



S & I

SÉLECTION &
IDENTIFICATION

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

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



LISTE DES ABBREVIATIONS

CC	Ciblage communautaire
HSNP	Programme de filets sociaux contre la faim (<i>Hunger Safety Net Programme</i>)
ID	Identité
ONG	Organisation non gouvernementale
PMT	Évaluation indirecte des ressources (<i>Proxy-Means Test</i>)
SIG	Système de gestion de l'information



TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	6
2	Politiques de « ciblage » et choix budgétaires concernant le processus de sélection	8
2.1	Vision générale des processus de sélection	9
2.2	Choix de politiques	10
2.3	Choix budgétaires (liés aux choix de couverture)	10
2.4	Mesure de l'exactitude des mécanismes de sélection	11
2.5	Causes d'exclusion	13
2.6	Principaux enseignements	13
3.	Choix de conception dans les processus de sélection	14
3.1	Difficultés auxquelles se heurtent les mécanismes de sélection	14
3.2	Méthode d'identification des personnes vivant en situation de pauvreté	15
3.2.1	L'évaluation des ressources	15
3.2.2	Évaluation indirecte des ressources	16
3.2.3	Ciblage communautaire	17
3.2.4	Auto-ciblage	17
3.2.5	Test de richesse et test de pension	18
3.2.6	Quotas	18
3.3	Autres défis posés par le ciblage de la pauvreté	18
3.3.1	Coûts administratifs	18
3.3.2	Incitations à effets pervers	19
3.3.3	Les coûts moraux des méthodes de sélection	19
3.3.4	Impact sur les communautés et la cohésion sociale	19
3.4	Options envisageables pour réduire la couverture des programmes fondés sur le cycle de vie	20
3.4.1	Évaluer les droits individuels en tenant compte du bien-être des ménages	20
3.5	Principaux enseignements	20
4.	La mise en œuvre de processus de sélection dans les régimes de protection sociale	22
4.1	Exemple d'exclusion pendant la mise en œuvre	23
4.2	Exemple de défis posés par certains mécanismes d'enregistrement	23
4.3	Stratégies de communication au sujet de l'enregistrement	25
4.4	Description du processus d'enregistrement	26
4.4.1	Méthodes d'enregistrement	26
4.4.2	L'enregistrement en pratique	29
4.4.3	Évaluation du handicap	29
4.4.4	Défis posés par la présentation d'une pièce d'identité	30
4.4.5	Vérification des listes de bénéficiaires par la communauté	30
4.6	Rôle fondamental des investissements dans l'amélioration de l'enregistrement	31
4.7	Principaux enseignements	31

1

INTRODUCTION

Le présent Résumé repose sur le manuel détaillé consacré à la sélection des bénéficiaires de la protection sociale et agrémenté d'exercices interactifs. Les participants devraient donc recevoir ces deux documents en appui aux exposés qui leur seront présentés tout au long de la formation pour leur permettre de mieux comprendre les exemples pratiques contenus dans le manuel.

The summary is informed by three main social protection selection thematic areas:

- Le ciblage ;
- La conception ;
- La mise en œuvre.

Le premier chapitre aborde les décisions stratégiques et budgétaires inhérentes à la sélection des bénéficiaires, pour ensuite s'interroger sur l'exactitude des méthodes de ciblage. Le deuxième chapitre s'interroge sur les choix de conception disponibles aux programmes dont la couverture n'est pas universelle. Enfin, le troisième chapitre s'intéresse à la mise en œuvre d'une telle sélection, notamment à l'enregistrement (où la population soumet ses demandes de prestations) et aux mécanismes de réclamation.



Au terme de ce module, les participants :

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

2

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

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

Pendant les étapes initiales du développement de leur système de protection sociale, les pays doivent donc prendre des décisions difficiles concernant les catégories de personnes à considérer comme prioritaires. Les débats autour du « ciblage » sont en outre très restrictifs, en règle générale, dans la mesure où ils se concentrent sur la meilleure conception possible pour identifier avec exactitude les personnes vivant en situation de pauvreté, alors que les questions relatives à la sélection des bénéficiaires devraient être envisagées de façon beaucoup plus vaste, puisque les programmes de transferts sociaux poursuivent généralement des objectifs multiples en plus de leur vocation à fournir un revenu minimum aux personnes vivant en situation de pauvreté.

