



**ADM**

**ADMINISTRATION**

**RÉSUMÉ DU MODULE**



*TRANSFORM* est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant d'experts et de professionnels issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Cathy Chames et Nana Davies (*Southern Hemisphere*), auquel a également contribué Thibault Van Langenhove (OIT). La version intégrale du manuel correspondant est disponible sur le site internet de l'initiative *TRANSFORM*.

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

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

Vous pouvez librement :

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

**Les adapter** en les réagencant, transformant et enrichissant ;

À condition :

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

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

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

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

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

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) *L'administration de la protection sociale non contributive : systèmes de mise en œuvre – 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>



---

# LISTE DES ABBREVIATIONS

---

CESR	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
HIV	Virus de l'immunodéficience humaine
HSNP	Filet de sécurité contre la faim ( <i>Hunger Safety Net Programme</i> )
ONG	Organisation non gouvernementale
R. 202	Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale (2012)
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale ( <i>South African Social Security Agency</i> )
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SIG	Système de gestion de l'information
SMS	Short Message Service
SP	Protection sociale
S&E	Suivi & évaluation
TMC	Transfert monétaire conditionnel

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1</b>	<b>Planter le décor</b>	<b>5</b>
1.1	Les composantes de base de l'administration de la protection sociale	5
1.2	La nature évolutive des systèmes d'administration de la protection sociale	7
1.3	Principales étapes de la conception d'un nouveau système d'administration de la protection sociale	7
<b>2</b>	<b>Enregistrement, admissibilité et inscription</b>	<b>9</b>
2.1	Enregistrement et admissibilité	9
2.2	Inscription et stratégie de prestations/services	9
2.3	Mise à jour des informations pour un enregistrement continu	10
<b>3</b>	<b>Paielements</b>	<b>11</b>
3.1	Modalités de paiement	12
3.1.1	Instruments de paiement et dispositifs de paiement associés	13
3.1.2	Point ou canal de paiement	13
3.1.3	Choix du mode de paiement	16
3.2	Principes clés de conception et de mise en œuvre	17
3.3	Systèmes de paiement internes ou externalisés	18
3.4	La prévisibilité des paiements	19
<b>4</b>	<b>Sortie ou « progression » (graduation)</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>Mécanismes de réclamation et de recours</b>	<b>22</b>
5.1	Qu'est-ce qu'un mécanisme de réclamation et de recours ?	22
5.2	Obstacles couramment rencontrés dans la création d'un mécanisme de réclamation et de recours	24
<b>6</b>	<b>Gestion des dossiers et passerelles</b>	<b>27</b>
6.1	Gestion (des cas) des bénéficiaires	28
6.2	Systèmes de passerelles et d'aiguillage	28
<b>7</b>	<b>Établissement, supervision et application de la conditionnalité</b>	<b>31</b>
7.1	Supervision et application de la conditionnalité explicite	32
7.2	Considérations sur l'Afrique subsaharienne	32
<b>8</b>	<b>Portée du programme et communication</b>	<b>34</b>
8.1	Publics externes	35
8.2	Publics internes	35
<b>9</b>	<b>Conclusions</b>	<b>36</b>

## 1

---

# INTRODUCTION & PLANTER LE DÉCOR

---

Indépendamment du type de programme, **l'administration constitue la colonne vertébrale d'un système de protection sociale complet**. Elle garantit une prestation de services rapide, efficace et efficiente destinée à répondre aux besoins des bénéficiaires, y compris les femmes et jeunes filles, les personnes handicapées et autres groupes vulnérables, pour que les programmes que les programmes soient institutionnellement et politiquement viables.

---

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

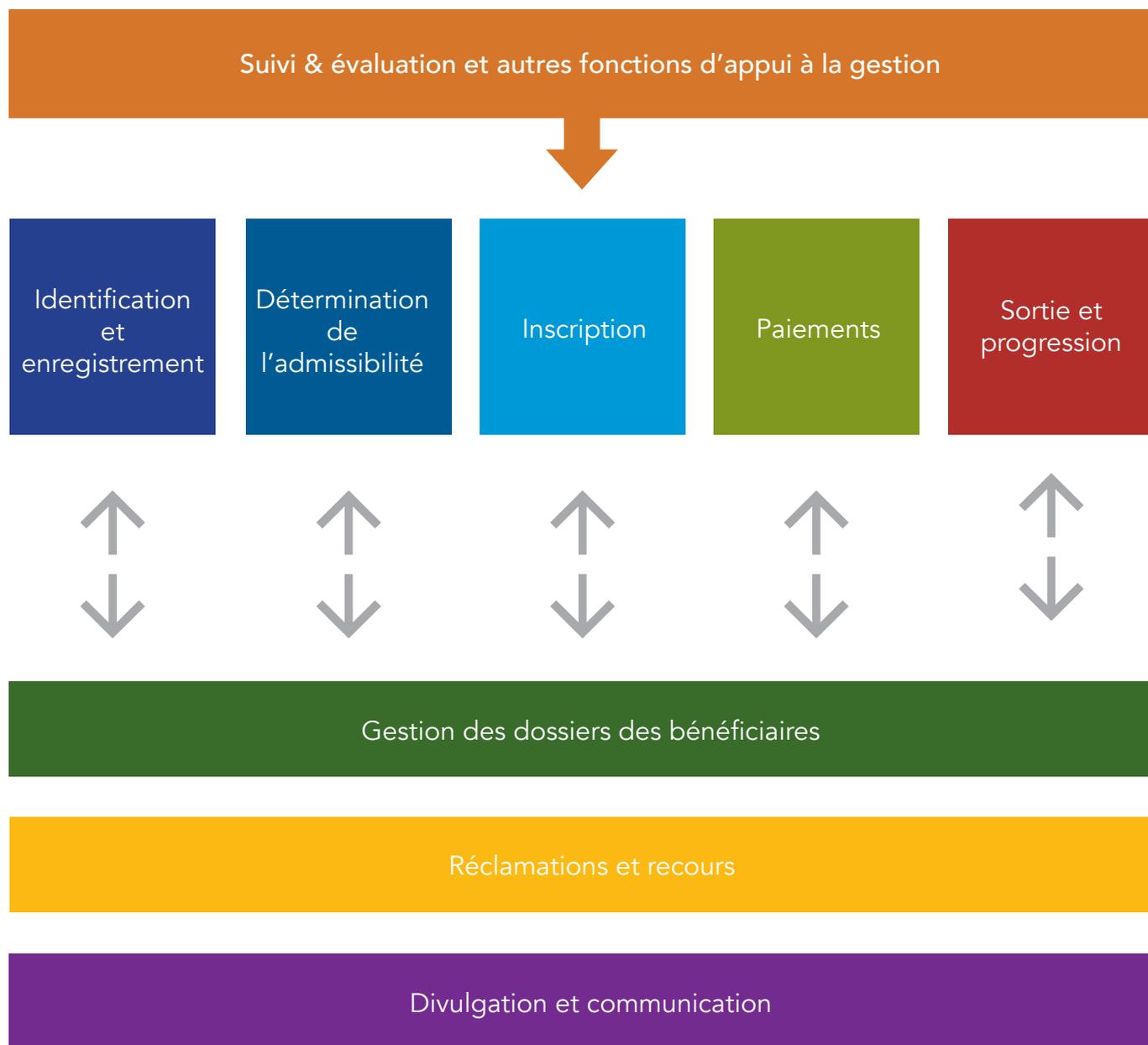
---

La fonction centrale des institutions d'administration consiste à proposer des prestations d'assistance sociale aux bénéficiaires admissibles. Ce processus comprend l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires potentiels, l'évaluation de leurs besoins et de leur **admissibilité** et la prise de décision concernant leur inscription au programme, qui détermine les prestations à fournir ou la stratégie de services à adopter. Une fois cette décision prise, les processus de paiement et de fourniture de biens ou de services aux bénéficiaires peuvent être lancés. D'autres systèmes d'administration sont également nécessaires pour recevoir et traiter des réclamations et des recours, conduire les activités de sensibilisation nécessaires (par ex. : campagnes de **communication**) et gérer les cas des bénéficiaires. **Dans certains cas s'ajoutent également la gestion de la sortie/de la progression (graduation) du programme et l'observation des conditions fixées**. Ces systèmes ne sont pas moins importants que les principaux systèmes énumérés plus haut ; ils exigent simplement de plus grandes capacités d'administration. En second plan, une administration solide requiert différentes **fonctions d'appui à la gestion**, abordées en détail dans le module consacré à la gouvernance.

---

# ADM

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



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



---

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

---

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

---

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

---

Le **déroulement** de la conception et de la mise en œuvre de nouveaux systèmes et fonctions d'administration varie, mais suit généralement le flux décrit ci-dessous, qui comprend trois étapes principales :

### 1 LA PRÉPARATION

Évaluer les capacités et pratiques existantes pour identifier les principaux besoins/principales lacunes et s'interroger sur la viabilité de différentes options de mise en œuvre

*Elle peut passer par :*

- L'évaluation des capacités : Évaluer les lacunes et opportunités de trois aspects fondamentaux des capacités de mise en œuvre, aux niveaux institutionnel, organisationnel et individuel. Cette évaluation doit couvrir les ressources humaines, les systèmes d'administration (par ex. : SIG), les capacités technologiques et le cadre institutionnel et organisationnel ;
- L'évaluation des besoins : Déterminer systématiquement les besoins prioritaires à partir d'analyses locales (par ex. : analyse de données, entretiens/questionnaires, etc.) ; entretiens/questionnaires, groupes de discussion, etc.) avec une attention particulière prêtée aux groupes marginalisés, tels que les femmes et les jeunes filles, les personnes handicapées, les groupes minoritaires et d'autres, à travers l'utilisation de données désagrégées ainsi qu'un soin aux normes socio-culturelles ainsi que les obstacles économiques, financiers, politiques et légaux qui peuvent faire empêcher ces groupes d'accéder à l'information et les bénéfiques, et pour qu'ils puissent pleinement concrétiser leurs droits ;
- Une étude de faisabilité : Évaluer la faisabilité pratique des options de mise en œuvre proposées (en termes de cadre institutionnel et organisationnel, d'exigence en matière de capacités, de ressources nécessaires, etc.).



## 2 LA CONCEPTION

Constituer une équipe de travail (par ex. : unité de gestion de projet) orientant les efforts et chargée de :

- Définir la stratégie/le plan global en définissant une vision étayant le plan de développement national ou la stratégie de réduction de la pauvreté, de préférence avec une approbation et un appui juridique. Cette stratégie devrait inclure des considérations spécifiques pour durablement réduire la pauvreté et la vulnérabilité entre les groupes marginalisés, tels que les personnes handicapées et les femmes et jeunes filles, à travers le ciblage de facteurs déterminants au sein de ces groupes (règles liées au genre, discrimination, environnements non-inclusifs et inaccessibles) (voir aussi la section sur le cadre institutionnel dans le module consacré à la gouvernance) ;
- Élaborer un plan de mise en œuvre prévoyant un budget et un calendrier de mise en œuvre pour assurer la reddition de comptes ;
- Définir des pratiques standardisées et adopter des normes de service (voir aussi le module consacré à la gouvernance) ;
- Garantir la formalisation des fonctions et responsabilités (par ex. : description de postes) ;
- Préparer du matériel d'appui, et surtout des manuels de mise en œuvre décrivant les procédures standardisées et recommandées. Tout matériel de communication devrait être disponible dans des formats de communication alternatif (notamment sous format audio, en Braille, texte simplifié, ou avec des sous-titres) ;
- S'assurer que les fonctionnaires soient suffisamment formés et informés des changements à venir, y compris sur la motivation derrière les éléments de dessin inclusifs pour garantir que la mise en œuvre de ces éléments soit fidèle, de sorte à avoir une plus grande potentialité de réaliser des impacts soutenus sur la réduction de la pauvreté et avoir d'autres effets transformatifs (voir aussi la partie sur le développement des capacités dans le module consacré à la gouvernance).

