des agents de protection sociale existants.⁶⁶ Une telle stratégie peut avoir des conséquences considérables et conduire à un effondrement des principales activités. Le personnel est souvent insuffisamment formé et peut ne pas remplir correctement ses tâches ; il se voit confier des tâches qui sortent de leurs fonctions et dont il pourraient s'irriter ; leur charge de travail augmente, minant ainsi leur moral ; et leurs principales responsabilités (par ex. : s'occuper d'enfants et d'adultes vulnérables) se voient réduites comme peau de chagrin, de sorte qu'ils ne peuvent même plus les assumer correctement.

L'Afrique du Sud est parvenue à mettre en place une prestation de services spécialisés. Si la responsabilité globale du système et des politiques de protection sociale incombe au ministère du Développement social, l'exécution effective des programmes y est déléguée à l'organisme semi-autonome SASSA, responsable devant le ministère du Développement social. Des fonctionnaires sont affectés à tous les niveaux de la SASSA, y compris dans les bureaux locaux chargés des contacts avec les candidats et les bénéficiaires. En Amérique latine, de nombreux programmes de transferts monétaires disposent d'organismes d'exécution semi-indépendants qui ont investi dans des équipes professionnelles.

En Ouganda, le programme pilote de transferts sociaux SAGE verse une pension de vieillesse simple à environ 100 000 bénéficiaires répartis sur 15 provinces. Trois fonctionnaires ont été affectés à chaque bureau de province, directement administré à distance par une équipe de mise en œuvre dédiée au sein du ministère du Genre, du Travail et des Affaires sociales basé à Kampala. Si cet accord répondait en partie à une évaluation du risque fiduciaire associé aux autorités gouvernementales locales, la dépendance réduite aux gouvernements locaux a significativement amélioré la qualité de la prestation des services. Ce cas peut être comparé à celui du LEAP au Ghana, qui couvre l'ensemble du territoire, mais n'a disposé pendant de nombreuses années que de trois fonctionnaires au sein du gouvernement central et reposait sur des agents de protection sociale à travers le pays. Le programme ougandais a toutefois récolté de bien meilleurs résultats.

4.8 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Les enseignements suivants peuvent être tirés de cette séance :

- De nombreux candidats peuvent être exclus des programmes de PS pendant l'enregistrement, la vérification et l'inscription, en particulier dans des programmes plus complexes ; la simplification des processus a donc plus de chances de mener au succès.
- Les personnes victimes d'une plus grande exclusion sociale sont plus susceptibles d'être exclues des programmes de protection sociale.
- Le manque d'investissement dans l'administration, et notamment dans le personnel, représente un défi majeur : « Les prestations visant exclusivement les pauvres finissent par devenir des prestations de pauvre qualité » (Sen 1995).
- Les mécanismes de réclamation ont peu de chance de fonctionner dans le cadre de programmes qui sont en réalité des mécanismes de « rationnement ».
- Il est fondamental de comprendre les raisons de l'exclusion (en entreprenant des enquêtes spécialisées) et de rechercher des solutions.