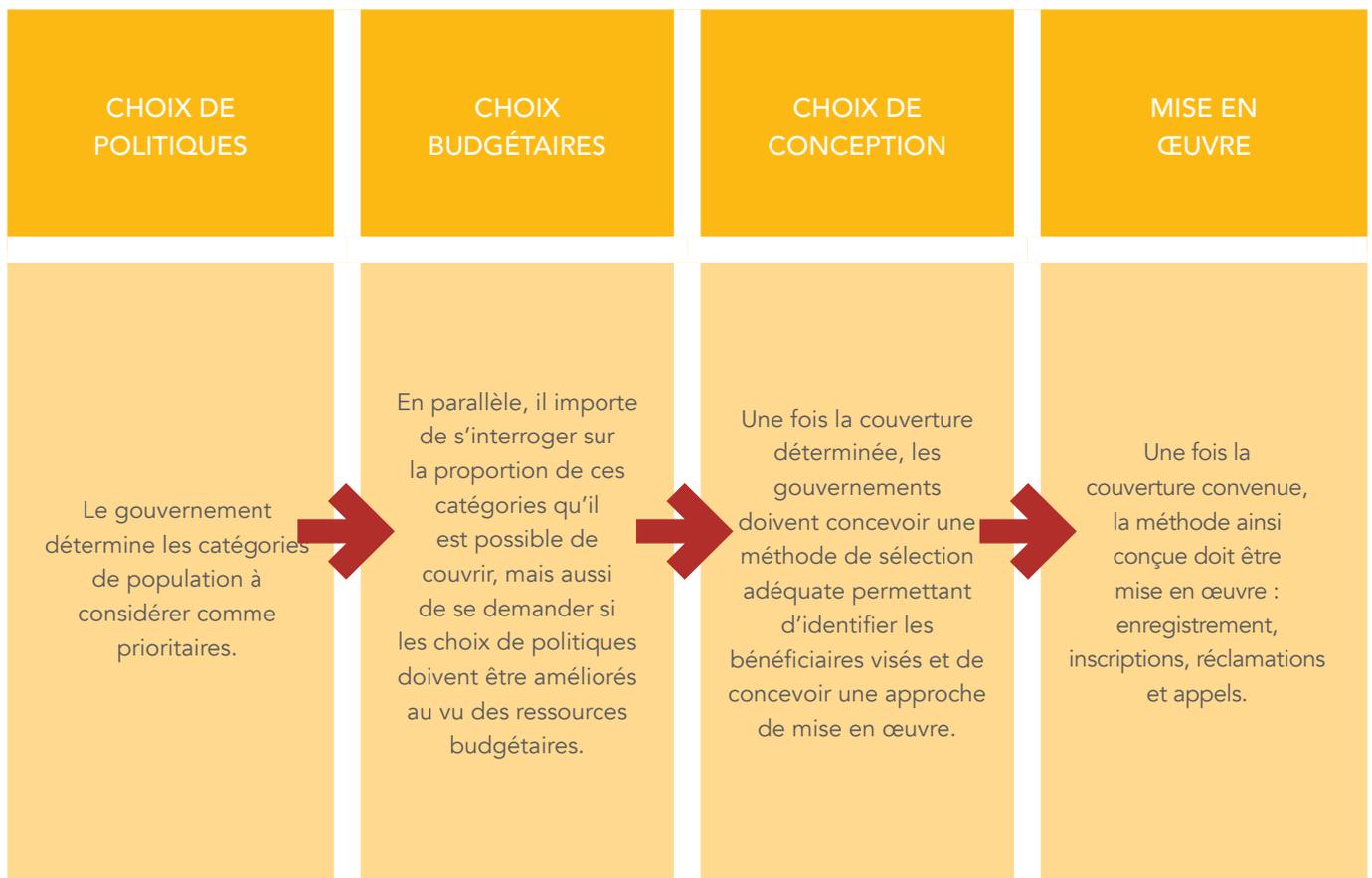


Par exemple, le fait de sélectionner des femmes et des personnes handicapées comme bénéficiaires de programmes d'assistance sociale répond à plusieurs objectifs : il s'agit d'assurer l'équité en réduisant les écarts entre les sexes et les handicaps dans les taux de pauvreté et la couverture de la protection sociale, et d'améliorer leurs revenus et leur capacité à s'offrir les biens et services nécessaires (ONU Femmes, 2016 ; Razavi, 2021 ; Banks et al., 2017). Des programmes de protection sociale bien conçus peuvent également aller au-delà d'une focalisation étroite sur la sécurité économique et la sécurité des revenus pour prendre en compte les risques liés au cycle de vie des femmes et des personnes handicapées et promouvoir leur autonomisation, leur voix et leur capacité, pour des effets plus transformateurs et une réduction durable de la pauvreté (Bastagli et al., 2016 ; Peterman et al., 2019).

2.1 VISION GÉNÉRALE DES PROCESSUS DE SÉLECTION

Le processus de sélection des bénéficiaires se déroule en quatre étapes au moins, comme l'illustre le Graphique 1. Les gouvernements doivent commencer par déterminer les catégories de population à considérer comme prioritaires : il peut s'agir de catégories démographiques (comme les personnes âgées, les personnes porteuses de handicaps ou les enfants) ou de catégories économiques (comme les pauvres). Cette décision repose dans une grande mesure sur la disponibilité des ressources financières que les gouvernements sont disposés à investir dans le programme et dépend également du montant des transferts à verser. Dans ce module, nous examinons également la manière dont les principes d'inclusion, en particulier les questions de genre et de handicap, sont pris en compte (ou non) à chaque étape du processus de sélection.

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



2.2 CHOIX DE POLITIQUES

En matière de transferts sociaux, les gouvernements ont tendance à adopter deux approches principales : axer les transferts sociaux sur la catégorie de population considérée « pauvre » ou suivre une direction plus complexe en concevant un système de transferts sociaux capable de s'attaquer aux difficultés et risques rencontrés par les individus tout au long de leur vie. La première option peut être considérée comme une approche fondée sur la « réduction de la pauvreté » et la seconde comme une approche fondée sur le « cycle de vie ». Dans certains cas, notamment en Afrique australe, les programmes combinent la lutte contre la pauvreté et les objectifs liés au cycle de vie. Ces programmes adoptent des choix de ciblage « hybrides » dans lesquels les ménages en situation de pauvreté et présentant une structure démographique spécifique (par exemple, la présence d'une personne âgée, d'un enfant ou d'un membre handicapé) sont sélectionnés pour bénéficier d'une forme de soutien.

L'APPROCHE FONDÉE SUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	L'APPROCHE FONDÉE SUR LE CYCLE DE VIE
<ul style="list-style-type: none"> • S'attaquent dans une vaste mesure aux symptômes de la pauvreté plutôt qu'à ses causes sous-jacentes. • Traitant le problème des faibles revenus en fournissant des revenus supplémentaires et réguliers. • Visent la protection et non la prévention (ils n'ont pas été conçus pour éviter que les personnes se retrouvent en situation de pauvreté, mais uniquement pour les aider lorsqu'ils s'y trouvent déjà). • Considérer que les personnes pauvres constituent un groupe fixe relève en grande partie d'une construction de l'esprit. • Mouvement significatif autour du seuil de pauvreté, dans la mesure où les ménages entrent et sortent de la pauvreté. La dynamique des revenus constitue donc l'une des explications aux nombreuses erreurs d'exclusion. • Fournir des niveaux similaires de prestations aux ménages, indépendamment de la composition, de la taille et des capacités du ménage, y compris la présence de personnes handicapées. • Adopter un ciblage au niveau du ménage plutôt que des droits individuels, ce qui peut désavantager les membres vulnérables du ménage, tels que les femmes pauvres ou les personnes handicapées, qui n'ont pas la possibilité de s'exprimer et d'influencer l'allocation des ressources. • Le montant des transferts fournis par les programmes de réduction de la pauvreté a en outre tendance à être faible, voire insuffisant, pour assurer une sécurité de revenu aux familles. Les programmes tiennent rarement compte des coûts supplémentaires liés au handicap lorsqu'ils déterminent les critères d'éligibilité ou les niveaux de prestations. • Parmi les pays ayant adopté une approche fondée sur la réduction de la pauvreté figurent notamment le Pakistan et le Malawi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aborde directement les causes de la pauvreté liées aux imprévus du cycle de vie. • Elle poursuit également des objectifs de prévention et de protection en cherchant à éviter que les individus ne sombrent dans la pauvreté lorsqu'ils se trouvent confrontés à une situation telle que le handicap, le chômage ou la vieillesse. • Elle reconnaît et traite explicitement les besoins spécifiques et les vulnérabilités des femmes, des filles et des personnes handicapées à différents stades du cycle de vie. • Généralement, les prestations constituent des droits individuels, c'est pourquoi les ménages peuvent recevoir plusieurs transferts ; le montant perçu par un ménage dépend donc de sa composition démographique, de son aptitude au travail et de ses capacités. • Les approches fondées sur le cycle de vie et entièrement financées par l'impôt sont nécessairement plus onéreuses que les approches de réduction de la pauvreté, bien que leur coût total dépende également de décisions de couverture (voir plus bas). • La plupart des pays finissent par mettre en œuvre un système de protection sociale fondé sur le cycle de vie. Les situations de pauvreté et d'insécurité découlent souvent de facteurs liés au cycle de vie. Toutefois, les prestations liées à un seul cycle de vie ne permettent généralement pas de lutter contre les facteurs multidimensionnels de la pauvreté et de la vulnérabilité, et doivent être associées à des mesures complémentaires. • Parmi les pays ayant adopté une approche fondée sur le cycle de vie figurent notamment l'Afrique du Sud et le Brésil.

2.3 CHOIX BUDGÉTAIRES (LIÉS AUX CHOIX DE COUVERTURE)

Les choix de politiques visant à répondre aux besoins de certaines catégories de population vont de pair avec des choix et engagements budgétaires complémentaires, qui déterminent l'efficacité d'un système en termes d'exclusion de personnes admissibles.

Le degré d'engagement des gouvernements envers leurs propres choix de politiques transparait largement dans leur niveau d'investissement en matière de mise en œuvre de leurs propres politiques. Comme il a déjà été observé, le niveau de couverture constitue un facteur déterminant dans le coût d'un système. Si un pays peut par exemple décider de répondre aux besoins des pauvres en luttant contre la pauvreté, il doit malgré tout déterminer le niveau de couverture visé. De même, un pays pourrait proposer sa pension de vieillesse à tous les plus de 60 ans ou la limiter à un sous-ensemble de personnes âgées. À montant de transfert égal, une couverture plus réduite se traduit par un coût plus bas.



Les décisions relatives à la couverture ont un impact significatif sur les taux d'exclusion des programmes, et notamment sur l'exclusion des pauvres. Nécessairement, plus la couverture d'une catégorie de population est élevée, plus le taux d'exclusion des membres de cette catégorie sera faible.