## 3 LA MISE EN ŒUVRE

Tester, réviser et mettre en œuvre le nouveau système en garantissant que la supervision en cours s'inscrive dans une amélioration continue et qu'il existe de plus vastes systèmes de responsabilisation (voir le module consacré à la gouvernance). Ce processus doit inclure des évaluations et des amendements au système de manière à mieux promouvoir l'accès pour des groupes spécifiques, comme les femmes et les personnes handicapées.

## 2

---

# ENREGISTREMENT, ADMISSIBILITÉ ET INSCRIPTION

---

---

## 2.1 ENREGISTREMENT ET ADMISSIBILITÉ

---

Voir le module consacré à la sélection et l'identification.

---

## 2.2 INSCRIPTION ET STRATÉGIE DE PRESTATIONS/SERVICES

---

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

- a) **D'informer les non-bénéficiaires de la décision prise** (en la justifiant autant que possible) et de leur droit à faire appel. Cette information peut être communiquée par lettre, par SMS/téléphone ou en personne, en fournissant dans l'idéal une preuve écrite du résultat du processus et garantissant des canaux de communication qui fonctionnent pour la population cible, y compris les femmes et personnes handicapées (notamment à travers des stratégies de communication accessible).
  - b) **D'informer les bénéficiaires de leurs droits et responsabilités** vis-à-vis du programme. Cette information peut être communiquée par lettre, par SMS/téléphone ou en personne, garantissant que cette information parvienne aux femmes, personnes handicapées et groupes vulnérables, et dans l'idéal et dans l'idéal être liée à une Charte de droits et de responsabilités (voir aussi la section 3.3.6).
-

Dans un second temps, il peut être demandé aux bénéficiaires admissibles de : a) nommer un **bénéficiaire alternatif** ; b) fournir **d'autres documents ou informations** (par ex. : choisir un code PIN ou enregistrer leurs données biométriques, voir Encadré 4, etc.). Dans certains cas, une nouvelle collecte de données peut s'avérer nécessaire. Après ce processus, les bénéficiaires reçoivent un document leur permettant **de s'identifier et de recevoir les paiements**. Selon le degré d'informatisation, il peut s'agir d'une carte d'identification du programme portant le nom et la photo du bénéficiaire ou une carte à puce contenant leurs données biométriques (par ex. : empreintes digitales, enregistrement de voix ou photo numérique).

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

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

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

Étant donnée la nature de la pauvreté et de la vulnérabilité, tout système utilisant une image statique de la société pour procéder à l'identification et à la sélection de ses bénéficiaires va vraisemblablement se heurter à de considérables difficultés pour fournir un appui aux personnes les plus démunies au moyen d'une approche fondée sur le cycle de vie. L'enregistrement continu et la réévaluation de la situation des ménages constituent un processus de travail intensif qui exige d'investir considérablement dans l'administration, y compris dans l'affectation du personnel. La réévaluation peut également mener à des coûts significatifs en temps et en argent pour les requérants, y compris les personnes handicapées. Ainsi, les recertifications doivent être limitées dans leur champ et leur périodicité, de sorte à réduire les demandes quant au personnel et sur les requérants. La pratique internationale de tenue de registres de qualité et à jour consiste à :

- Utiliser autant que possible un **système de gestion des dossiers** fondé sur l'évaluation actualisée de la situation des familles et appuyant l'enregistrement en cours (plus de détails dans la section 6) ;
- Maintenir le cap sur la couverture des familles confrontées aux plus gros obstacles via des **campagnes de sensibilisation** explicites (voir aussi la section 8). Certains groupes (notamment les femmes et jeunes filles, les personnes handicapées, entre autres) peuvent être davantage entravés par ces barrières que d'autres groupes, et doivent par conséquent être ciblés par des campagnes explicites de diffusion et sensibilisation ;
- Vérifier et actualiser les données principales à chaque fois qu'un **bénéficiaire contacte les bureaux locaux**, quelle qu'en soit la raison (par téléphone ou en personne), comme le fait la SASSA en Afrique du Sud ;
- Adopter autant que possible (par ex. : réseau de personnel local) une méthode de **collecte de données sur demande** pour continuellement actualiser les informations sur les actuels bénéficiaires et saisir celle des bénéficiaires potentiels (voir le module S&I pour obtenir de plus amples détails et connaître ses avantages/inconvénients par rapport à d'autres méthodes) ;
- Intégrer autant que possible le SIG du programme (et des registres intégrés) avec **d'autres banques de données du gouvernement** (par ex. : registre civil) pour assurer la mise à jour continue des principales informations (par ex. : mise à jour instantanée en cas de naissance ou de décès) (plus de détails dans la le module SIG) ;
- Appliquer les mêmes **normes de qualité** au réenregistrement qu'à l'enregistrement.

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

## 3

---

## PAIEMENTS<sup>2</sup>

---

Cette section se concentre sur les transferts monétaires non contributifs, dont le processus de réception des fonds et de leur versement aux bénéficiaires est régi par le système de paiement de l'assistance sociale. « L'objectif d'un système de paiement consiste à distribuer correctement le montant juste de la prestation aux personnes indiquées, au bon moment et à la bonne fréquence, tout en minimisant les coûts pesant sur le programme et sur les bénéficiaires ».<sup>3</sup> La façon dont les bénéficiaires sont payés a son importance, dans la mesure où elle peut : a) influencer l'impact d'un programme (par ex. : dépenses, inclusion financière), b) affecter les coûts et les risques rencontrés par le programme et c) affecter la charge pesant sur les bénéficiaires.

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

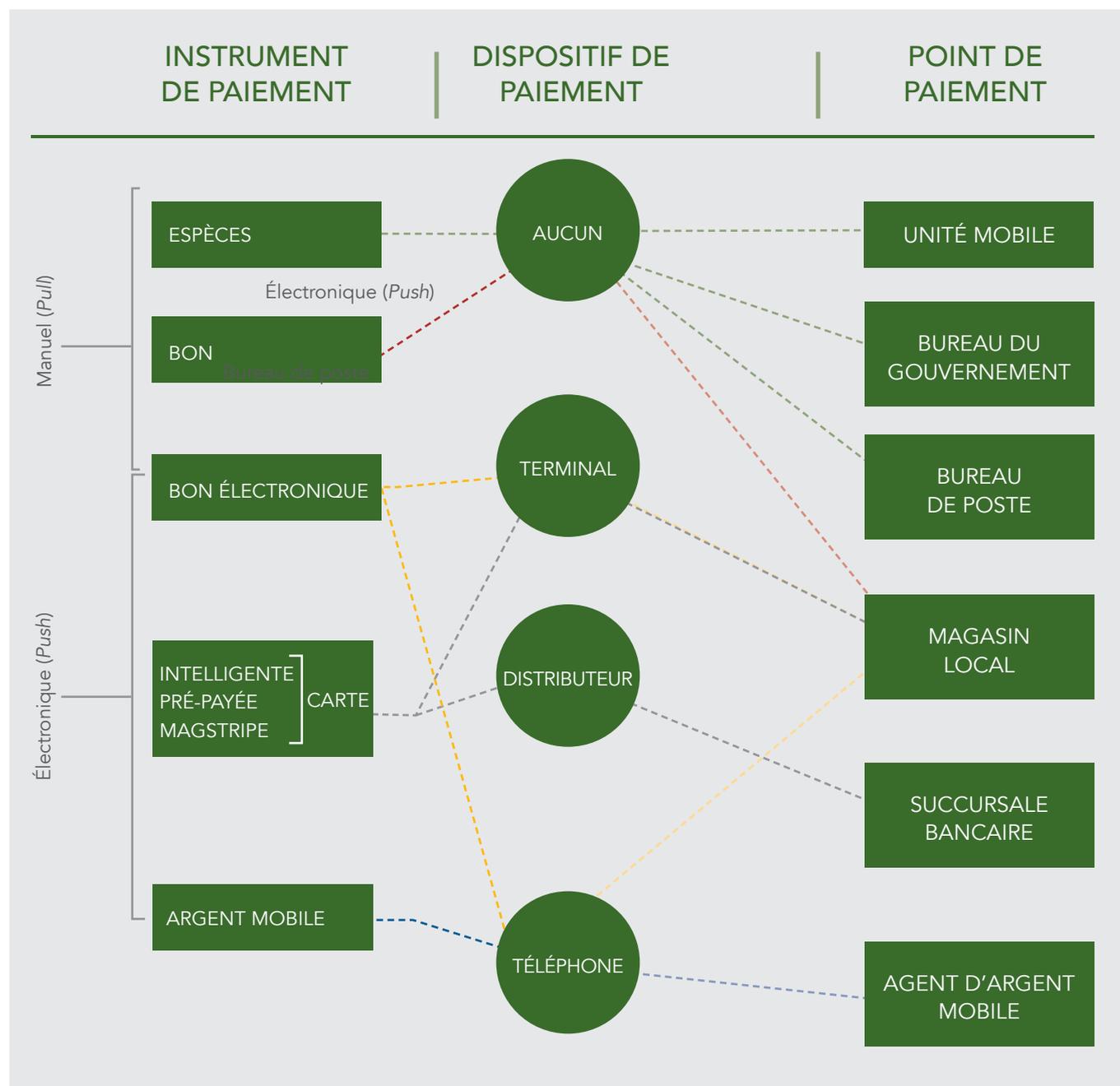
3. Grosh et al (2008), p. 156.

---

### 3.1 LES MODALITÉS DE PAIEMENT

Les paiements peuvent être effectués au moyen de **différents instruments**, passer par **différents dispositifs** et être distribués dans différents **points de paiement**, présentant tous des avantages et des inconvénients. Le Graphique 2 en fournit une description détaillée et illustre la façon dont ils se conjuguent pour constituer une modalité de paiement donnée.

Graphique 2. Modalités de paiement, électroniques (Push) ou manuelles (Pull)



Source : Graphique élaborée par les auteurs à partir d'ISPA 2016.