66. Voir : Calder et al (2011), Ernst et Young (2011) et Banque mondiale (2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Abraham, A. et Platteau, J-P. (2002) "Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections", *Journal of Development Studies*, Taylor & Francis Journals, Vol. 39(2), p. 104-136
- Adato, M. (2000) "El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad", Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI): Washington D.C., États-Unis. Document non publié.
- Adato, M.; Coady, D. et Ruel M. (2000) "Evaluación de operaciones de Progresá desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y personal de salud", Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI): Washington D.C., États-Unis. Document non publié.
- Adato, M. et Roopnaraine, T. (2004) A Social Analysis of the Red de Protección Social (RPS) in Nicaragua, final Report, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI): Washington D.C., États-Unis.
- Alatas, V.; Banerjee, A.; Hanna, R.; Olken, R. et Tobias, J. (2012) "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *American Economic Review*, Vol.102 (4), p. 1206-1240.
- Babajanian, B. et Hagen-Zanker, J. (2012) Social Protection and Social Protection Exclusion: An Analytical Framework to Assess the Links, ODI Background Note, Overseas Development Institute: Londres, Royaume-Uni
- Barbieri, C., (2010) Social Security for Rural Workers in Brazil, presentation on behalf of the Ministry of Social Security of Brazil on June 23, 2010, Nairobi, Kenya.
- Barrett, S. et Kidd, S. (2015) The Design and Management of Cash Transfer Programmes: An Overview, KfW: Francfort, Allemagne.
- Barrientos, A. et Lloyd-Sherlock, P. (2003) Noncontributory Pensions and Social Protection, Issues in Social Protection, Organisation internationale du travail (OIT): Genève, Suisse.
- Benitez-Silva, H.; Buchinsky, M. et Rust, J. (2004) How Large are the Classification Errors in the Social Security Disability Award Process?, Working Paper No. 10219, National Bureau of Economic Research (NBER): Cambridge MA., États-Unis.
- Brown, C.; Ravallion, M. et van de Walle, D. (2016), A POOR MEANS TEST? ECONOMETRIC TARGETING IN AFRICA, NBER Working Paper 22919.
- Bhalla, A. et Lapeyre, F. (1997) "Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework", *Development and Change*, Vol. 28(3), p. 413-433
- Bukuluki, P. et Watson, C. (2014) An Evaluation Study of the Efficiency, Effectiveness and Appropriateness of Targeting in Uganda's Social Assistance Grants for Empowerment Scheme (SAGE), Ministry of Gender, Labour and Social Development Expanding Social Protection Programme (ESP): Kampala, Uganda.
- Bukuluki, P. et Watson, C. (2012) Transforming Cash Transfers: Beneficiary and community perspectives on Senior Citizen Grant (SCG) in Uganda, Overseas Development Institute, (ODI): Londres, Royaume-Uni.
- Calder, R.; Chirchir, R.; Cosgrove, C.; Kidd, S.; Sandford, J.; Sibley, J. et Wylde, E. (2011) Review of Targeting in the CT-OVC Programme, Development Pathways: Oxford, Royaume-Uni.
- Cameron, L. et Shah M. (2011) Can Mistargeting Destroy Social Capital and Stimulate Crime? Evidence from a Cash Transfer Program in Indonesia, IZA Discussion Paper No. 6736, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Bonn, Allemagne.
- Castañeda, T. et Lindert, K. (2005) Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States, Social Protection Unit, Human Development Network, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.
- Chinsinga, B. (2005) "Clash of Voices: Community Based Targeting of Safety Net Interventions in Malawi", *Social Policy and Administration*, Vol. 39(3), p.284-301.
- Coady, D. et Parker, S. (2005) Program Participation under Means-Testing and Self-Selection Targeting Methods, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 191, Food Consumption and Nutrition Division, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI): Washington D.C., États-Unis.
- Conning, J. et Kevane, M. (2002) "Community-based targeting mechanisms for social safety nets: a critical review", *World Development*, Vol. 30(3), p. 375-394.
- Croome, D. (2006) The Impact of the Old Age Pension in Lesotho 2004-2006, Lesotho Pensions Impact Group, National University of Lesotho Research and Conferences Committee and HelpAge International: Londres, Royaume-Uni.

Croome, D. et Nyanguru, A. (2007) The Impact of the Old Age Pension on Hunger and Vulnerability in a Mountain Area of Lesotho, Regional Evidence Building Agenda (REBA) of the Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP): Johannesburg, Afrique du Sud.

Department for International Development (DfID) (2013) Peacebuilding Support Programme (PSP): Research to support informed and constructive political and social debate in Rwanda, Department for International Development (DfID): Kigali, Rwanda.

Devereux, S. (2016), Is Targeting Ethical, *Global Social Policy*, Vol. 16(2) 166–181.

Ellis, F. (2008) “‘We Are All Poor Here’: Economic Difference, Social Divisiveness, and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa”, prepared for the conference entitled Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience, held 8–10 September 2008: Kampala, Ouganda.