Les données factuelles indiquent que les systèmes de transferts dont la couverture est plus élevée fournissent des transferts plus élevés aux personnes en situation de pauvreté. L'extension de la couverture des systèmes peut donc permettre d'augmenter la couverture des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté. Les systèmes universels sont naturellement les plus efficaces, tandis qu'une faible couverture exclut une forte proportion des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté sous l'effet d'une combinaison de faible couverture, d'inexactitudes de sélection et de problèmes rencontrés lors de l'enregistrement (abordés plus bas).

2.4 MESURE DE L'EXACTITUDE DES MÉCANISMES DE SÉLECTION

Il existe plusieurs façons de mesurer l'exactitude des mécanismes de sélection ; la méthode choisie peut dépendre de ce que cherche à démontrer l'analyste, par ex. : si un mécanisme donné est bon ou mauvais. Trois méthodes courantes de mesure du ciblage sont proposées ici :

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

Tableau 1. Ciblage économique et couverture universelle : principaux enjeux

	ARGUMENTS FAVORABLES AU CIBLAGE ÉCONOMIQUE	ARGUMENTS FAVORABLES À UNE COUVERTURE UNIVERSELLE
Arguments idéologiques	Redistribution et principe d'équité : donner davantage aux personnes dans le besoin. Il est moralement inacceptable d'appuyer ceux qui sont déjà plus aisés. Théoriquement, les femmes et les personnes handicapées devraient bénéficier de manière disproportionnée du ciblage économique, car elles sont plus pauvres que la population générale.	N'exclure personne. Il est impératif de couvrir tout le monde pour garantir qu'aucune personne dans le besoin ne soit exclue. En raison d'erreurs de ciblage, les programmes ciblés excluent nécessairement une partie des pauvres, y compris les individus pauvres vivant dans des ménages plus aisés (par exemple, les orphelins, les personnes handicapées, les deuxièmes épouses dans les mariages polygames). La redistribution peut être réalisée plus efficacement via un système d'imposition progressif, même lorsque les prestations sont universelles.
Contraintes budgétaires et efficacité	L'efficacité des budgets fixes exige de maximiser l'impact des dépenses publiques en concentrant les ressources sur les plus pauvres et démunis.	Les budgets ne sont pas fixes et dépendent de choix de politiques. Les programmes universels jouissent d'un plus vaste soutien politique et sont plus difficiles à réduire. Les programmes universels produisent également de plus puissants effets de levier sur l'économie, contribuant à l'efficacité globale de l'économie, d'un point de vue macro.

	ARGUMENTS FAVORABLES AU CIBLAGE ÉCONOMIQUE	ARGUMENTS FAVORABLES À UNE COUVERTURE UNIVERSELLE
Économie politique	<p>La classe moyenne et les électeurs médians préfèrent appuyer le système d'assistance sociale s'ils sont certains que l'argent provenant des impôts atteindra les personnes qui ont véritablement besoin de cet appui (et ne générera pas de dépendance). L'appui politique de la classe moyenne aux transferts universels peut renforcer les dépenses sociales régressives (par ex. : subventions).</p>	<p>La classe moyenne et les électeurs médians appuient les programmes universels, car ils en bénéficient également. En raison de la pression politique, ces programmes peuvent fournir des prestations plus élevées et atteindre une plus vaste couverture, notamment parmi les pauvres. Le ciblage économique constitue un argument en faveur de la réduction des dépenses de protection sociale. L'accent mis sur les « pauvres méritants » est paternaliste et source de ségrégation. La couverture universelle peut également renforcer le contrat social entre les citoyens de tous les groupes socio-économiques et le gouvernement.</p>
Acceptabilité sociale et cohésion sociale		<p>Les programmes universels sont plus transparents et compréhensibles aux yeux de la population et recueillent une plus vaste adhésion.</p> <p>Les programmes ciblés sont propices à la politisation.</p> <p>Le ciblage de la pauvreté conduit à la stigmatisation et peut créer des tensions et des divisions au sein des communautés. La stigmatisation peut aggraver la marginalisation sociale des groupes défavorisés ou les contraindre à ne pas participer aux programmes. En outre, le ciblage de la pauvreté tient rarement compte de la manière dont les circonstances individuelles peuvent affecter le niveau de vie, comme l'impact des coûts supplémentaires liés au handicap.</p>
Précision du ciblage et coûts administratifs	<p>Même imparfait, le ciblage économique améliore l'allocation des ressources pour les personnes dans le besoin.</p> <p>Le coût supplémentaire du ciblage de la pauvreté n'annulera pas les économies de ressources qu'il permet, sauf dans des cas très extrêmes (taux de pauvreté très élevés, coûts de ciblage très élevé ou nombreuses erreurs de ciblage).</p> <p>Bien que les mécanismes catégoriels (par ex. : pensions) soient plus simples, ils excluent un grand nombre de personnes dans le besoin (par ex. : enfants), à moins de couvrir l'ensemble du cycle de vie.</p>	<p>Il s'avère extrêmement difficile d'identifier les pauvres, notamment dans les pays où la pauvreté est généralisée et dynamique.</p> <p>Le ciblage économique comporte donc toujours de nombreuses erreurs d'exclusion. Les programmes fondés sur un ciblage catégoriel peuvent atteindre les pauvres presque aussi efficacement que les programmes ciblant la pauvreté, mais sont beaucoup plus simples, plus transparents et meilleur marché à mettre en œuvre.</p> <p>Le ciblage économique est coûteux. Les économies réalisées sur les coûts administratifs du ciblage peuvent être réaffectées à l'extension de la couverture et à l'intégration de stratégies et d'activités visant à concevoir et à mettre en œuvre des programmes de protection sociale tenant compte du genre et du handicap.</p>

Source: Barca et Chirchir (2016).





2.5 CAUSES D'EXCLUSION

les systèmes de protection sociale présentent trois sources d'exclusion :

- **La sous-couverture**, qui découle généralement d'investissements insuffisants et qui est liée à l'économie politique de la protection sociale. L'investissement peut également ne pas avoir une optique inclusive et les lacunes dans la couverture peuvent donc être plus importantes pour certains groupes ;
- **La conception du ciblage**, qui sera abordée dans la section suivante et qui est liée à des questions telles que le mécanisme de sélection choisi et aux quotas utilisés. La section suivante indique qu'un grand nombre de mécanismes fondés sur le ciblage de la pauvreté pourraient être plus justement considérés comme des mécanismes de « rationnement ». Les différentes méthodes de ciblage ont des répercussions sur les résultats en matière d'égalité des sexes et d'intégration des personnes handicapées ;
- **La mise en œuvre du ciblage** renvoie au processus de sélection proprement dit, souvent ignoré dans les discussions sur la sélection. Pourtant, de nombreuses personnes peuvent être exclues des programmes à ce stade du processus de sélection si leurs besoins spécifiques en matière de soutien ne sont pas pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des méthodes de sélection, ce qui sera abordé dans la section 4.

2.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Le processus de sélection comprend quatre étapes principales ; les décisions prises à chacune d'entre elles jouent un rôle fondamental pour déterminer qui est inclus ou exclu des programmes de protection sociale ;
- Le ciblage catégoriel est un choix de politique plutôt qu'un exemple de conception du ciblage ;
- Tous les pays finissent par mettre en œuvre un système de protection sociale fondé sur le cycle de vie qui permet en dernière instance d'inclure beaucoup plus efficacement les membres les plus vulnérables de la société ;
- L'approche fondée sur le cycle de vie est plus sensible au genre et au handicap que les interventions d'assistance aux pauvres, car elle reconnaît explicitement les besoins spécifiques et les vulnérabilités des femmes, des filles et des personnes handicapées aux différents stades du cycle de vie et y répond ;
- L'extension de la couverture des programmes mène nécessairement à la réduction des erreurs d'exclusion ;
- Les bénéficiaires individuels - plutôt que les bénéficiaires liés au ménage - augmentent l'utilisation et le contrôle des prestations par les membres du ménage ;
- Les choix relatifs à la façon de mesurer les performances du ciblage peuvent être d'ordre idéologique.