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

#### Systèmes manuels (non électroniques)

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

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

- **Bon électronique** : bon unique portant un numéro de série et enregistré dans une base de données, qui peut être échangé électroniquement contre des espèces ou des marchandises. Ces bons sont souvent utilisés pour effectuer des paiements ponctuels ou à court terme et dépendent d'un réseau de commerçants participants (utilisant à cet effet des téléphones mobiles ou terminaux de paiements).
- **Cartes de paiement** : plusieurs catégories présentant différentes fonctionnalités, reposant toutes sur un terminal ou un distributeur comme dispositif de paiement
  - Les **cartes prépayées** contiennent un montant fixe (jetables) ou rechargeable, qui diminue à chaque achat ou transaction.
  - Les **cartes de débit** Magstripe sont liées à un compte bancaire, ce qui signifie que les transactions requièrent la saisie d'un code PIN.
  - Les **cartes intelligentes** ont un microprocesseur ou une mémoire intégrée et possèdent plus de fonctionnalités que les cartes Magstripe, mais sont aussi plus chères (jusqu'à cinq fois plus chères).<sup>4</sup> Ces cartes peuvent être personnalisées avec les informations biométriques de leur titulaire (par ex. : empreinte digitale ou photographie). Elles peuvent servir à effectuer des transactions hors ligne.
- **Argent mobile** : un portefeuille mobile, un compte virtuel ou un compte bancaire est associé(e) au numéro de mobile qui sert à accéder aux fonds déposés sur le compte. Différentes transactions bancaires classiques sont disponibles via différentes interfaces mobiles, dont le SMS/texto et des applications pour smartphone (dispositifs de paiement).
- **Aucun instrument physique de paiement** : par ex. : utilisation de l'empreinte digitale sur un dispositif de paiement électronique, comme un terminal ou un code à usage unique sur un distributeur dans une transaction sans carte.

### 3.1.2 Point ou canal de paiement

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

4. Les terminaux de paiement pour cartes à puce sont deux fois plus chers que les terminaux de paiement pour cartes Magstripe.

Tableau 1. Différents canaux de paiement : avantages et inconvénients

OPTION	AVANTAGES POTENTIELS	INCONVÉNIENTS POTENTIELS
Distribution directe d'espèces via une unité mobile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facile et rapide à mettre en place (interne)</li> <li>• Peu cher à mettre en place</li> <li>• Faible technologie</li> <li>• Fournit des occasions de participation au programme, ce qui est bénéfique aux groupes qui peuvent souffrir</li> <li>• Si distribué dans des communautés locales, cela peut réduire les barrières de mobilité (comme pour le cas des personnes handicapées) de discrimination sociale et d'une moindre participation dans l'espace public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte intensité de main-d'œuvre et coûts supérieurs</li> <li>• Sécurité/coûts, risques fiduciaires, fuites</li> <li>• Risques de sécurité physique (vol, violence)</li> <li>• Besoin de systèmes solides pour contrôler l'identité</li> <li>• Alourdissement de la charge pesant sur les bénéficiaires (distance, files d'attente, coûts de transport, etc.)</li> <li>• Risque d'inaccessibilité pour certains groupes, y compris les personnes handicapées ou autres à mobilité limitée (comme le cas des femmes dans certains contextes)</li> <li>• Processus de rapprochement laborieux</li> </ul>
Bureaux de poste ou autres entreprises/ bureaux publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sert du réseau national existant</li> <li>• Capacités et expérience en matière de traitement, de collecte et de distribution d'espèces</li> <li>• Solvabilité accrue une fois l'appui du gouvernement reçu</li> <li>• Plus grande souplesse de retrait de la prestation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>• Coordination et capacités</li> <li>• Sécurité/coûts, risques fiduciaires, fuites</li> <li>• Besoin de systèmes solides pour contrôler l'identité</li> <li>• Alourdissement de la charge pesant sur les bénéficiaires (distance, files d'attente, coûts de transport, etc.)</li> <li>• Risque d'inaccessibilité pour certains groupes, y compris les personnes handicapées ou autres à mobilité limitée (comme le cas des femmes dans certains contextes)"</li> </ul>
Commerçants locaux (cartes prépayées, de débit ou intelligentes, ou encore bon électronique) <sup>5</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Souplesse (espèces retirées où et quand les bénéficiaires en ont besoin)</li> <li>• Vaste portée nationale (dans toutes les communautés)</li> <li>• Potentiel allègement de la charge pesant sur les bénéficiaires (files d'attente, etc.)</li> <li>• Potentiellement plus sûr</li> <li>• Efficacité et efficacité : réduit les intermédiaires et les retards tout en augmentant la discrétion</li> <li>• Les cartes peuvent avoir un impact sur l'inclusion financière et l'épargne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>• Coûts de démarrage élevés (sur une plus longue période)</li> <li>• Requiert des formations et la création d'un réseau de commerçants équipés de terminaux de paiement</li> <li>• Peut exiger d'être titulaire d'une pièce nationale d'identité et reposer sur un rigoureux processus d'enregistrement</li> <li>• Moins accessible pour les analphabètes ou bénéficiaires avec des problèmes visuels aigus</li> <li>• Risque de fraude (vol de carte/code PIN)</li> <li>• Requiert une couverture de réseau mobile</li> <li>• Peut entraîner des frais à la charge des bénéficiaires</li> <li>• Normes formelles : permettre l'émission d'argent électronique par des banques ou d'autres entités non bancaires</li> <li>• La technologie ou les commerçants peuvent ne pas être accessibles pour les personnes handicapées (comme par exemple dans le cas de magasins excessivement lointains, des problèmes de discrimination, la difficulté de l'utilisation de codes PIN pour certains handicaps visuels ou physiques)</li> </ul>

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



OPTION	AVANTAGES POTENTIELS	INCONVÉNIENTS POTENTIELS
Banques (et distributeurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaste expérience et compétence financière et supervision par la Banque centrale</li> <li>• Disponibilité et fiabilité des fonds</li> <li>• Souplesse (espèces retirées en cas de besoin)</li> <li>• Allègement de la charge pesant sur les bénéficiaires (files d'attente, etc.)</li> <li>• Sécurité</li> <li>• Efficience et efficacité : réduit les intermédiaires et les retards tout en augmentant la discrétion</li> <li>• Les cartes peuvent avoir un impact sur l'inclusion financière et l'épargne notamment lorsqu'accompagnées d'une formation complémentaire</li> <li>• Peut possiblement améliorer l'accès et le contrôle sur les transferts par les personnes handicapées et les femmes, renforçant leur contrôle sur l'utilisation des bénéfices, s'ils sont soutenus dans l'ouverture de leurs propres comptes bancaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>• Coûts de démarrage élevés (sur une plus longue période)</li> <li>• Exige la possession d'une carte nationale d'identité et repose sur un rigoureux processus d'inscription</li> <li>• Moins accessible pour les analphabètes</li> <li>• Dans certains contextes, plus grande difficulté pour les individus (notamment en raison d'une absence d'autorité) ouvrir et utiliser des comptes bancaires. Dans certains contextes également, les femmes et les personnes handicapées ont moins probablement accès à un compte bancaire en leur nom</li> <li>• Risque de fraude (vol de carte/code PIN)</li> <li>• Requiert une couverture de réseau mobile</li> <li>• Peut entraîner des frais à la charge des bénéficiaires</li> <li>• Le retrait de l'argent dans les banques et distributeurs peut être inaccessible pour certains groupes, notamment les personnes handicapées ou à mobilité limitée (comme les femmes dans certains contextes). Par exemple, les banques/distributeurs peuvent avoir des problèmes d'accessibilité (sans marches, machines/comptoirs à une taille appropriée, dans des endroits pratiques) ou ne pas offrir de communication dans des formats alternatifs (claviers PIN sans option en Braille ou en audio). Par ailleurs, les personnes à bas niveau d'alphabétisation ou troubles cognitifs peuvent avoir des difficultés pour se rappeler de leur nombre PIN requis pour le retrait au distributeur ou pour la lecture d'instructions écrites</li> <li>• Normes formelles : permettre l'émission d'argent électronique par des banques ou d'autres entités non bancaires</li> <li>• Requiert suffisamment de distributeurs et d'infrastructures bancaires</li> <li>• Plus faibles intérêts pour les clients à faibles revenus s'il s'agit d'une banque privée</li> </ul>
Banque mobile via des agents d'argent mobile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allègement de la charge pesant sur les bénéficiaires (files d'attente, etc.)</li> <li>• Efficience et efficacité : réduit les intermédiaires et les retards tout en augmentant la discrétion</li> <li>• Sécurité</li> <li>• Souplesse (espèces retirées en cas de besoin)</li> <li>• Se sert du réseau national existant</li> <li>• Potentielle amélioration de l'accès aux personnes handicapées et les femmes au contrôle sur les transferts, renforçant leur autonomie sur les décisions quant aux dépenses</li> <li>• Utilisation des fonctionnalités de SMS et des téléphones portables pour la communication sur le programme et la sensibilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'existence d'un registre/SIG de programme est une précondition</li> <li>• Coûts de démarrage élevés (sur une plus longue période)</li> <li>• Moins accessible pour les analphabètes et personnes avec des problèmes visuels</li> <li>• Exige la possession d'une carte nationale d'identité et repose sur un rigoureux processus d'enregistrement</li> <li>• Dans certains contextes, les femmes et les personnes handicapées ont moins probablement des comptes bancaires en leur nom ou un contrôle sur le portable pour avoir accès aux bénéfices (en raison de règles de genre, discrimination en raison des handicaps et plus hauts niveaux de pauvreté. Les téléphones et les banques peuvent également ne pas avoir des fonctionnalités d'accessibilité</li> <li>• Ne fonctionne que dans des contextes présentant une forte pénétration, une couverture de la téléphonie mobile et une culture de la banque mobile</li> <li>• Normes formelles : permettre l'émission d'argent électronique par des banques ou d'autres entités non bancaires</li> </ul>

Sources : tableau adapté par les auteurs à partir de Grosh et al (2008) ; Barca et al (2010) ; Gouvernement kényan (2012) ; O'Brien et al (2013) ; ISPA Payment Tools (2016).

### 3.1.3 Choix du mode de paiement

Si chaque modalité de paiement utilisée pour la distribution de prestations présente des avantages, toutes ne se prêtent pas à toutes les circonstances. **Leur choix doit donc tenir compte du rapport coût-efficacité de chacune d'entre elles au vu des problèmes spécifiques rencontrés par chaque pays** (infrastructures physiques, financières et technologiques nécessaires pour permettre leur utilisation). S'il est par exemple beaucoup question de **nouvelles technologies et de transferts électroniques** (par ex. : via des bons électroniques, des cartes et de l'argent mobile), ces modalités ne sont pas pour autant toujours les plus indiquées pour obtenir les résultats désirés (voir les principaux critères de qualité dans la section 3.2, plus bas). Le Tableau 2 récapitule les principaux avantages et inconvénients des transferts électroniques et propose quelques bonnes pratiques mondiales à avoir en tête au moment de sélectionner une modalité de paiement (O'Brien et al, 2013; ISPA Payment Tool, 2016) :

- Rester impartial face à la technologie au moment d'évaluer les avantages et inconvénients des différentes modalités de paiement ;
- Fonder son choix sur une évaluation minutieuse du coût et de la qualité (pas seulement du coût) (voir section 3.2) ;
- Faire bon usage de tout système de prestation de services préexistant (par ex. : évaluer les infrastructures financières du pays pour vérifier la couverture géographique et l'efficacité des systèmes existants) ;
- Fonder son choix sur une vision complète des infrastructures locales (par ex. : disponibilité de l'électricité, fréquence des coupures de courant, disponibilité et sécurité des lignes téléphoniques et coût de leur utilisation) et du cadre juridique ;
- Tenir compte de l'envergure, du calendrier, de la durée et de l'objectif du programme (par ex. : coûts de démarrage élevés, équivalents entre des programmes plus vastes/à plus long terme et des programmes récurrents ; pouvoir élevé de négociation des programmes plus vastes/à plus long terme ; si les objectifs comprennent l'inclusion financière, besoin d'« intégration des comptes ») ;
- Choisir une modalité suffisamment flexible pour répondre à des besoins changeants ;
- Recrutement et négociations prudentes (notamment pour changer de système de paiement en cas d'échec ou de non-renouvellement d'un prestataire) ;
- Évaluation des risques initiaux et plan d'urgence ;
- Institutionnalisation de la supervision et préparation à des ajustements en cas de besoin ;
- Donner aux bénéficiaires le choix entre différentes modalités de paiement, car un seul mécanisme n'est pas en mesure de répondre à tous les besoins.