Ernst et Young (2011) Consultancy Services to Conduct a Capacity Needs Assessment for LEAP’s M&E, Ernst and Young: Londres, Royaume-Uni. Projet de rapport.

Escobedo Zoletto, N. S. (2011) Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades, Estados Unidos Mexicanos Gobierno Federal, SEDESOL and Vivir Mejor.

Fiszbein A. et Schady, N. (2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.

GHK Consulting Ltd. (2009) “Pakistan – process evaluation of Benazir Income Support Programme (BISP) scorecardbased poverty targeting under the test phase: report on findings.” Rapport non publié.

Gooding, K. et Marriot, A. (2009) “Including Persons with Disabilities in Social Cash Transfer Programmes in Developing Countries”, *Journal of International Development*, Vol. 21, p. 685-698.

Grosh, M.; del Ninno, C.; Tesliuc, E. et Ouerghi, A. (2008) For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets, Banque internationale pour la reconstruction et le développement : et Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.

Gubbels, J.; Snelbecker, D. et Zezulin, L. (2007) The Kosovo Pension Reform: Achievements and Lessons, Social Protection Discussion Paper No. 0707, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.

Guthrie, T., P. Proudlock, W. Sait, P. Linders, S. Gcaza, P. Thompson et N. van Noordwyk (2001) Social Security Policy Options For People With Disabilities In South Africa. Prepared by the Child Health Policy Institute and South African Federal Council on Disability for the Committee of Inquiry into a Comprehensive Social Security System, Afrique du Sud.

Hannigan, L. (2010) Social Assistance in Indonesia— Understanding the Gaps, Annual Indonesia Update Conference, September 24–25 2010, Australian National University: Canberra, Australia. Projet de document.

Hickey, S. et Du Toit, A. (2007) Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty, Working Paper No. 81, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester: ROYAUME-UNI.

Hirsh, D. et Hartfree, Y. (2013) Does universal credit enable household to reach a minimum income standard? Joseph Rowntree Foundation.

Hobley, M. et Paudyal, B. (2008) Study of Income- Generating Activities in Kapilvastu and Ramechhap Districts, Nepal, Banque mondiale, Department for International Development (DfID) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Document non publié.

Holzmann, R.; Hinz, R.; von Gersdorff, H.; Gill, I.; Impavido, G.; Musalem, A.; Palacios, R.; Robolino, D.; Rutkowski, M.; Schwarz, A.; Sin, Y. et Subbarao K. (2005) Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: an International Perspective on Pension Systems and Reform, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.

Hossain, N. (2012) Qualitative Assessment: The Social Impacts of Cash Transfer Programmes in Indonesia, Oxford Policy Management: Jakarta, Indonesia.

Hossain, N. (2011) Extreme Poor Adivasis and the Problem of Accessing Social Safety Nets, Working Paper No. 4, Extreme Poverty Research Group (EPRG) Shiree: Dhaka, Bangladesh.

Hossain, N. (2007) The politics of what works: the case of the Vulnerable Group Development Programme in Bangladesh, Working Paper No. 92, Chronic Poverty Research Centre: University of Manchester, ROYAUME-UNI.

Huber, L.; Zarate, P.; Durand, A.; Madalengoitia, O. et Morel, J. (2008) Programme Juntos: Certezas y Malentendidos en Torno a las Transferencias Condicionadas—Estudio de Caso de Seis Distritos Rurales del Peru, United Nations Populations Fund, Instituto de Estudios Peruanos and UNICEF: Lima, Peru.