3

CHOIX DE CONCEPTION DANS LES PROCESSUS DE SÉLECTION

Si les pays décident de ne pas opter pour un accès universel, ils doivent concevoir un mécanisme capable d'identifier les personnes admissibles. Parmi les différentes possibilités de conception utilisées par les pays pour sélectionner les bénéficiaires en cas de couverture limitée, certaines sont simples et d'autres bien plus complexes. Le choix et la conception spécifique des méthodes de ciblage, y compris la définition des critères d'éligibilité, peuvent avoir des avantages et des inconvénients importants pour l'inclusion des groupes défavorisés, tels que les femmes, les jeunes filles et les personnes handicapées. Le module se penche sur certaines des options les plus communément utilisées, et discuter les implications quant au genre et le handicap de ces différentes méthodes de ciblage.

3.1 DIFFICULTÉS AUXQUELLES SE HEURTENT LES MÉCANISMES DE SÉLECTION

Plusieurs défis doivent être pris en compte pendant la conception de mécanismes de sélection.

En premier lieu, **les différences de bien-être au sein de la majorité de la population de n'importe quel pays sont ténues et difficiles à distinguer**. Entre 60 et 80 pour cent de la population vit généralement avec moins de 2 USD PPP par jour (un seuil de pauvreté plus raisonnable que celui fixé à 1,25 USD, trop extrême), ce qui signifie qu'entre 60 et 80 pour cent de la population du pays devrait être considérée en situation de pauvreté (et de précarité ou d'insécurité), et par conséquent dans le besoin de PS. La population est très vulnérable aux chocs, qui risquent de la faire sombrer dans l'extrême pauvreté ou de faire considérablement baisser son niveau de vie.



En second lieu, **il existe un mouvement constant autour des seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté**. Quand on conçoit des mécanismes de sélection, il importe de ne pas confondre les taux de pauvreté avec le nombre de personnes en situation de pauvreté. Les taux de pauvreté fournissent un aperçu statique dans le temps et ne tiennent pas compte de la circulation permanente autour du seuil de pauvreté, sous l'effet des entrées et sorties de la pauvreté. Les revenus des individus et des ménages sont dynamiques : ils baissent et augmentent en fonction des chocs (comme la maladie, le handicap ou le chômage) et des opportunités. S'il existe un tel mouvement autour du seuil de pauvreté (qui s'intensifierait si des enquêtes étaient menées plus souvent), c'est parce que les différences de consommation entre la majorité des ménages sont en réalité modérées, comme il a été dit plus haut.

La dynamique des revenus influence toutefois le ciblage de la pauvreté, car les revenus des ménages varient significativement, même sur de courtes périodes. Pour élaborer une politique de protection sociale, il s'avère donc utile de concevoir la pauvreté en termes plus dynamiques : il convient en d'autres termes de considérer qu'une plus grande part de la population se trouve en situation de pauvreté ou de vulnérabilité à la pauvreté que ce qu'indiquent les taux de pauvreté. Une autre limite des évaluations de la pauvreté de revenu est qu'elles sont principalement fondées sur le revenu et la consommation et qu'elles ignorent souvent d'autres dimensions de la pauvreté, telles que la pauvreté de temps et la charge de travail, les privations en matière de santé et d'éducation, la violence fondée sur le sexe et l'exclusion du processus décisionnel au sein du ménage. Ces dimensions sont particulièrement importantes pour certains groupes de personnes, comme les femmes pauvres et les personnes handicapées. De même, les évaluations de la pauvreté sont menées au niveau du ménage et non de l'individu, ce qui peut masquer les différences au sein du ménage en ce qui concerne l'exposition, le niveau et l'expérience de la pauvreté. En outre, la plupart des évaluations de la pauvreté partent d'un seuil de pauvreté fixe pour tous les individus ou ménages, ce qui ne tient pas compte des différences dans les besoins de consommation (par exemple, les coûts supplémentaires liés au handicap).

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

L'identification des pauvres (ou des « ultra-pauvres », que certains pays essaient d'atteindre) exige des méthodes complexes et donc des capacités administratives et des ressources élevées. Le ciblage de la pauvreté s'avère particulièrement ardu dans les pays en développement, où le secteur formel est très réduit. Il s'avère difficile de mesurer précisément les revenus des personnes travaillant dans des économies de subsistance ou informelles. Comme expliqué plus haut, la dynamique du revenu complique encore la tâche. En outre, les individus et les ménages peuvent être confrontés à la pauvreté multidimensionnelle de différentes manières et à différents moments de leur vie, ce qui rend le ciblage précis encore plus difficile.

3.2.1 L'évaluation des ressources

Dans les pays développés, il est courant de recourir à l'évaluation des ressources pour identifier les personnes à faible revenu, dans la mesure où la plupart d'entre elles doivent déclarer leurs revenus pour payer leurs impôts. L'évaluation des ressources est au contraire rarement utilisée dans les pays en développement, à quelques exceptions près. Un programme d'Afrique du Sud et le Bolsa Família brésilien reposent sur une évaluation des ressources « non vérifiée » : les individus déclarent leurs revenus sans que le gouvernement ne prenne de mesures pour vérifier si ces déclarations sont exactes (bien que des vérifications soient conduites en Afrique du Sud, par comparaison avec les registres d'impôts sur le revenu, affectant ainsi une petite proportion de candidats). En Afrique du Sud toutefois, le seuil de revenu éligible est fixé à un niveau élevé, entre 70 et 80 pour cent des populations cibles (comme les personnes âgées ou les enfants).

Une conception de l'examen des ressources qui ne tient pas compte du genre et du handicap (ou qui est neutre) peut désavantager l'accès des femmes pauvres et vulnérables et des personnes handicapées à la protection sociale, et ce pour



plusieurs raisons (FAO, 2018). Premièrement, elle peut exclure des personnes handicapées potentiellement éligibles (et des femmes) vivant dans des ménages au-dessus du seuil de pauvreté, même si elles n'ont pas accès à un revenu personnel. Deuxièmement, le fait que les tests de ressources s'appuient sur des évaluations officielles des revenus peut exclure les personnes qui ne peuvent pas fournir de preuves de revenus, comme les travailleuses informelles et les agriculteurs familiaux non rémunérés. Troisièmement, les tests de ressources prennent rarement en compte les coûts liés au handicap, qui peuvent réduire considérablement le niveau de vie des personnes handicapées, même si elles vivent au-dessus du seuil d'éligibilité. Enfin, les interventions sous condition de ressources sont également plus susceptibles d'être stigmatisantes pour les demandeurs que les régimes universels fondés sur les droits, ce qui peut décourager les femmes et les personnes handicapées d'accéder à leurs transferts pour éviter d'être stigmatisées et de perdre leur dignité.

3.2.2 Évaluation indirecte des ressources

La méthode de l'évaluation indirecte des ressources (PMT, *Proxy Means Test*) est devenue un mécanisme de ciblage particulièrement populaire et fortement promu par la Banque mondiale, entre autres institutions. La méthode du PMT se fonde sur des enquêtes nationales auprès des ménages pour définir des valeurs « indicatives » (ou proxys) de ce que possèdent les ménages (généralement à partir de leurs caractéristiques démographiques, de leur capital humain, de leur logement, de leurs biens durables et de leurs moyens de production) corrélés à la consommation des ménages. Les indicateurs présentant les meilleures corrélations (et faciles à observer et mesurer) sont sélectionnés et servent à évaluer les ménages dans le cadre d'une enquête. Un score est ainsi généré pour chaque ménage et considéré comme une estimation de sa consommation, elle-même indicative du revenu du ménage.