Tableau 2. Avantages et inconvénients des transferts électroniques

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude réduite, sécurité accrue</li> <li>• Coûts réduits pour le gouvernement sur le moyen à long terme et à grande échelle</li> <li>• Paiements plus rapides, pratiques et flexibles ; contrôle et confidentialité accrues pour les bénéficiaires</li> <li>• Déplacements réduits aux points de paiement, ce qui est particulièrement bénéfique pour les personnes avec des handicaps qui réduisent leur mobilité</li> <li>• Possible prestation de services financiers (si liés à des comptes bancaires ou des portefeuilles mobiles)</li> <li>• Potentielle autonomisation des femmes, jeunes femmes et personnes handicapées, puisque les transferts électroniques peuvent renforcer leur pouvoir de décision sur l'utilisation de l'argent s'ils ou elles ont accès à la technologie nécessaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigent l'intervention d'un prestataire externe : risque de monopole des prix ou d'utilisation abusive des données</li> <li>• Exigent un SIG, la conformité avec des normes KYC et des infrastructures adéquates (coûts élevés de mise en place)</li> <li>• Tributaires des pannes de réseau et du manque de fiabilité des services</li> <li>• Tributaires des liquidités de l'agent/du distributeur</li> <li>• Les femmes et les personnes handicapées peuvent avoir un moindre accès à la technologie nécessaire (comme les téléphones portables)</li> <li>• La technologie doit être rendue accessible aux personnes handicapées, notamment les personnes avec des problèmes visuels</li> <li>• Perçus comme étant « complexes » par les bénéficiaires (par ex. : utilisation de code PIN, épargne, etc.)</li> <li>• Exclusions possibles (identifiant, empreintes digitales, etc.)</li> <li>• Peu d'occasions d'interagir en personne avec le programme (par ex. : obtenir des réponses à des plaintes, demandes, programmation complémentaire telle que la communication pour le changement comportementale, formation et mentorat, ainsi que l'accès aux services sociaux, y compris la santé, l'éducation et les opportunités productives économiques)</li> </ul>

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



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

Que les systèmes de paiements soient gérés de façon interne ou par un prestataire de services externe, qu'ils distribuent manuellement des espèces ou adopte des technologies de transferts électroniques, il convient de veiller au respect de **quelques principes de base** au moment de concevoir et de mettre en place de tels systèmes (voir aussi ISPA Payment Tools). Ces principes sont récapitulés dans le Tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3. Paiements : principes de base à respecter

ACCESSIBILITÉ	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Coût d'accès</b> (direct, indirect et coût d'opportunité)<ul style="list-style-type: none"><li>• Distance acceptable jusqu'au point de paiement qui ne cause pas d'inconvénients et/ou coûts financiers aux bénéficiaires</li><li>• Le point de paiement est accessible aux femmes et aux personnes handicapées (sans marches, information et affichage en formats alternatifs, accessible à travers le transport public, temps d'attente réduits à travers des « voies accélérées »)</li><li>• Réduire l'affluence (files d'attente) au point de paiement</li><li>• Garantir qu'aucun coût supplémentaire n'incombe aux bénéficiaires</li></ul></li><li>• <b>Praticité</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Possibilité de flexibilité quant au retrait des transferts (quand, comment, combien)</li><li>• Suivi de l'utilisation d'intermédiaires pour la collecte de paiements pour les personnes handicapées et autres (notamment en s'assurant que ceux-ci n'y ont recours que lorsque requis ou demandé par le bénéficiaire, et en s'assurant que l'argent est dépensé selon les besoins/demandes des bénéficiaires)</li><li>• Formation et communication suffisantes sur l'accès aux paiements. Cette information doit être fournie dans des formats accessibles (audio, texte simplifié, Braille, images...)</li><li>• Technologie accessible (y compris pour les analphabètes, etc.); celle-ci doit fournir une combinaison de modalités de paiement qui incluent des formats digitaux, partiellement digitaux et non-digitaux pour assurer l'inclusion</li><li>• Personnel auxiliaire suffisant. Le personnel doit recevoir des formations sur les handicaps et sur comment fournir des accommodations pour les personnes handicapées, de manière à réduire la discrimination et améliorer l'accessibilité</li></ul></li><li>• <b>Droits et dignité</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Non-stigmatisation</li><li>• Non-exclusion (par ex. : analphabétisme, handicap, empreintes digitales estompées empêchant le recours aux données biométriques, etc.)</li><li>• Mécanisme de réclamation et de recours et systèmes de S&amp;E adaptés</li></ul></li></ul>
---------------	---

## SOLIDITÉ

- **Fiabilité**
  - Priorité accordée à la prévisibilité et à la régularité des paiements : dresser un calendrier des dates de paiement, le communiquer et s'y tenir
  - Liquidités adéquates et gestion des espèces ; plans d'urgence en cas de retard
  - Mécanismes d'appui électronique, autant que possible
  - Gouvernance
  - Définir des procédures, des processus, des rôles et des responsabilités clairs (consignés dans des manuels, contrats, etc.) et des capacités administratives établies
  - Superviser le prestataire de services de paiement, s'il est externalisé
- **Sécurité**
  - Garantir que le montant complet arrive aux bénéficiaires, notamment dans les cas où des intermédiaires sont utilisés pour recevoir les paiements (gestion des risques fiduciaires et rapprochement des paiements)
  - Si les paiements faits aux femmes et aux personnes handicapées le sont à travers l'argent mobile, alors les responsables du programme doivent permettre aux participants de posséder, contrôler un téléphone mobile et avoir une maîtrise digitale suffisante
  - Protection des bénéficiaires de la fraude et du vol au point de paiement
  - Protection des données personnelles
  - Authentification à deux facteurs comme norme minimale des paiements

## INTÉGRATION

- **Inclusion financière**
  - Garantir l'accès aux services financiers lorsque c'est possible (peut accroître l'impact des transferts sur le développement)
- **Coordination**
  - Coordonner les paiements entre les programmes, lorsque c'est possible (efficacité accrue et pouvant promouvoir une coordination intersectorielle pour garantir que les bénéficiaires reçoivent le soutien auquel ils ont droit, pour connaître des impacts davantage transformateurs)
  - Les transferts monétaires qui couvrent les coûts relatifs au handicap doivent être compatibles avec d'autres bénéfices monétaires (et non pas être mutuellement exclusifs)
  - Les paiements livrés à travers l'argent mobile peuvent être combinés avec de l'information et des services fournis digitalement pour une protection sociale plus transformatrice

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

### 3.3 SYSTÈMES DE PAIEMENT INTERNES OU EXTERNALISÉS

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

- **Systèmes internes** : Il est nécessaire de disposer des capacités suffisantes au niveau national et d'une présence décentralisée à travers le pays. Le processus de paiement interne se fait la plupart du temps manuellement, étant donné que les transferts électroniques exigent des capacités élevées. C'est notamment le cas des transferts électroniques de fonds provenant du compte du programme de l'organisme de mise en œuvre à destination de différents comptes au niveau du district (ou d'autres zones de mise en œuvre locales).





- **Systèmes externalisés** :<sup>6</sup> Recruter des prestataires de services de paiement externes peut accroître le coût de distribution de la prestation et exacerber les risques de fraudes (augmentation du nombre d'acteurs impliqués), d'utilisation abusive des données ou de monopole des prix à moyen terme, mais permet que les programmes bénéficient de l'expérience du prestataire externe au lieu de créer leurs propres structures parallèles. Il convient donc d'établir rigoureusement des relations contractuelles. Le programme doit en outre assumer la responsabilité finale consistant à superviser le prestataire pour garantir la fiabilité des paiements.

---

### 3.4 GARANTIR LA PRÉVISIBILITÉ DES PAIEMENTS

---

Les retards de décaissement de fonds en amont peuvent considérablement retarder les transferts aux bénéficiaires finaux. Comment les éviter ? Voici quelques bonnes pratiques en la matière (voir le module consacré au financement) :

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

6. CSIR, 2014, p. 35.

## 4

## SORTIE ET « PROGRESSION » (GRADUATION)

Commençons par définir les termes clés, qui se chevauchent. La **sortie du programme** renvoie à la radiation de personnes décédées ou ne répondant plus aux critères d'admissibilité établis par le programme. La sortie du programme ne dépend pas du comportement ni de la situation économique du participant,<sup>7</sup> ce qui est au contraire le cas pour la progression. La sortie peut se faire pour les raisons suivantes

- Limite d'âge atteinte, par ex. : aide à l'enfant (comme la CSG de l'Afrique du Sud) ;
- Limite de temps, par ex. : de nombreux programmes de travaux publics limitent la participation des travailleurs à un certain nombre de jours et certains programmes n'ont qu'une durée limitée ;
- Situations temporaires, par ex. : grossesse ou personnes temporairement invalides ;
- Réduction du montant des prestations, par ex. : conjuguée à la limite de temps pour aider les familles à devenir autosuffisantes au terme du programme ;
- Des systèmes permettant de gérer les sorties sans heurts sont nécessaires : d'une part, un système de gestion des données (par ex. : un SIG, voir module SIG) capable de repérer les individus et ménages qui ne sont plus admissibles (par ex. : au-dessus de la limite d'âge) et, de l'autre, un personnel local capable de fournir des orientations et d'appuyer ceux qui ne bénéficient plus du programme (voir section 6.1). Les personnes qui ne sont plus admissibles doivent être dirigées vers d'autres programmes.

La **progression renvoie** à la possibilité pour que les individus ou ménages sortent d'un programme de protection sociale en dépassant un « seuil » d'admissibilité (par ex. : fondé sur les actifs). Si l'on parle souvent de « progression », c'est parce que les individus concernés n'ont plus besoin d'une assistance externe. La progression est « plus adaptée aux vulnérabilités spécifiques des participants

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



(par rapport à la simple sortie de programme), puisque les participants se trouvant dans l'incapacité de sortir eux-mêmes de la pauvreté conservent l'appui de la protection sociale. Cette sensibilité peut toutefois générer des incitations à effets pervers, poussant les bénéficiaires à se maintenir sous le 'seuil de progression', notamment si le programme ne prévoit pas la possibilité de le réintégrer suite à des chocs ultérieurs » (Samson, 2015).