Ibrahim, F. (2013) Uganda’s old-age pension: who benefits. At: <http://www.developmentpathways.co.uk/resourcecentre/blog/post/104-the-old-age-pension--who-benefits>



- ISSA (2013) Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa. International Social Security Association: Geneva Jha, C.; Prasai, S.; Hobley, M. et Bennett, L. (2009) Citizen Mobilisation in Nepal; Building on Nepal's Tradition of Social Mobilisation to Make Local Governance More Inclusive and Accountable, Banque mondiale and Swiss Development Cooperation: Kathmandu, Nepal.
- Kabeer, N. (2000) "Social Exclusion, Poverty and Discrimination Towards an Analytical Framework", International Development Studies Bulletin Vol. 31(4), p. 83-97
- Kabeer N (2014) The politics and practicalities of universalism: Towards a citizen-centred perspective on social protection. European Journal of Development Research 26(3): 338–354.
- Kidd S (2017) Social exclusion and access to social protection schemes. Journal of Development Effectiveness Volume 9, 2017 - Issue 2
- Kidd, S. (2013) "Rethinking "Targeting" in International Development" Pathways' Perspectives, Issue No. 11, Development Pathways: Londres, Royaume-Uni.
- Kidd, S. (2012) "Social Safety Net ≠ Safety Net", Pathways' Perspectives, Issue No. 3, Development Pathways: Royaume-Uni.
- Kidd, S. (1999) Love and Hate among the People without Things: the social and economic relations of the Enxet people of Paraguay, doctoral dissertation, University of St. Andrews: St. Andrews, Scotland.
- Kidd, S. N. (2015) Social exclusion and access to social protection schemes, Department for Foreign Affairs and Trade (DFAT): Canberra, Australia. Kidd, S. and Huda, K. (2013) "BOLSA unFAMILIAR", Pathways' Perspectives, Issue No. 9, Development Pathways: Londres, Royaume-Uni.
- Kidd, S. et Whitehouse, E. (2009) "Pensions and Old Age Poverty" in Holzmann, R.; Robalino, D. and Takayama, N. (eds.) (2009) Closing the Coverage Gap: the Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.
- Kidd, S.; Calder, R. et Wylde, E. (2011) Assessing targeting options for Nepal's social grants: What does the evidence tell us?, briefing paper, Development Pathways (UK) and Department for International Development (DfID): Londres, Royaume-Uni.
- Kidd, S.; Gelders, B. et Bailey-Athias, D. (2017) Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism.
- OIT. Khondker B.; Khan, N. et Ahsan, T. (2014) Building a Social Protection System to Address the Demographic Challenges Faced by Bangladesh. Background paper for the National Social Security Strategy: Dhaka, Bangladesh.
- Kidd, S. et Wylde, E. (2011) Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology. AusAID publication, AusAID: Canberra, Australie.
- Kidd, S. et Wylde, E. (2011b) Social Protection Evidence Report, Nepal, Development Pathways: Londres, Royaume-Uni. Projet de publication.
- Kidd, S. D. (2011) Cash in Care: An examination of a Social Cash Transfer Scheme for the elderly in rural eastern Zambia. Mémoire de premier cycle pour l'université de Cambridge, faculté d'anthropologie: Cambridge, Royaume-Uni.
- Kits, B.; Santos, I; Smith, O. and Isik-Dikmelik, A. (2013) The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market Outcomes in the Republic of Georgia: A Regression Discontinuity, Banque mondiale.
- Knox, C. (2014) "Why 'The Poor Don't Exist' (And What This Means for Social Policy)", Pathways' Perspectives, Development Pathways: Royaume-Uni.
- Lindert, P. H. (2004) Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century; Volume 1: The Story, Cambridge University Press: New York, États-Unis.
- Livingstone, A. (2014) Accountability in Social Pension Programmes: A baseline mapping of the Old Age Grant in South Africa. Document non publié de HelpAge International.
- McCord, A. (2005) Win-win or Lose? An Examination of the Use of Public Works as a Social Protection Instrument in Situations of Chronic Poverty, paper presented at the conference on Social Protection for Chronic Poverty, 23-24 février 2005, University of Manchester: Royaume-Uni.
- McPherson, A. (2011) Challenges and opportunities for age verification in low- and middle-income countries, Pension Watch briefing no: 6, HelpAge International: Londres, Royaume-Uni.