Le PMT présente toutefois un inconvénient majeur : il se caractérise par une grave erreur de conception intrinsèque, étant donné que les indicateurs observés ne correspondent pas exactement au véritable niveau de consommation du ménage.

Nombre des bénéficiaires visés peuvent donc se trouver exclus du programme avant même d'être convoqués pour un entretien.

Les inexactitudes des PMT peuvent s'expliquer par différentes raisons, notamment par le fait que le coefficient de détermination ne tient pas compte de l'âge des actifs ni généralement de leur nombre (par ex. : têtes de bétail). Il peut également être biaisé contre les personnes d'âge moyen ou avancé. Par rapport à des ménages plus jeunes, les personnes âgées ont tendance à posséder des actifs que les PMT corréleront à la richesse, même lorsqu'ils ont perdu de la valeur et sont le résultat d'un revenu passé plutôt que présent (ou qu'ils n'ont plus aucune valeur sur le marché du travail, comme dans le cas de l'éducation). Le PMT peut également introduire un biais contre des régions ou groupes ethniques particuliers, par ex. : si le bétail est considéré comme un indicateur de bien-être, il accroîtra la probabilité d'exclusion parmi les éleveurs.

En outre, les définitions des indicateurs de substitution ou de bien-être peuvent ne pas tenir compte du genre ou du handicap et conduire à des erreurs d'exclusion de certaines personnes ou de certains types de ménages. Les indicateurs indirects de revenu utilisés pour évaluer la consommation peuvent également exclure ceux qui revêtent une importance particulière pour les femmes, tels que le besoin de nourriture, de logement, d'actifs permettant d'économiser du travail, de soins de santé et d'aide à la garde d'enfants, ainsi que les dimensions de la pauvreté qui sont difficiles à observer et à vérifier, telles que le pouvoir de négociation limité, la pauvreté en temps et l'exposition à la violence exercée par le partenaire intime. De même, les méthodes de PMT peuvent estimer la consommation sans tenir compte de la capacité d'acheter des dépenses supplémentaires liées au handicap et/ou des types d'actifs pertinents pour ce groupe spécifique (par exemple, rampes d'accès, installations WASH accessibles, appareils d'assistance etc.). Deuxièmement, les évaluations du statut socio-économique effectuées par les PMT sont généralement menées au niveau du ménage plutôt qu'au niveau individuel, ce qui masque les différences de consommation au sein du ménage qui tendent à désavantager les filles, les femmes et les personnes handicapées en raison de leur exclusion sociale et de leur statut inégal au sein du ménage.

Enfin, si la vérification des données appliquée dans les méthodes de PMT est beaucoup moins lourde que les tests de ressources, la complexité et l'opacité des PMT font qu'il est particulièrement difficile pour les femmes pauvres et les personnes handicapées (en particulier les analphabètes ou les personnes souffrant de troubles cognitifs) de comprendre le processus de



ciblage, de repérer les erreurs et de tenir les administrateurs responsables des erreurs d'exclusion par le biais de procédures d'appel (Bottea et al., 2021).

Il est probablement adéquat de considérer que le PMT constitue un mécanisme de « rationnement » plutôt que de « ciblage ». Le caractère arbitraire de la sélection du PMT explique les raisons pour lesquelles les membres des communautés le comparent souvent à une loterie (Kidd et Wylde 2011).

3.2.3 Ciblage communautaire

Le ciblage communautaire (CC) constitue un autre mécanisme de ciblage populaire, bien qu'il soit rarement utilisé par des programmes nationaux. Il en existe des variantes très différentes, comme :

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

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

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

Les pratiques discriminatoires fondées sur le sexe et le handicap peuvent accroître les risques d'exclusion des femmes et des personnes handicapées des réunions communautaires, en raison de l'inégalité des relations de pouvoir et de la dynamique des genres au sein de la communauté et des ménages. Même si elles assistent aux consultations sur le ciblage, il se peut que leur voix ne soit pas suffisamment prise en compte ou qu'elles soient confrontées à d'autres obstacles qui les empêchent d'exprimer leur point de vue (manque d'accessibilité des réunions, peur de s'exprimer en raison de la discrimination, etc.) Les méthodes CC peuvent également perpétuer et renforcer la stigmatisation de certains groupes, étant donné la nature publique du processus de sélection. Cette stigmatisation peut conduire ces groupes à ne pas participer aux programmes, ou leur causer un préjudice psychosocial important et les exclure socialement s'ils y participent. La conception inclusive des méthodes de CC, y compris la mise en place d'un comité de sélection diversifié comprenant des femmes et des personnes handicapées, les activités de sensibilisation et la formation des fonctionnaires aux méthodologies inclusives peuvent réduire ces risques.

3.2.4 Auto-ciblage

L'auto-ciblage constitue une autre possibilité, lorsque les personnes décident elles-mêmes d'adhérer ou non à un programme. L'auto-ciblage fonctionne parfois dans les régimes universels : souvent, les riches n'y participent pas, parce que cela ne vaut pas la peine qu'ils s'inscrivent. Dans certains systèmes de rémunération du travail ou de travaux publics, les gens peuvent décider d'adhérer au système, mais les salaires sont maintenus à un niveau peu élevé de sorte que, en théorie, seuls ceux qui ont réellement besoin du travail y participent. Il existe d'autres moyens d'auto-ciblage, tels que la fourniture de biens de qualité inférieure.

Certains critères d'autosélection peuvent être stigmatisants et/ou imposer des coûts élevés aux participants. Le processus de candidature peut être complexe et impliquer des frais pour se rendre aux points de candidature et se procurer les documents nécessaires. Les personnes handicapées et les femmes pauvres peuvent également être confrontées à des obstacles supplémentaires pour participer à des programmes d'autosélection. Par exemple,

l'accessibilité limitée des informations sur les programmes et les procédures de candidature (par exemple, les sites web qui ne sont pas compatibles avec les lecteurs d'écran, dans des formats faciles à lire) peut diminuer la sensibilisation, tandis que les coûts de transport peuvent être plus élevés (par exemple, en raison du manque de transports publics accessibles, de la nécessité d'un accompagnement). Par exemple, un examen des obstacles sexospécifiques aux programmes de travaux publics ciblés a révélé que l'autorisation et les préférences du conjoint influençaient la volonté des femmes indiennes de profiter des garanties d'emploi ciblées (ONU Femmes, 2020).

3.2.5 Test de richesse et test de pension

Le test de richesse pourrait s'avérer plus simple à concevoir que des mécanismes destinés à identifier les personnes vivant en situation de pauvreté. C'est ce que fait l'Afrique du Sud avec son évaluation des ressources non vérifiée.

Il existe d'autres méthodes relativement simples permettant d'exclure les plus riches, comme le test de pension : les personnes déjà bénéficiaires d'une pension publique (comme un service public ou une pension de sécurité sociale) ne peuvent pas bénéficier d'un programme financé par l'impôt. Si toutefois le montant de la pension financée par l'impôt est similaire à celle des régimes contributifs les plus bas, le test de pension pourrait dissuader les personnes à adhérer à des régimes contributifs. Pour réduire cet effet dissuasif, il est notamment possible d'introduire une forme de pente descendante. Par ailleurs, le test de pension excluerait l'accès à des personnes qui font face à de multiples formes de vulnérabilités (par exemples, les personnes âgées handicapées, qui ont besoin tant de soutien de revenu comme d'un accès à des soutiens liés au handicap).