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

Les hommes et les femmes, ainsi que les personnes avec ou sans handicap, diffèrent quant à leur capacité et faculté de progresser à partir de certains programmes. Certains individus peuvent avoir besoin d'un soutien additionnel pour sortir du programme ou peuvent dépendre du programme pour toute leur vie. En outre, les individus ne quittent pas le besoin de protection sociale, mais plutôt le besoin d'un programme spécifique, tels que ceux qui sont non-contributifs (par exemple, un transfert monétaire non-contributif) vers des programmes contributifs, d'assurance sociale. Il est nécessaire d'avoir une gestion des cas efficace pour pouvoir évaluer de manière adéquate la possibilité d'un individu ou ménage de progresser du programme. Par ailleurs, une diminution progressive des bénéfices est recommandée en général, pour que les bénéficiaires puissent s'adapter et ne sont pas découragés de la poursuite d'opportunités pour l'amélioration de leur condition de vie (par exemple, éviter prendre un emploi avec un salaire plus conséquent pour éviter de perdre l'accès aux bénéfices).

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

Qu'on parle de sortie de programme ou de progression, il convient de garder plusieurs considérations à l'esprit lorsque l'on conçoit un programme de protection sociale dont les prestations seront limitées dans le temps : <sup>9</sup>

- Ne pas axer les stratégies de sortie et de progression sur **des considérations budgétaires** (faire sortir des bénéficiaires pour en admettre d'autres) ni sur **la crainte de générer une dépendance**. L'objectif d'une stratégie de sortie (s'il en faut) doit consister à garantir la pérennité des effets produits par le programme, idéalement dans une perspective intergénérationnelle.
- Mettre en place des « **portes tournantes** » (plutôt que des « portes à sens unique ») au seuil du programme pour mettre la protection sociale à la disposition de toute personne qui en ait besoin, à tout moment.
- Mettre en place des systèmes facilitant l'aiguillage vers d'autres appuis, si nécessaire, comme des assurances ou services sociaux, conformément aux principes et approches évoquées dans la section 6 et dans le module COO.
- Garantir la protection (et la continuité de l'appui) fournie aux **catégories de bénéficiaires pour lesquelles la progression n'est pas envisageable** (par ex. : bénéficiaires ne disposant pas des capacités leur permettant de générer des moyens de subsistance autonomes, par ex. : personnes handicapées ou souffrant de maladies chroniques, etc.). Cette notion s'applique particulièrement dans le cas de nombreux programmes subsahariens ciblant les ménages inaptes au travail ou les ménages avec saut de génération (par ex. : enfants orphelins et vulnérables). Par exemple, les personnes handicapées peuvent avoir besoin de la protection sociale à travers tout le cours de leur vie pour gérer les coûts additionnels relatifs au handicap. Ce type de soutien peut varier selon l'étape de la vie, et s'ils ont également besoin de soutien pour compenser tant les coûts additionnels du handicap et d'être protégés contre la pauvreté.
- Définir des **critères clairs et cohérents d'admissibilité/de sortie/de progression et des références mesurables de progression vers ces critères**, notamment en garantissant des systèmes solides de collecte et de gestion de données afin de suivre les réalisations et de les y confronter, en fixant des délais au processus de sortie et des étapes clés et désigner des parties responsables, en divulguant massivement les critères, ou en définissant divers repères de progression/sortie pour les groupes vulnérables, y compris les femmes, les personnes handicapées, les personnes âgées, entre autres.
- Même lorsque les programmes n'ont pas fixé d'objectifs clairs de progression, garantir qu'ils **facilitent la poursuite de la progression**, en se concentrant par exemple sur l'amélioration des choix de moyens de subsistance et d'investissements visant à générer des revenus productifs.

8. Voir plus haut.

9. Bien sûr, ces considérations ne s'appliquent pas aux ménages dont le principal bénéficiaire est décédé.

Pour de plus amples réflexions à ce sujet, consulter l'article de blog de Devereux sur la progression responsable (« responsible graduation », disponible ici).



## 5

# MÉCANISMES DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS<sup>10</sup>

**La Recommandation** n° 202 (R. 202) sur les socles de protection sociale (2012) recommande aux États membres de mettre en place des systèmes adéquats de présentation de réclamation et de recours (parfois appelés « mécanismes d'examen des plaintes ») et d'autres systèmes de renforcement de la responsabilisation (voir Encadré 1). La création de tels systèmes constitue avant tout un défi sur le plan de la gouvernance, dans la mesure où elle implique de surmonter la résistance des gouvernements à recevoir des retours négatifs et à intégrer les perspectives des bénéficiaires dans le remaniement des programmes existants.

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

Un mécanisme de réclamation et de recours est un système permettant d'une part aux citoyens de se plaindre et de fournir un retour d'information sur un service donné et permettant d'autre part aux agents de mise en œuvre de répondre à ces plaintes ou retours. Ce faisant, un mécanisme fonctionnel de réclamation et de recours fournit un processus prévisible, transparent et fiable à toutes les parties, permettant d'obtenir des résultats perçus comme étant justes, efficaces et durables qui peuvent contribuer à accroître la redevabilité des programmes, favoriser la confiance et la participation des citoyens, résoudre des problèmes opérationnels en permanence (et à faible coût), réduire la corruption et standardiser la mise en œuvre et les performances des programmes.

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

- **Réclamations** : expression d'insatisfaction vis-à-vis d'un service fourni, pouvant également solliciter un changement du résultat ou de l'action. Les réclamations peuvent être:
  - « Informelles » : faciles à résoudre au point de contact (par ex.: en fournissant des informations supplémentaires) ;



- « Formelles » : exigeant des mesures prises à des niveaux supérieurs.
- **Recours** : expression d'insatisfaction vis-à-vis de la décision d'accorder ou non un service/une prestation. Il s'agit d'une procédure quasi juridique impliquant une décision concernant les droits des candidats tels qu'ils sont définis par la loi. Par définition, les appels doivent être résolus à un niveau supérieur.
- **Retours** : Toute remarque, positive ou négative, que toute partie prenante souhaite partager pour améliorer les services. Ces retours doivent être systématiquement recueillis, analysés et traités.

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

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

### *Encadré 1. Principes régissant les mécanismes de réclamation et de recours*

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

**Impartialité et cohérence** : chaque cas doit être examiné en fonction de ses caractéristiques propres et toutes les preuves doivent être clairement consignées et analysées. Les décisions doivent être cohérentes.

**Transparence et clarté** : Les plaignants/requérants doivent recevoir une explication claire concernant les critères de réception des plaintes/recours ainsi qu'une orientation sur la façon dont il convient d'y répondre, notamment sur la rapidité de la réponse et le comportement des fonctionnaires. Les résultats doivent être transparents.

**Efficacité et rapidité** : Les plaintes doivent être résolues aussi vite que possible. Les points de contact locaux doivent traiter des réclamations simples, tandis qu'un système interne de production de rapports doit faciliter la transmission des plaintes non résolues à un niveau supérieur. Pour faciliter leur utilisation, les mécanismes de plaintes et de recours doivent être simples et rapides.

**Accessibilité et simplicité** : Le service doit être connu, gratuit, ouvert, simple et accessible pour quiconque en a besoin. Du matériel de sensibilisation – adapté sur mesure pour les différents besoins communicationnels des personnes vulnérables (par ex. : communautés difficiles à atteindre, analphabétisme, femmes, personnes handicapées, etc..) – doit être disponible, les fonctionnaires doivent être contactés par lettre, courriel ou téléphone et il ne doit pas exister d'obstacles liés à l'analphabétisme ou à la langue.

**Capacité de réponse** : Le mécanisme doit répondre aux besoins de tous les plaignants. Des mesures spéciales peuvent s'avérer nécessaires pour gérer les relations avec des requérants présentant des besoins spéciaux et répondre à des demandes ou comportements déraisonnables de la part des plaignants et requérants. Il faut pour ce faire disposer de fonctionnaires dûment formés et de ressources suffisantes (par exemple pour le handicap et dans la fourniture d'accommodations spécifiques), ainsi que le suivi de la satisfaction des bénéficiaires avec le programme et leur traitement par le personnel du programme.

**Proportionnalité** : Elle implique d'évaluer les plaintes et d'y répondre en tenant compte de la nature de la question et de l'effet produit sur le plaignant/requérant. L'approfondissement de l'enquête et le temps consacré peuvent être proportionnels à la gravité de la question, tout en garantissant le maintien du niveau de qualité des preuves et de l'investigation.

**Confidentialité** : Les plaignants sont en droit d'attendre que leur vie privée soit respectée et que leur plainte soit traitée en privé. Cela est tout particulièrement vital pour les femmes (ou hommes) et personnes handicapées qui peuvent utiliser les systèmes de réclamation pour dénoncer des incidents de discrimination en relation avec le programme, de violence basée sur le genre et de mauvais traitements, ainsi que des cas d'abus, d'exploitation ou discrimination par les fournisseurs.

## À travers le monde, les mécanismes de réclamation et de recours sont souvent sous-utilisés et sous-performants.

Le domaine de la protection sociale et des transferts monétaires constituent toutefois un cas particulier.

Des problèmes se posent du côté de la **demande** (sentiment de ne pas avoir droit aux services, gêne, etc.) et de **l'offre** (résistance du gouvernement face à la critique, manque de processus standardisés, manque de communication et de formation, etc.). Il convient d'en tenir compte pour concevoir les mécanismes de réclamation et de recours. Ces préoccupations sont susceptibles de s'appliquer à plus fort titre aux groupes vulnérables et aux personnes politiquement, socialement et géographiquement marginalisées.