- Mgomezulu, O. P. (2008) The social impact of community based targeting mechanisms for safety nets. A qualitative study of the targeted agricultural input subsidy programme in Malawi. Mémoire de master. University de KwaZulu-Natal, Durban. Miller, C.; Tsoka, M. et Reichert, C. (2008) Impact Evaluation Report: External Evaluation of the Mchinji Social Cash Transfer Pilot, Boston University School of Public Health: Boston MA., USA. Manuscrit non publié.
- Mitra, S. (updated 2010) Disability Cash Transfers in the Context of Poverty and Unemployment: the Case of South Africa, Discussion Paper No: 2009-08, Department of Economics, Fordham University: New York, États-Unis.
- Nagi, S. Z. (1969) Disability and Rehabilitation: Legal, Clinical, and Self-Concepts and Measurement, Ohio State University Press: États-Unis.
- Neves, D.; Samson, M.; van Niekerk, I.; Hlatshwayo, S. et du Toit, A. (2009) The use and effectiveness of social grants in South Africa, Institute for Poverty and Agrarian Studies, University of the Western Cape, Cape Town and Economic Policy Research Institute: Le Cap, Afrique du Sud.
- Ngok, K. (2010) "Social Assistance Policy and Its Impact on Social Development in China: The Case of the Minimum Living Standard Scheme (MLSS)", China Journal of Social Work, Vol. 3(1), p. 35-52.
- Orozco, M. and Hubert, C. (2005) La Focalización de Desarrollo Humano Oportunidades de Mexico, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No. 0531, Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.
- Pellissery, S. (2005) Process deficits or political constraints? Bottom-up evaluation of non-contributory social protection policy for rural labourers in India, Working Paper No. 54, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), University of Manchester: Royaume-Uni.
- Pellissery, S. et Barrientos, A. (2013) "Expansion of Social Assistance: Does Politics Matter?", Economic & Political Weekly (EPW), Vol.48 (9), p. 47-54.
- Pritchett, L. (2005) A Lecture on the Political Economy of Targeted Safety Nets. Social Protection Discussion Paper Series No. 0501, Social Protection Advisory Service, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.
- Rodgers, G.; Gore, C. et Figueiredo, J. B. (1995) Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, International Institute for Labour Studies et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): New York, États-Unis.
- Samson, M.; MacQuene, K.; van Niekerk, I.; Kaniki, S.; Kallmann, K. et Williams, M. (2007) Review of Targeting Mechanisms, Means Tests and Values for South Africa's Social Grants, Economic Policy Research Institute (EPRI): Le Cap, Afrique du Sud.
- Sass, S. A. (2004) Reforming the Australian Retirement System: Mandating Individual Accounts, Centre for Retirement Research, No.2, Boston College: MA., États-Unis.
- Schneider, M.; Waliuya, W.; Barrett, S.; Musanje, J. et Swartz, L. (2011) 'Because I am disabled I should get a grant': Including disability in social protection programmes, International Conference: "Social Protection for Social Justice", Institute of Development Studies: Sussex, Royaume-Uni.
- Seaman, J.; Petty, C.; Kambewa, P.; Zimba, K.; Ngoleka, S.; Mfungwe, L.; Kanyenga, M. and Mzuzu, V. (n.d) Note on the design of a social cash transfer project in a village in Mchinji District, Malawi, Evidence for Development.
- Sen, A. (1995) The Political Economy of Targeting, in Public spending and the poor. theory and evidence by D. van de Walle & K. Nead (Eds.), Banque mondiale, The John Hopkins University Press: Baltimore, États-Unis.
- Sepúlveda M (2014) From undeserving poor to rights holder: A human rights perspective on social protection systems. Development Pathways working paper, Development Pathways, Banbury.
- Sibley, J. (2011) Fiji Department of Social Welfare FA Beneficiary Qualitative Study, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis.
- SMERU Research Institute (2011) Rapid Appraisal of the 2011 Data Collection of Social Protection Programs, SMERU Research Institute: Jakarta, Indonésie.
- Soares, F. V.; Soares, S. S.; Sousa, M. M.; et Osório, R. G. (2006) Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty, Working Paper No. 21, Centre international de politiques pour la croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): Brasilia, Brésil.
- Subramanian, A. et Roy, D. (2001). Who can explain the Mauritian miracle: Meade, Romer, Sachs or Rodrik?, Working Paper WP/01/116, Fonds monétaire international (FMI): Washington D.C, États-Unis.
- Tafere, Y. et Woldehanna, E. (2012) Beyond Food Security: Transforming the Productive Safety Net Programme in Ethiopia for the Well-being of Children, Working Paper No. 83, Young Lives, Oxford Department of International Development, University of Oxford: Oxford, Royaume-Uni.