3.2.6 Quotas

Certains pays attribuent des quotas aux zones géographiques pour y limiter l'accès aux prestations et appliquent pour ce faire des méthodes de ciblage. On peut citer l'exemple du TMS du Malawi, qui accorde des prestations à 10 pour cent de la population de chaque communauté. Lorsqu'un même ratio est établi dans toutes les communautés pour tenir lieu de quota, comme au Malawi, le système est biaisé contre les communautés les plus pauvres, en réalité plus susceptibles de contenir une plus forte proportion de personnes vivant en situation de pauvreté que des communautés plus aisées. Des quotas sont utilisés dans certains programmes (en particulier les interventions « argent contre travail ») pour donner la priorité à la sélection des personnes handicapées et des femmes vulnérables dans le programme et améliorer leur accès à l'emploi et à la sécurité des moyens de subsistance. Néanmoins, les quotas en fonction du sexe et du handicap ne permettent pas à eux seuls de lever les obstacles liés aux attitudes, à l'accessibilité et autres auxquels les femmes et les personnes handicapées sont confrontées dans l'accès au travail et à la protection sociale.

Les quotas font en outre peser un poids significatif sur les dirigeants communautaires de première ligne, souvent chargés de sélectionner une poignée de privilégiés parmi les nombreuses personnes admissibles. Les quotas constituent un autre exemple de rationnement, plutôt que de ciblage, dans les processus de sélection.

3.3 AUTRES DÉFIS POSÉS PAR LE CIBLAGE DE LA PAUVRETÉ

Au-delà de l'exactitude, le ciblage de la pauvreté pose un certain nombre de défis dont il convient de tenir compte pour concevoir les mécanismes de sélection.

3.3.1 Coûts administratifs

Les processus de sélection visant à identifier les personnes en situation de pauvreté sont nécessairement beaucoup plus complexes que le ciblage catégoriel, dans la mesure où ils comportent beaucoup plus d'étapes, exigent de recueillir beaucoup plus d'informations et requièrent la participation de beaucoup plus de personnes. L'évaluation indirecte des ressources exige par exemple la saisie d'une grande quantité d'informations qui se révèlent parfois difficiles à obtenir et un grand nombre de recenseurs, tandis qu'une pension universelle ne repose que sur une seule information : l'âge de la personne. Les coûts administratifs du ciblage de la pauvreté sont donc nécessairement beaucoup plus élevés que ceux d'un simple ciblage catégoriel. Les méthodes de ciblage engendrent également des coûts privés pour les personnes éligibles, qui peuvent inclure des frais de déplacement, ainsi que des coûts d'opportunité liés à la perte de salaire ou de



temps de travail pour postuler à des programmes. Les coûts de sélection varient également en fonction de la fréquence de réévaluation des droits, abordée dans la section suivante, et des caractéristiques individuelles (par exemple, les coûts de candidature peuvent être plus élevés pour les personnes handicapées).

3.3.2 Incitations à effets pervers

Les régimes de protection sociale doivent être conçus de sorte à inciter les personnes à participer au marché du travail et à investir dans des activités génératrices de revenus, et ne pas les inciter à rester en situation de pauvreté. Les processus de sélection fondés sur la pauvreté sont toutefois susceptibles de dissuader leurs bénéficiaires de travailler, car l'État les informe qu'ils bénéficieraient de ces programmes s'ils restent pauvres. Si les prestations sont fixées à un montant similaire à celui des salaires réels, les bénéficiaires peuvent être tentés de ne pas travailler : s'ils acceptent du travail, ils perdront leurs prestations pour n'obtenir qu'une légère hausse de leur revenu. Les désincitations au travail sont particulièrement fréquentes dans les allocations d'invalidité sous condition de ressources, où l'incapacité de travailler est parfois un critère d'éligibilité essentiel. Les ménages dirigés par une femme et les mères célibataires avec enfants sont également désavantagés, car ils risquent de perdre leurs allocations s'ils augmentent leur participation au marché du travail, ce qui conduit à des pièges du « chômage » et à une aggravation des désavantages sur le marché du travail. À l'inverse, si les prestations sont universelles, elles peuvent ne créer aucun effet dissuasif vis-à-vis du travail, à condition que le montant de la prestation soit fixé à un niveau adéquat. Dans un tel cas de figure, les bénéficiaires ne seront pas sanctionnés par un retrait de leurs prestations si leur revenu augmente de façon significative.

3.3.3 Les coûts moraux des méthodes de sélection

Sen (1995) considère que les processus de sélection fondés sur la pauvreté récompensent implicitement la malhonnêteté et la fraude. Si les personnes non pauvres parviennent à mentir sur leur revenu (ou sur leurs actifs et caractéristiques, dans le cas d'évaluations indirectes des ressources), elles se voient alors récompensées par l'État, qui leur donne accès à un programme de protection sociale. Cette récompense du mensonge a pour conséquence de généraliser la fraude dans les processus de sélection fondés sur la pauvreté. Il n'existe au contraire aucune raison pour que les personnes mentent au sujet de leur revenu afin d'accéder à une prestation universelle.

Il a été largement démontré que la sélection des bénéficiaires d'un programme à partir de leur situation de pauvreté peut miner la cohésion de la communauté. Il existe de nombreux exemples de sélection fondés sur la pauvreté causant des conflits sociaux dans les communautés, en particulier à cause de l'évaluation indirecte des ressources. Ce phénomène peut en partie s'expliquer par la nature relativement arbitraire de la méthode de sélection basée sur le PMT et de son inexactitude. Les données indiquent au contraire que les régimes universels sont populaires au sein des communautés, même lorsqu'ils ciblent des catégories spécifiques. Les données disponibles portent sur les pensions de vieillesse, qui ont contribué à renforcer les réseaux de personnes âgées. Rien n'indique par ailleurs que d'autres services publics universels (comme la santé ou l'éducation) ne soit source de division au sein des communautés.

3.3.4 Impact sur les communautés et la cohésion sociale

Sur le plan des droits et de l'économie politique, on considère que les régimes universels consolident le contrat social entre le gouvernement et les citoyens. La sélection fondée sur le niveau de pauvreté peut au contraire être perçue comme un instrument de contrôle social visant à réduire l'opposition des personnes à faibles revenus qui se sentent exclues de la croissance économique. La sélection fondée sur la pauvreté peut également stigmatiser les bénéficiaires potentiels.

Les données du programme *Bono Desarrollo Humano* en Équateur montrent que des femmes éligibles se sont auto-exclues du programme parce qu'elles étaient victimes de harcèlement et d'abus de la part de membres de la communauté et de certains membres du personnel, qui les stéréotypaient comme étant paresseuses ou ayant plus d'enfants afin de recevoir des prestations (FAO, 2018). De même, aux Maldives, certaines personnes handicapées se sont exclues elles-mêmes de l'allocation d'invalidité car elles ne voulaient pas être identifiées comme ayant un handicap ou pensaient que les autres membres de la communauté remettraient en question leur éligibilité (par exemple, pour les personnes ayant des déficiences moins visibles



ou qui travaillaient) (Hameed et al, 2022). Les risques de stigmatisation et de marginalisation sont communs aux femmes et aux hommes ; cependant, ils affectent généralement les femmes et les personnes handicapées de manière disproportionnée, compte tenu de leur statut dans la communauté, de leur pouvoir d'action limité et des obstacles supplémentaires qui les empêchent de signaler les mauvais traitements par le biais des voies de recours.