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

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

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

Tableau 4. Principaux canaux de réclamations et de recours : avantages et inconvénients

TYPE DE CANAL	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Travailleur social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profonde connaissance des programmes de PS</li> <li>• Très accessible localement</li> <li>• En contact régulier avec la gestion du programme de sécurité sociale</li> <li>• Faciles à former</li> <li>• Capable de construire un climat de confiance avec les bénéficiaires et ainsi augmenter leur volonté d'y recourir</li> <li>• Peut réduire le temps de déplacement pour les personnes avec des limitations quant à leur mobilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibles conflits d'intérêts (on ne peut pas leur présenter de réclamation concernant leur propre conduite)</li> <li>• Pas toujours en position de fournir des solutions (par ex. : ciblage) — souvent, il s'agit de la même personne responsable de la sélection, ce qui peut décourager les bénéficiaires de faire des réclamations</li> <li>• Pas anonyme ni confidentiel</li> <li>• Pourrait avoir un parti pris envers certains membres de la communauté</li> <li>• Le personnel n'est souvent pas formé par rapport au handicap, y compris par rapport à des modes alternatifs de communication</li> </ul>
Boîte à réclamations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facile à mettre en place</li> <li>• Peut être anonyme (si les formulaires indiquent clairement qu'il n'est pas nécessaire de fournir son nom et son adresse)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadéquate pour les personnes analphabètes ou avec d'autres types de handicap (visuels ou intellectuels)</li> <li>• Les requérants pensent qu'aucune mesure ne sera prise en réponse à leur réclamation</li> <li>• Souvent inaccessible ou difficile à y parvenir pour les personnes handicapés ou femmes dans des contextes où ces dernières ont une mobilité limitée</li> <li>• Davantage difficile pour que le ménage fasse le suivi de comment la réclamation est gérée</li> </ul>



TYPE DE CANAL	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Centre d'assistance téléphonique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direct</li> <li>• Simple</li> <li>• Pas de problèmes par rapport à l'analphabétisme</li> <li>• Peut en théorie être anonyme/confidentiel</li> <li>• Utile dans des contextes décentralisés</li> <li>• Réduit le temps de déplacement, ce qui est particulièrement important pour les personnes à mobilité limitée (telles que les personnes avec certains handicaps)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les pauvres sont moins susceptibles d'avoir accès à un téléphone ou d'être disposés à payer un appel</li> <li>• Doivent avoir des alternatives pour les personnes avec des problèmes d'audition sévères (par ex.: alternatives par écrit, boucles magnétiques pour les appareils auditifs)</li> <li>• Dans de nombreux contextes, les femmes et les personnes handicapées ont un moindre accès aux téléphones portables que les hommes et les personnes sans handicap (en raison de la pauvreté, l'allocation de ressources au sein du ménage, le manque de fonctions d'accessibilité)</li> <li>• Ils sont réticents à révéler leur identité et leurs problèmes à quelqu'un qu'ils ne connaissent pas</li> <li>• Plus difficile pour les ménages de suivre le traitement de leur réclamation</li> <li>• Doit fonctionner très bien, au risque de se retourner contre le programme</li> </ul>
Comité de réclamations communautaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ses membres proviennent de la communauté ; largement connu et source de confiance</li> <li>• Facilement accessible (direct et simple)</li> <li>• Pas de problèmes par rapport à l'analphabétisme</li> <li>• Peut augmenter la participation de membres marginalisés dans les questions de la communauté et construire des rapports avec l'équipe de programme et/ou les chefs de la communauté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas anonyme ni confidentiel</li> <li>• Plus coûteux à mettre en place (identifier les acteurs) et à former</li> <li>• Ne peut pas compenser les faiblesses des programmes</li> <li>• Difficultés pour promouvoir et encourager une plus grande représentation dans les membres pour garantir la responsabilité</li> <li>• Peut renforcer la discrimination basée sur le handicap et selon les normes de genre dominantes dans la communauté, à moins qu'une formation adéquate et un contrôle sont mis en œuvre simultanément</li> </ul>
Unité mobile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directe</li> <li>• Facilement accessible</li> <li>• Pas de problèmes par rapport à l'analphabétisme</li> <li>• Peut en théorie être anonyme/confidentielle</li> <li>• Impartiale/externe</li> <li>• Réduit le temps de déplacement, ce qui est particulièrement important pour les personnes à mobilité limitée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réticence à impliquer des acteurs externes (révéler son identité/ses problèmes à un inconnu n'inspire pas confiance)</li> <li>• L'équipe n'est souvent pas formée par rapport au handicap, ou n'ont pas les ressources pour fournir des accommodations (comme par exemple des formats de communication alternatifs)</li> <li>• Mise en place coûteuse</li> <li>• Difficile à organiser à travers le pays</li> <li>• Possibilité de ne présenter des réclamations que périodiquement</li> </ul>

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



- **Il est plus efficace de résoudre des réclamations et des recours dans le lieu de prestation du service, où les coûts d'information et de transaction sont les plus bas.** Ce n'est possible que si des réponses et des mesures standard sont élaborées pour les réclamations et les recours les plus courants, et si les fonctionnaires sont formés à ces réponses et les appliquent consciemment.
- **L'accessibilité et l'efficacité** des mécanismes de réclamation et de recours des programmes peuvent être améliorées en : garantissant plusieurs canaux de réception de réclamations et de recours pour des raisons de praticité pour le requérant, de préférence culturelle et de facilité d'utilisation ; s'assurant que les canaux s'attaquent aux obstacles rencontrés du côté de l'offre et de la demande par les requérants ; s'assurant que le système soit massivement diffusé via des stratégies de communication spécifiquement adressées aux individus les plus pauvres et aux ménages marginalisés; garantissant des formes de communication dans des formats alternatifs pour les personnes handicapées; et en permettant aux canaux indépendants de résoudre et de renforcer d'autres systèmes de responsabilisation (comme exposé en détail dans le module consacré à la gouvernance).
- **La transparence et l'impact final** d'un mécanisme de réclamation et de recours peuvent être renforcés l'élaboration d'un rapport national qui peut servir à tirer des enseignements et améliorer le système. Il est nécessaire de prêter attention sur quels groupes sont sous-représentés dans les réclamations, une fois que cela peut indiquer une difficulté d'accès aux mécanismes de réclamation et de recours plutôt qu'une absence de problèmes rencontrés par ces groupes. La création d'un « module » de réclamations au sein du programme ou du SIG national peut pratiquement automatiser ce processus.

## 6

## GESTION DES DOSSIERS ET PASSERELLES

Chaque bénéficiaire d'un programme de protection sociale se caractérise par une histoire propre et une série de besoins auxquels les opérations d'un programme standard (ou des transferts monétaires seuls) ne répondent pas nécessairement entièrement. **La protection sociale non contributive n'est en réalité qu'une composante d'une réponse globale aux besoins de bien-être social.** Ces liens et le soutien complémentaire sont tout particulièrement nécessaires pour outrepasser les raisons structurelles de la pauvreté, telles que l'inégalité de genre et l'exclusion sociale des personnes handicapées, pour une réduction durable de la pauvreté. Les programmes existants se heurtent en outre à un problème commun : après leur enregistrement initial et leur inscription, certains bénéficiaires ressentent une déconnexion et un manque d'engagement et d'appui continu de la part du programme, qui peuvent en dernière instance affecter son impact.

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

- **Au sein du programme (« gestion des dossiers des bénéficiaires »)** : en leur fournissant des orientations/informations et un appui sur mesure tout en traitant des questions propres à chaque cas (par ex. : suivi de la conditionnalité, mise à jour des informations, réenregistrement, alphabétisation financière et digitale, et un accès à un téléphone mobile (en cas de paiements mobiles), etc.) ;
- **En dehors du programme** : en identifiant les besoins et en aiguillant les bénéficiaires vers une plus vaste palette de services complémentaires disponibles dans le pays (via un « système de passerelles et d'aiguillage » susceptible d'être étendu à la communauté au sens large, et non plus seulement aux bénéficiaires), y compris les services sociaux, de santé et d'éducation, la réponse aux violences basées sur le genre, l'inclusion productive, les programmes de travaux

publics, l'assistance personnelle est soins à long terme, les technologies d'économie de temps et de travail, les établissements de soins, la réhabilitation, entre autres services.

La mise en place de tels systèmes se heurte principalement au manque de budget et de personnel qualifié au niveau des communautés, qui constituent pourtant deux conditions préalables à un bon fonctionnement. C'est pourquoi la création de systèmes de gestion de cas n'est abordée qu'après l'élaboration et la mise en œuvre d'autres processus principaux (voir Figure 4). Le SIG du programme peut appuyer ces systèmes, en particulier s'il est intégré à des SIG d'autres secteurs sociaux.

## 6.1 GESTION (DES DOSSIERS) DES BÉNÉFICIAIRES

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

- **Utilisation des fonctions automatisées du SIG du programme** pour (i) signaler des cas requérant une prise de mesures ou un appui additionnels et (ii) identifier les bénéfices complémentaires auxquels les bénéficiaires ont droit (par ex.: bénéfices monétaires pour le handicap, exemptions de frais pour l'assurance santé, etc.) ;
- **Recours aux travailleurs sociaux/de vulgarisation** chargés d'inscrire les bénéficiaires et d'interagir avec eux (ou structures communautaires existantes, parfois volontaires) afin de lancer un plus vaste dialogue avec les familles bénéficiaires et leur communauté) pour :
  - Résoudre des problèmes propres à chacun et superviser les « progrès » (y compris l'utilisation de transferts et le respect des conditions fixées) (voir aussi section 7), et aider à répondre aux barrières pour respecter les conditions lorsque nécessaire (comme par exemple les obstacles à l'utilisation de services de santé ou de présence à l'école en raison de leur inaccessibilité pour les personnes handicapées, les risques de violence basée sur le genre dans certains endroits comme les écoles, le manque de temps des femmes et jeunes filles, ou les obstacles de mobilité) ;
  - Appuyer le processus d'actualisation/de réévaluation des droits/d'annulation du registre de bénéficiaire (voir aussi section 2.3) et de « progression » (graduation) (voir aussi section 4), y compris à travers la garantie des femmes et autres groupes vulnérables de leur éligibilité aux bénéfices en cas de divorce/dissolution d'un ménage bénéficiaire ;
  - Appuyer la récolte de données et canaliser les réclamations, recours et questions spécifiques au programme (voir aussi section 5) ;
  - Aborder l'importance de certains comportements liés à la santé, à la nutrition et à la protection des enfants (en complétant par exemple un programme avec une composante de communication sociale) ;
  - Fournir des informations concernant la disponibilité d'autres services et la marche à suivre pour y accéder (voir aussi la section 6.2).

## 6.2 SYSTÈMES DE PASSERELLES ET D'AIGUILLAGE

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

- Un accès universel à des services sociaux essentiels et abordables dans les domaines de la santé, l'eau, l'assainissement, l'éducation, la sécurité alimentaire, le logement, la protection, les technologies d'économie de temps, l'assistance personnelle,





l'inclusion productive, la réponse à la violence basée sur le genre, les services en relation avec le handicap (maintenance de l'infrastructure et réhabilitation, soins de répit, etc.) et d'autres domaines correspondant aux priorités nationales ;