TNP2K (2013) People with Disabilities in Indonesia, Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia: Jakarta, Indonésie.

UNICEF et SASSA (2013) Preventing Exclusion from the Child Support Grant: A Study of Exclusion Errors in Accessing CSG Benefits, UNICEF: Pretoria, Afrique du Sud.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2012) Promoting the employment of people with disabilities in Ouzbékistan: challenges and prospects, Policy brief, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) Ouzbékistan: Tashkent, Ouzbékistan.

Uprety, L. P. (2010) A Final Report on the Effectiveness of Non-Contributory Social Pension in Nepal, Nepal Participatory Action Network (NEPAN) et HelpAge International: Kathmandu, Népal.

USAID et UNICEF (2014) Survey of Barriers to Access to Social Services, Georgia 2010: Why not all poor families get social benefits and services. Document publié par l'UNICEF en Géorgie.

Veras, F.; Peres, R. et Guerreiro, R. (2007) "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes", Comparative Perspective, International Poverty Centre Evaluation Note No. 1, Centre international de politiques pour la croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): Brasilia, Brésil.

Viquez, R. (2005) Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, No. 0531, Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banque mondiale, Washington D.C., États-Unis.

Ward, P.; Hurrell, A.; Visram, A.; Riemenschneider, N.; Pellerano, L.; O'Brien, C.; MacAuslan, I. and Willis, J. (2010) Cash Transfer Programme for Orphans and Vulnerable Children (CT-OVC), Kenya Operational and Impact Evaluation 2007-2009, Oxford Policy Management: Oxford, Royaume-Uni.

Whiteford P. et W. Adema (2007) What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit for Work Strategy? Documents de travail OCDE sur le social, l'emploi et les migrations.

Whitworth, A.; Wright, G. et M. Noble (2006) A Review of Income Transfers to Disabled and Long Term Sick People in Seven Study Countries and Implications for South Africa, The Centre for Analysis of South African Social Policy, University of Oxford: Oxford, Royaume-Uni.

Willmore, L. (2007) "Universal Pensions for Developing Countries", World Development, Vol. 35(1) p. 24-51.

Willmore, L. (2006) "Universal age pensions in developing countries: the example of Mauritius", International Social Security Review, Vol. 59(4), p. 67-89.

Widjaja, M. (2009) An Economic and Social Review on Indonesian Direct Cash Transfer Program to Poor Families Year 2005, Department of Economics, University of Indonesia and Institute of Economic and Social Research, University of Indonesia: Jakarta, Indonésie.

Banque mondiale (2011) Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation, projet de rapport technique, Banque mondiale.

Banque mondiale (2009) Social Transfers in Bosnia and Herzegovina: Moving Towards a More Sustainable and Better Targeted Safety Net, Banque mondiale: Washington D.C., États-Unis, Banque mondiale (1994) Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Banque mondiale, Oxford University Press: New York, États-Unis.

Zohir, S. (2008) Exclusion and Poverty: An Analytical Approach for Understanding Exclusion and Assessing Programs Targeting the Very Poor in Bangladesh, Research and Evaluation Division, BRAC: Dhaka, Bangladesh.



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.

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

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

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



EN QUOI CONSISTE *TRANSFORM* ?

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

POURQUOI *TRANSFORM* ?

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

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

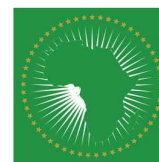
Toutes les ressources de *TRANSFORM*, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>. Pour

de plus amples informations, consulter la couverture.

Contactez l'initiative *TRANSFORM* en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org

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

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



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International
Labour
Organization



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE *TRANSFORM* :