3.4 OPTIONS ENVISAGEABLES POUR RÉDUIRE LA COUVERTURE DES PRO GRAMMES FONDÉS SUR LE CYCLE DE VIE

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

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

3.4.1 Évaluer les droits individuels en tenant compte du bien-être des ménages

À cause d'hypothèses simplistes, l'accès d'un individu à ses droits individuels (comme les pensions et les subventions d'invalidité) peut être déterminé par une évaluation des revenus d'autres personnes, comme les membres de son ménage. Une telle façon de procéder peut priver ce candidat de son droit à la sécurité sociale, qui est un droit individuel. Le ciblage fondé sur les ménages ne tient pas compte de la répartition des richesses et des revenus au sein du ménage ; les personnes vulnérables peuvent s'en trouver affectées, en particulier ceux qui ne sont pas en mesure de générer des revenus indépendants, comme les personnes handicapées (y compris les personnes âgées) et les femmes qui travaillent dans le cadre d'un emploi familial informel.

3.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Quand une évaluation complète est menée dans le cadre du processus de sélection sur une base objective, l'accès universel aux programmes de protection sociale semble présenter des avantages par rapport à la sélection fondée sur la pauvreté.
- L'inclusion des pauvres est bien supérieure, les coûts administratifs sont plus bas, le risque fiduciaire baisse, les incitations à effets pervers sont moindres, les personnes ne sont pas récompensées pour avoir dupé l'État et la cohésion sociale est plus susceptible d'être renforcée.
- L'un des principaux arguments en faveur d'une sélection fondée sur la pauvreté (la possibilité de verser des prestations plus élevées au moyen d'un budget fixe) s'est révélé naïf, dans la mesure où il n'existe pas de budgets fixes dans le contexte des dépenses nationales (Pritchett 2005, Banque mondiale, voir plus haut). Les gouvernements ont en effet toujours la possibilité d'augmenter les impôts, d'emprunter ou de réallouer les ressources d'un secteur du gouvernement vers un autre, s'ils le souhaitent.
- La sélection fondée sur la pauvreté présente un autre inconvénient : les programmes qui emploient cette méthode disposent de budgets inférieurs à ceux des programmes universels et génèrent par conséquent une moindre consommation.
- Il n'est toutefois pas possible d'offrir un accès universel à tous les programmes de protection sociale: le coût en serait prohibitif et il la plupart des pays offrant une couverture universelle le font dans un premier temps, pour leurs pensions de



vieillesse (ou dans d'autres domaines de politiques sociales, comme l'éducation primaire ou la santé). L'accès à la protection sociale peut également être restreint en optant pour des programmes fondés sur le cycle de vie, qui s'avèrent plus coûteux, mais aussi plus acceptables socialement.

- Les avantages et les inconvénients de chaque méthode de ciblage doivent être soigneusement évalués du point de vue du genre et du handicap afin de faciliter l'inscription au programme de ces groupes et d'éviter les effets non désirés, tels que la stigmatisation, les stéréotypes et les coûts psychosociaux et financiers. Les mécanismes de ciblage peuvent également être conçus explicitement pour promouvoir l'autonomisation et la dignité des groupes marginalisés.

4

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

Souvent, peu d'attention est accordée à cette étape du processus mais, en réalité, de nombreuses erreurs peuvent se produire à ce stade. Celles-ci peuvent résulter de faiblesses dans la mise en œuvre, qui peuvent introduire des obstacles, mais aussi de problèmes liés à la demande, en particulier chez les personnes en situation d'exclusion sociale. Plus le mécanisme d'enregistrement est complexe, plus il est probable que les candidats trouvent difficile de suivre le processus donnant accès au régime. Le faible niveau d'erreurs d'exclusion s'explique souvent par la simplicité des programmes universels.

Divers groupes sont confrontés à différents types de contraintes en matière de sélection et d'accès aux programmes. Les facteurs sociodémographiques et la discrimination fondée sur l'âge, le sexe, le handicap, l'appartenance ethnique et la race exacerbent souvent les obstacles à l'accès et l'exclusion de certains groupes de leurs droits. Malgré cela, les programmes intègrent rarement des éléments tenant compte du genre et du handicap dans leurs processus de sensibilisation, d'enregistrement et d'inscription afin de réduire les obstacles et d'améliorer la participation (Holmes et al., 2020). Cela nuit non seulement à la portée et à la participation des femmes et des personnes handicapées à la protection sociale, mais dans certains cas - lorsque les systèmes de mise en œuvre ne tiennent pas compte du genre ou du handicap - cela peut renforcer la discrimination et la diminution de pouvoir de ces groupes. Comme nous le verrons dans cette section, la mise en œuvre inclusive nécessite



l'adoption de mesures de conception spéciales - adaptées aux besoins des différents groupes - afin d'identifier et d'éliminer les obstacles à la participation et d'améliorer l'accessibilité.

4.1 EXEMPLE D'EXCLUSION PENDANT LA MISE EN ŒUVRE

De nombreux candidats peuvent être exclus des programmes de PS pendant l'enregistrement, la vérification et l'inscription, en particulier dans des programmes plus complexes ; la simplification des processus a donc plus de chances de mener au succès.

Même les programmes de protection sociale dont les systèmes de mise en œuvre sont considérés efficaces et qui reposent sur des mécanismes de sélection relativement simples peuvent entraîner des erreurs d'exclusion pendant leur mise en œuvre. Dans le cas de l'aide à l'enfant de l'Afrique du Sud, qui repose sur une évaluation non vérifiée des ressources (l'exclusion ne concerne pas tous les enfants, mais porte uniquement sur les enfants admissibles), les taux d'exclusion les plus élevés frappent les enfants les plus jeunes et les plus âgés.

Les principales raisons de l'exclusion des plus jeunes sont l'absence d'acte de naissance (qui sera abordée plus tard) et les difficultés rencontrées par les jeunes parents pour faire inscrire leur enfant sur le registre civil : l'exclusion des enfants plus âgés s'explique principalement par le fait qu'ils ne bénéficiaient pas du programme lorsque celui-ci se limitait aux jeunes enfants, et qu'ils ne peuvent donc plus y entrer, puisqu'ils ont grandi.

L'exclusion des bénéficiaires éligibles peut avoir lieu pendant le processus de sélection et d'identification, qui constitue la quatrième étape du processus de sélection. Il s'agit d'une composante clé du cycle opérationnel d'un programme de protection.

4.2 EXEMPLE DE DÉFIS POSÉS PAR CERTAINS MÉCANISMES D'ENREGISTREMENT

Les habitants de nombreux pays doivent relever des défis de taille pour surmonter les obstacles associés aux mécanismes d'enregistrement, ce qui explique l'accent à mettre sur cet aspect de conception du programme.

Les candidats doivent passer par un sinueux processus administratif consistant à remplir de longs formulaires de candidature et à obtenir des documents de différents bureaux. Pour beaucoup, en particulier pour les plus vulnérables vivant en situation d'extrême pauvreté, il s'agit d'une tâche pratiquement impossible, dans la mesure où elles ne disposent ni du temps, ni des ressources nécessaires pour « payer » les fonctionnaires, ni des contacts sociaux et politiques permettant simplement d'entrer en relation avec les fonctionnaires afin d'obtenir les documents et approbations nécessaires. Ce processus semble encore plus difficile aux personnes dont les capacités sont plus limitées (éducation, vieillesse, soins des enfants), en particulier lorsque leur situation est aggravée par la pauvreté. En outre, les procédures de candidature peuvent ne pas être accessibles aux personnes souffrant de différents types de handicap (par exemple, points de candidature éloignés et situés dans des bâtiments inaccessibles, manque d'informations dans des formats accessibles).

Même lorsque les intermédiaires obtiennent tous les documents démontrant l'admissibilité d'un candidat, un autre obstacle de taille demeure : toutes les candidatures sont examinées par un Comité d'assurance sociale composé des élites et acteurs politiques locaux, qui prennent des décisions fondées sur leur propre avantage politique ou favorables aux candidats si ces derniers présentent un lien personnel avec un membre du Comité. Ce mécanisme sert effectivement de forme de rationnement, dans le cadre duquel les plus vulnérables sont les derniers à avoir leur place dans la compétition. Une grande partie de l'exclusion des régimes de protection sociale repose sur le processus d'exclusion sociale, qui peut être définie comme l'ensemble des processus par lesquels les individus ou catégories de population se voient partiellement ou entièrement exclus de la pleine participation à la société au sein de laquelle ils vivent.