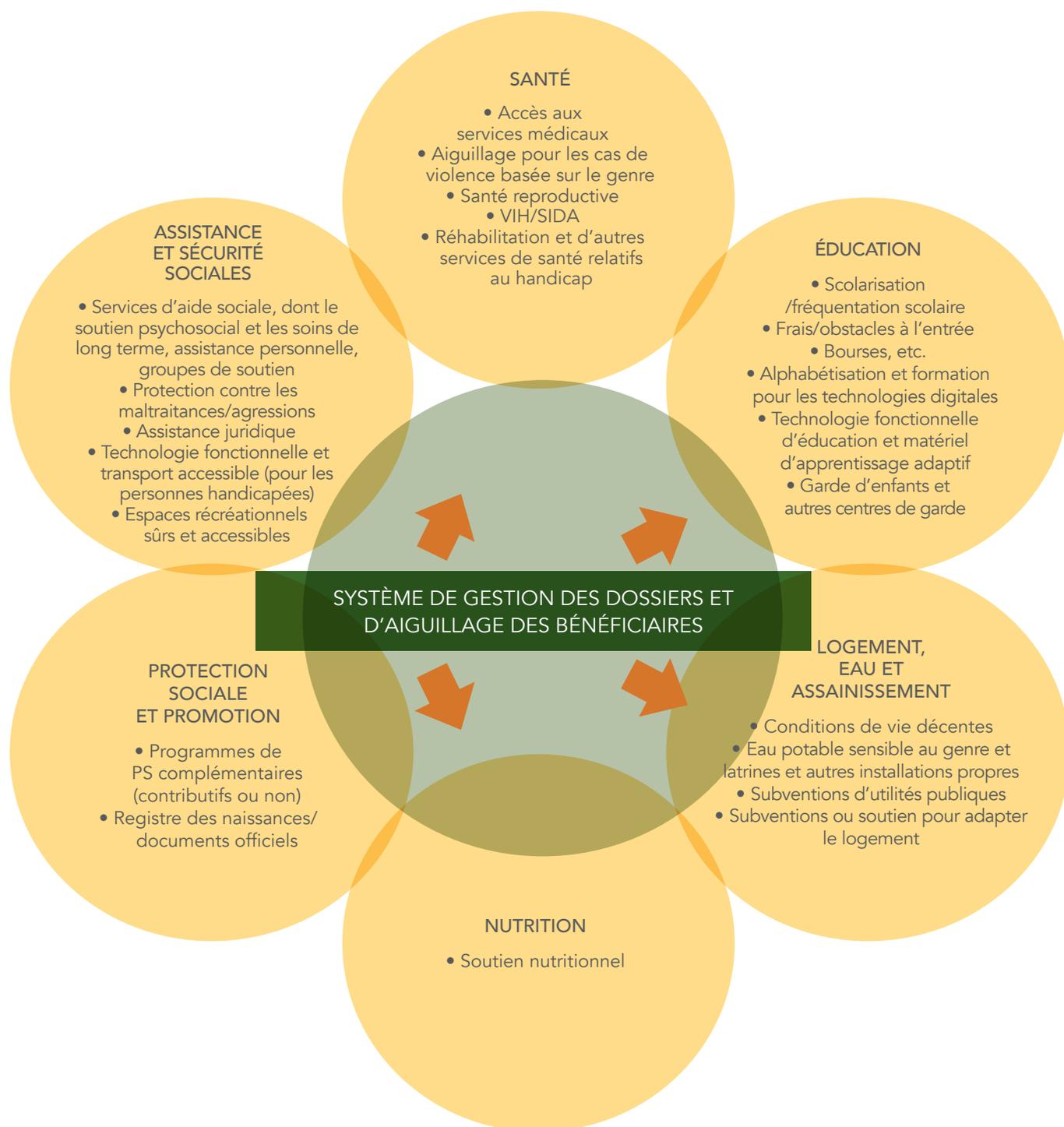
- Des transferts sociaux sous forme monétaire ou en nature destinés à garantir une sécurité de revenu, une sécurité alimentaire, une nutrition adéquate et un accès aux services essentiels et, pour les personnes handicapées, des dispositifs médicaux, réhabilitation, assistance personnelle et autres services de soutien ;
- Le lien entre les bénéficiaires et les soutiens et services supplémentaires, y compris les services sociaux, de santé et d'éducation, réponse à la violence basée sur le genre, inclusion productive, assistance personnelle, entre autres services ;
- La réponse à la nature à multiples facettes du handicap par le biais d'actions/liens à travers les secteurs pour combiner un retrait des obstacles (comme l'amélioration de standards d'accessibilité pour l'infrastructure et la communication, l'investissement dans l'éducation inclusive, de santé et d'autres systèmes, la mise en place et le respect de lois anti-discrimination), outre un soutien direct (par ex. : appareils d'assistance, réhabilitation, services de soutien).

Bien sûr, un tel système peut également être proposé au niveau du programme (voir section 6.1, plus haut).

**Certains programmes de protection sociale jettent automatiquement des passerelles entre les bénéficiaires et d'autres programmes d'appui**, qui comprennent notamment des services de prévention et de protection sociale réactive. Dans de nombreux pays, une assurance maladie gratuite a ainsi été accordée aux bénéficiaires de transferts monétaires (Indonésie, Ghana, Mongolie et Colombie) ; dans d'autres, les ménages bénéficiaires bénéficient d'un système d'appui personnalisé les aiguillant vers une gamme de services correspondant à leur situation (par ex. : au Chili, au Malawi et au Zimbabwe).

Le mélange de services composé par le système de gestion des dossiers et d'aiguillage dépendra des services disponibles dans le pays et des services jugés prioritaires par le gouvernement. Avant le développement d'un système d'aiguillage, une évaluation de la vulnérabilité devrait être conduite. Les liens devraient être priorisés selon les objectifs du programme et correspondus avec les besoins et priorités de groupes vulnérables, comme les personnes handicapées, les femmes, entre autres, ainsi qu'avec les raisons structurelles sous-jacentes de la pauvreté et de l'exclusion (comme l'inégalité de genre, le manque d'accès aux biens et services relatifs au handicap). Le Graphique 3 ci-dessous fournit un exemple de palette de services entre lesquels il serait possible de jeter des ponts.

Graphique 3. Jeter des passerelles entre les services : aperçu



Source : Graphique élaborée par les auteurs.

## 7

---

## ÉTABLISSEMENT, SUPERVISION ET APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ<sup>11</sup>

---

La nécessité ou non de conditionner la distribution des transferts monétaires reste un débat ouvert. Les TMC sont conçus de sorte à inciter à des comportements désirables via un ensemble de conditions fixées. Si ces conditions ne sont pas remplies, les transferts ne sont pas distribués. D'une part, les TMC s'attaquent aux manifestations de la pauvreté à court terme via des « injections » d'espèces dans les ménages. D'autre part, ils influencent également les aspects les plus durables de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, conditionnant ainsi les transferts à des comportements propices à l'accumulation de capital humain à long terme (comme la santé et l'éducation), s'attaquant ainsi aux principaux facteurs de la pauvreté. Les partisans des TMC considèrent toutefois que la seule conditionnalité « explicite » des transferts peut suffire à susciter les comportements souhaités.

Par ailleurs, il est important que les programmes fassent un équilibre entre l'encouragement à des comportements souhaités et l'augmentation des charges et la pauvreté de temps entre les bénéficiaires. Se conformer aux conditions, y compris celles de travaux publics, sessions d'information et le fait d'emmenner les enfants aux examens de contrôle des enfants est souvent une responsabilité des femmes, ce qui renforce les stéréotypes des femmes en tant que celles responsables du soin de la famille, et empirant le manque de temps des femmes et jeunes filles. Cela peut contrecarrer les objectifs du programme relatifs à l'autonomisation des femmes. De manière similaire, les personnes handicapées peuvent faire face à d'obstacles

11. Cette section repose principalement sur Pellerano et Barca (2014) *Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers and its related*, One Pager de l'IPC-IG/PNUD.

---

additionnels quant au respect des conditionnalités, et des efforts complémentaires peuvent être requis pour les retirer (comme par exemple l'investissement dans des systèmes inclusifs d'éducation et de santé).

**Trois mécanismes permettant de conditionner les comportements de façon moins explicite** que la « conditionnalité explicite » ont été utilisés pour orienter l'utilisation des transferts sociaux en faveur de résultats « socialement utiles » (on parle alors de « conditionnalité souple ») :

1. **Conditionnalité de l'accès** : Le ciblage des bénéficiaires repose explicitement sur des critères d'admissibilité visant à filtrer les ménages non pauvres. Ces critères visent des bénéficiaires présentant des besoins particuliers et affichant donc des tendances similaires d'utilisation des transferts.
2. **Conditionnalité implicite** : Les caractéristiques intrinsèques de la conception du programme (par ex. : la nature des transferts, leurs mécanismes de distribution, etc.) peuvent également tenir lieu de mécanisme de conditionnalité. L'intitulé du programme lui-même (par ex. : Child Grant Programme, ou « Allocation pour l'enfance » du Lesotho) traduit parfois l'existence d'un contrat implicitement conclu entre le fournisseur et le destinataire sur l'utilisation de la prestation.
3. **La conditionnalité indirecte** : L'utilisation des transferts monétaires peut également être conditionnée par des mesures mises en œuvre conjointement avec des politiques complémentaires (par ex. : séances de formation/d'éducation).

La nouveauté des TMC par rapport aux programmes antérieurs de transferts sociaux réside dans le fait qu'ils ajoutent une « **conditionnalité explicite** » (par ex. : transferts conditionnés à certains comportements « désirables », dont l'adoption fait l'objet d'un suivi explicite). Pour les décideurs politiques, il n'existe pas qu'une seule façon d'infléchir les comportements vers des résultats désirables. Il est possible de combiner différentes approches, dont le rapport coût-efficacité doit être soigneusement évalué à la lumière du contexte national et des objectifs poursuivis.

---

## 7.1 SUPERVISION ET APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ EXPLICITE

---

En pratique, la distinction entre les conditionnalités souple et rigoureuse est parfois floue. Dans de nombreux TMC, **le fait que les sanctions ne fassent pas l'objet d'un suivi et d'une application stricte pour des raisons budgétaires** peut par exemple desservir l'intérêt de la conditionnalité elle-même. Les meilleures pratiques en la matière consistent à :

- **Créer des accords institutionnels** et maintenir la coordination en cours avec les principaux acteurs clés qui participent du processus de suivi – le plus souvent, les écoles et les centres de santé/hôpitaux, à travers leurs respectifs ministères.
- S'assurer que la conditionnalité va main dans la main avec la **fourniture de services adéquats, accessibles, et de qualité** (comme le renforcement du côté de l'offre, assurer que les services soient inclusifs et répondent aux besoins des personnes handicapées, femmes et jeunes filles, entre autres groupes).
- Former un cadre de personnel au niveau local pour faire le suivi proactif du respect des conditionnalités (voir également la section 6 sur la gestion des dossiers), fournir des préavis et offrir des services d'intermédiaire et de soutien pour les bénéficiaires qui ne remplissent pas les conditions. Des conditions imposées de manière rigide vont plus souvent exclure les plus pauvres et les plus vulnérables, et peut créer des incitations adverses.
- **S'assurer que les mécanismes sont rentables** pour la vérification du respect des conditions. Les conditions les plus simples à faire le suivi incluent des choix à discrétion, tels que l'inscription scolaire. Toutefois, des conditionnalités plus efficaces du point de vue politique demandent le suivi de décisions qui se font sur la durée, comme la fréquentation scolaire, ce qui demande une capacité considérable.
- **Développer une stratégie claire pour l'application des pénalités**, qui doivent être largement communiquées et comprises

---

## 7.2 CONSIDÉRATIONS SUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

---

Il apparaît donc clairement que la conditionnalité et son suivi peuvent s'avérer très coûteux. **Les pays désireux d'adopter des TMC doivent donc soigneusement étudier leur faisabilité en fonction des priorités générales fixées en matière de conception des**



**politiques, mais aussi du contexte institutionnel.** Le succès des TMC en Amérique latine est précisément lié à une évaluation de ce type. Les pays de l'Afrique subsaharienne doivent se demander s'ils peuvent appliquer des conditions similaires (Tableau 5).

Tableau 5

	ASPECTS PERTINENTS DU CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	IMPLICATIONS DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA CONDITIONNALITÉ
Profil de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauvreté généralisée, densité et taux de pauvreté élevés</li> <li>• Légères différences entre les plus faibles déciles de revenu/consommation</li> <li>• Pauvreté rurale<sup>12</sup> (l'extrême pauvreté est disproportionnellement concentrée en milieu rural)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les ménages vivent sous le niveau de subsistance et ne sont pas en mesure de répondre à leurs besoins fondamentaux. Dépenser de l'argent pour encourager des comportements désirables constitue donc une charge supplémentaire qui diminue le montant de la prestation (exclusion effective de la plupart des ménages vulnérables)</li> <li>• Le respect des conditions représente une charge plus lourde en milieu rural (distance, manque de services, etc.)</li> </ul>
Profil de la vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte vulnérabilité des ménages à la maladie (en particulier dans le contexte de généralisation du VIH), aux variations saisonnières et aux urgences (dont conflit)</li> <li>• Ménages avec sauts de génération</li> <li>• Politiques axées sur les ménages inaptes au travail (personnes handicapées, personnes âgées, maladie chronique, etc.)</li> <li>• Centralité des moyens de subsistance agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ménages inaptes au travail et avec saut de génération. Les ménages (notamment ceux qui ont été affectés par un choc) auront plus de difficulté à respecter les conditions fixées</li> <li>• Besoin d'un système (par ex. : personnel local) capable de donner des avertissements et de fournir des services d'intermédiation et d'appui aux bénéficiaires ne respectant pas les conditions (souplesse d'application). Certains groupes (comme les personnes handicapées) peuvent avoir besoin d'un soutien additionnel pour remplir les conditionnalités (ex.: transport accessible, accès à des écoles avec une éducation inclusive)</li> </ul>
Services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestation sous-développée de services</li> <li>• Répartition inéquitable des services</li> <li>• Faible accessibilité des services</li> <li>• Faible qualité et efficacité des services</li> <li>• Absence de capacités d'expansion de la prestation des services publics</li> <li>• Les systèmes d'éducation/de santé ne sont pas en mesure de contrôler la conformité</li> <li>• Manque d'analyse et de connaissance profonde de l'offre et la demande de services publics au niveau national</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditionner un programme à des services inexistants ou de faible qualité peut être extrêmement contre-productif</li> <li>• Il importe de garantir que l'administration de la protection sociale ne surcharge pas les services existants</li> <li>• La supervision du respect des conditions représente une lourde charge pour les bénéficiaires (par ex. : les ménages doivent fournir des certificats et payer des frais de déplacement pour prouver qu'ils ont respecté les conditions)</li> <li>• Capacités insuffisantes pour suivre le respect de la conditionnalité</li> </ul>
Politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectifs de politique de la protection sociale rarement axés sur l'accumulation du capital humain (comme en Amérique latine), mais sur de plus vastes objectifs (par ex. : réduction de la pauvreté)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus facile de conditionner un transfert à des comportements observables et mesurables (par ex.: scolarisation) qu'à des aspects moins observables des changements comportementaux</li> </ul>

Source : Tableau adapté de Pellerano et Barca (2014).

## 8

## DIVULGATION DU PROGRAMME ET COMMUNICATION<sup>13</sup>

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

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

- Élaborer une stratégie de communication adaptée à chaque public en se concentrant sur les différents besoins de chaque public, en accordant une attention particulière aux populations analphabètes, marginalisées, personnes handicapées qui ont besoin de formes alternatives de communication, etc.
- Fournir toutes les ressources dans un format et une langue compréhensibles et éviter d'employer des mots ou des images sources de stigmatisation
- Adopter différentes méthodes de diffusion des informations, y compris des formats alternatifs de communication (Braille, audio, information simplifiée en langue des signes, entre autres)
- Considérer la communication comme un effort continu et interactif.

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



---

## 8.1 PUBLICS EXTERNES

---

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

- **De leur droit à la protection sociale (et de leurs responsabilités correspondantes)**, en fournissant des informations relatives aux différents services proposés, aux droits, aux normes de services appliquées (c.-à-d. ce qu'ils peuvent attendre de chaque programme et de l'organisme de mise en œuvre) et des différents canaux disponibles pour présenter des réclamations et des recours (voir également la section 3.3.6).
- **Les aspects pratiques de la protection sociale, en fournissant des informations détaillées sur :** les critères d'admissibilité de toutes les prestations sociales ; où/comment postuler aux transferts (par ex. : documents requis, personnes à contacter, etc.) ; le processus d'enregistrement/inscription (par ex. : délais, etc.) ; où/comment les bénéficiaires peuvent recevoir leurs paiements ; des détails sur les paiements (montant, fréquence, etc.) ; où/comment présenter des réclamations, des recours ou des retours d'informations (ou exprimer toutes sortes de préoccupations) ; les situations susceptibles de mener à la suspension, au rétablissement ou à l'annulation des prestations ; où/comment obtenir de plus amples informations.
- **La portée et l'impact des programmes de protection sociale :** consigner et partager la progression du programme (nombre de bénéficiaires, zones couvertes, etc.) et son impact pour informer l'opinion publique. Le site Web du registre unique kényan illustre parfaitement ce type d'effort.

Dans la mesure où les ressources financières le permettent, l'organisation administrative doit employer toutes les stratégies de communication massives et sur mesure disponibles, dans toutes les langues pertinentes, par ex. : télévision, radio, site Web sur mesure, centres d'assistance téléphonique gratuite, affiches et brochures, réseaux sociaux, événements de communication ad hoc dans les zones couvertes par le programme, lettres adressées aux familles, informations sur leurs reçus de prestations ou factures de services publics, manuels pertinents, etc. Cela doit inclure également une communication en braille, en langue des signes, facile à lire, formats audio et en images. Il est en outre essentiel **d'actualiser régulièrement** le public sur le fonctionnement et les activités de l'organisme, notamment dans le cas de changements législatifs et réglementaires, mais aussi de tout retard de paiement. Les messages doivent en outre être actualisés pour **réfuter des informations fausses ou des erreurs d'interprétation**. Dans de nombreux pays, le bouche-à-oreille contribue en effet à déformer les informations au fil du temps.

---

## 8.2 PUBLICS INTERNES

---

Dans les pays dotés d'un abondant personnel local, il est essentiel de concentrer les efforts de communication pour **s'assurer que ce personnel est motivé et bien informé** (non seulement par rapport au dessin des programmes, mais également quant à la motivation pour divers aspects de dessin, y compris la complémentarité entre les programmes ou les composantes qui répondent aux mécanismes structurels de pauvreté, tel que l'inégalité de genre) et qui puissent donner une information correcte aux citoyens. Le personnel doit également avoir une formation sur la non-discrimination et sur comment fournir un soutien à différents groupes (par exemple, sur comment fournir des accommodations aux personnes handicapées) **et il doit fournir des informations précises aux citoyens**, en appliquant par exemple les stratégies suivantes : bulletins d'information internes réguliers, séminaires de formation continus, conférences et diffusion sélective de notes de réunion.

## 9

---

## CONCLUSION

---

**L'administration constitue la colonne vertébrale d'un système de protection sociale complet.** Elle garantit une prestation de services rapide, inclusive, accessible, efficace et efficiente. L'adéquation et la qualité des systèmes d'administration devraient être jugées à l'aune de leur capacité à **répondre aux besoins des citoyens et des bénéficiaires** et à garantir ainsi l'inclusion et la prise en charge effectives des femmes, des personnes handicapées, ainsi que des ménages pauvres, vulnérables, analphabètes et marginalisés.



D'autres enseignements fondamentaux peuvent être tirés de ce module :

- **La conception des systèmes d'administration doit être adaptée à leur contexte spécifique.** La conception technique des composantes de base de chaque système d'administration ne constitue qu'une partie des processus de réforme administrative :  
ce qui importe véritablement, c'est de les adapter continuellement au contexte du pays, en perpétuelle évolution (institutions, organisation, incitations, capacités, recours, etc.) et à ses besoins. Les pays qui y sont parvenus ont impliqué tous les niveaux d'administration dans l'évaluation des lacunes/besoins et dans le processus de conception et ont tenu compte de la contribution des différentes parties à la mission d'ensemble.
- **Les capacités et le manque de ressources** peuvent constituer des obstacles de taille dans la conception et la mise en œuvre de systèmes d'administration de qualité pour la protection sociale, qui soient flexibles pour remplir les besoins de groupes défavorisés. Les pays s'efforçant dans ce sens doivent s'assurer que chaque système s'interroge sur ses capacités de mise en œuvre (par ex. : ressources humaines) et d'exécution (par ex. : coûts et viabilité financière).
- Les meilleures pratiques ne consistent pas à mettre au point des systèmes « de pointe » (par ex. : en copiant des meilleures pratiques venues d'ailleurs), mais à garantir la **simplicité et la fiabilité** dans un contexte caractérisé par des capacités et ressources limitées.
- L'administration des programmes de protection sociale doit être envisagée **à long terme**. Il importe par conséquent de garantir la flexibilité des systèmes pour permettre leur extension et leur développement modulaire, en augmentant progressivement leur portée et leurs fonctionnalités à partir de pratiques existantes. De même, l'intégration au sein et au-delà du secteur de la protection sociale constitue une priorité de politique pour les systèmes ayant déjà atteint une certaine maturité. Néanmoins, il est important de considérer les obstacles et obligations spécifiques au genre et au handicap dès le début, pour assurer une couverture et un accès équitables, et pour adresser les raisons de la vulnérabilité et exclusion pour une réduction de la pauvreté durable. Considérer ces adaptations dès le dessin du projet est plus efficace en matière de coût que le re-dessin des programmes une fois établis.
- Malgré l'enthousiasme suscité par les gains d'efficacité générés par **des solutions administratives à forte intensité technologique** (par ex. : paiements électroniques, SIG, etc.), **leur rapport coût-efficacité, leur viabilité et leur accessibilité pour les femmes, les personnes handicapées, et autres groupes vulnérables** doivent être minutieusement envisagés. Toutes les considérations contenues dans le présent module doivent être évaluées pour chaque sous-composante : des critères de qualité et des principes doivent être appliqués pour comparer les différentes options envisageables.
- Certains processus et innovations peuvent être plus faciles à mettre en œuvre **par le biais de partenariats avec des acteurs non étatiques** (par ex. : prestataires de services de paiement externes) ou de structures **communautaires volontaires** (par ex. : comités permettant de canaliser les réclamations). Ces deux options comportent toutefois des risques qui doivent être atténués et explicitement abordés dès le stade de conception. Il s'avère par exemple essentiel de faire participer les communautés pour garantir la viabilité et l'efficacité de l'administration, mais une dépendance excessive à des structures traditionnelles et volontaires pourrait générer un parti pris de politique et une qualité inférieure. Enfin, la vision à long terme doit consister à fournir des services prévus par la législation et intégrés à l'administration publique afin de garantir un accès à la protection sociale fondé sur les droits de l'homme et une responsabilisation complète.



---

# APERÇU DU PROGRAMME

---

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection sociale global constitué de composantes interdépendantes. Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous. D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

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

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :  
<http://socialprotection.org/institutions/transform>

## EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

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

## POURQUOI TRANSFORM ?

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

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

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

Pour de plus amples informations, consulter la couverture.

---

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à : [transform\\_socialprotection@ilo.org](mailto:transform_socialprotection@ilo.org)  
ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

---

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



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES  
PROMUE EN AFRIQUE PAR



International  
Labour  
Organization



Empowered lives.  
Resilient nations.

FINANCÉE PAR



PARTENAIRES DE  
TRANSFORM