Bien que tout groupe social puisse être victime d'exclusion sociale, et que les moteurs et les résultats de l'exclusion sociale soient spécifiques au contexte, dans la plupart des situations, les femmes et les filles pauvres et les personnes handicapées

sont désavantagées de manière disproportionnée en raison d'inégalités à multiples facettes. L'exclusion sociale ne prédispose pas seulement à la pauvreté et à la vulnérabilité et réduit la capacité à faire face aux chocs, mais elle détermine également les chances d'avoir un accès adéquat et équitable à la protection sociale.

L'exclusion sociale résulte de la combinaison de trois dimensions :

Les forces d'exclusion découlent souvent de préjugés provenant des membres les plus puissants de la société et se manifestent par des pratiques discriminatoires, des préjugés institutionnalisés et dirigés contre des groupes marginalisés, un refus de comprendre les besoins des catégories vulnérables de la population (tels que les coûts supplémentaires liés à un handicap) et des pratiques culturelles et sociales qui délégitiment les revendications. Ces forces génèrent en dernière instance des relations de pouvoir déséquilibrées à tous les niveaux de la société, influençant ainsi le cadre d'élaboration des politiques nationales et façonnant la conception des régimes et des pratiques des fournisseurs de services aux niveaux local et national.

Les normes et pratiques sociales et de genre discriminatoires constituent des obstacles majeurs à l'accès des femmes et des filles pauvres et des personnes handicapées aux régimes de protection sociale et à leur plein bénéfice. Par exemple, dans certaines sociétés traditionnelles, les femmes ne sont pas autorisées à rejoindre les chantiers de travaux publics et à travailler aux côtés des hommes, même lorsqu'elles sont officiellement inscrites, en raison de normes sexistes discriminatoires liées à la ségrégation au travail (McCord, 2015 ; IEG, 2014). La faible représentation politique des femmes dans la vie communautaire et les institutions de protection sociale limite également leur capacité à s'engager auprès des autorités et à plaider en faveur d'investissements plus importants dans la couverture de la protection sociale et d'une conception des programmes qui tienne compte de la dimension de genre et qui soit transformatrice. Dans le cas des personnes handicapées, la stigmatisation et les stéréotypes (de la part du personnel des programmes ou des membres de la famille et de la communauté) peuvent conduire à l'exclusion ou à l'autosélection pour éviter la stigmatisation associée à l'identification en tant que personne handicapée. Souvent, le genre et le handicap se recoupent avec d'autres facteurs d'exclusion, tels que l'âge, l'appartenance ethnique, la religion et la caste, ce qui empire les désavantages existants.

Les désavantages structurels peuvent comprendre des infrastructures inadéquates (par ex. : routes), de systèmes de communication inefficaces (par ex. : accès à internet), de l'absence de services publics et privés (par ex. : banques), d'une probabilité accrue d'exposition à des catastrophes naturelles et de niveaux inférieurs de développement économique. Les désavantages structurels ne sont pas uniquement d'ordre physique. L'absence de législation permettant de lutter contre la discrimination (et d'entités chargées de veiller à son application) peut également être considérée comme un désavantage structurel. Les désavantages structurels peuvent être inhérents aux régimes de protection sociale eux-mêmes. L'insuffisance des investissements dans la gestion, les capacités et les systèmes administratifs entrave l'accès des personnes aux régimes. Les femmes pauvres et les personnes handicapées, en particulier dans les zones rurales et les groupes minoritaires spécifiques, sont confrontées à des risques élevés de désavantages structurels (par exemple, barrières physiques, manque d'infrastructures appropriées pour accéder aux bureaux d'enregistrement, manque d'informations fournies dans des formats accessibles) qui les empêchent d'accéder aux droits et aux services. Les capacités administratives des régimes de protection sociale varient souvent en fonction du milieu et des régions. Il est par exemple plus probable en milieu urbain de trouver des services (comme des centres d'enregistrement) plus proches des bénéficiaires potentiels. Le personnel chargé de la mise en œuvre et les travailleurs de première ligne manquent souvent d'une formation de base en matière de conception et de mise en œuvre tenant compte du genre et du handicap, une situation aggravée par des ressources et des structures d'incitation limitées.

La troisième dimension de l'exclusion sociale est liée aux capacités des individus à interagir avec les autorités publiques et à accéder à des services publics. Cette interaction s'avère nécessairement plus difficile pour les personnes aux capacités plus limitées. Cette limite peut dépendre de différents facteurs, comme l'invalidité, la santé, le bien-être psychologique et la confiance en soi, l'exposition à des violences ou abus domestiques, la responsabilité de dispenser des soins à des enfants ou à d'autres personnes, mais aussi le niveau d'éducation, la capacité à lire/écrire et à compter.

Les femmes et les personnes handicapées sont généralement confrontées à diverses contraintes liées à leur sexe ou à leur handicap pour obtenir des informations ou participer au processus d'inscription. Par exemple, les personnes handicapées sont





plus susceptibles d'être analphabètes en raison de leur exclusion de l'éducation, et les informations relatives à l'inscription peuvent ne pas être publiées dans des formats accessibles (par exemple, site web compatible avec les lecteurs d'écran, versions faciles à lire). Pour les femmes, ces contraintes comprennent les limitations de mobilité (en raison des normes sociales d'isolement des femmes, des responsabilités professionnelles, des risques de sécurité), les contraintes de temps liées à de lourdes charges de travail (rémunéré ou non), les restrictions en matière d'alphabétisation et de langue, etc.

4.3 STRAGÉGIES DE COMMUNICATION AU SUJET DE L'ENREGISTREMENT

L'efficacité de la communication est déterminante pour le succès des programmes de transferts sociaux. Les stratégies de communication des gouvernements qui mettent en œuvre des transferts sociaux doivent garantir que la population soit au courant de l'existence de tels programmes, de leurs critères d'admissibilité et de la marche à suivre pour postuler. L'incapacité des programmes à informer correctement les candidats éligibles sur le programme, y compris sur les critères d'éligibilité et les conditions d'inscription, est une cause fréquente d'exclusion. Les contraintes liées à la communication et à l'information affectent de manière disproportionnée certains groupes de femmes (par exemple, les femmes âgées, celles qui résident dans des zones rurales isolées, qui ont de nombreuses personnes à charge ou qui appartiennent à une minorité ethnique spécifique) et les personnes handicapées (en particulier celles dont les déficiences affectent la communication ou la compréhension). Ces groupes peuvent ignorer l'existence des programmes, ne pas être au courant des critères d'éligibilité et des procédures de demande, en raison de leur marginalisation sociale et spatiale et/ou de l'échec des programmes de sensibilisation. Au Népal, par exemple, Holmes et ses collègues (2019) constatent que les hommes connaissent mieux les régimes d'allocations de sécurité sociale que les femmes, ce qui se traduit par des écarts de couverture entre les sexes, en particulier pour l'allocation d'invalidité.

Pour être efficaces, les stratégies de communication doivent faire l'objet d'importants investissements et être adaptées aux besoins des candidats potentiels. Il est donc problématique de s'appuyer sur des documents écrits dans des contextes caractérisés par de faibles niveaux d'alphabétisation ; dans des contextes multilingues, la communication devrait elle aussi être multilingue. Il convient également d'utiliser un large éventail de canaux de communication, en particulier ceux qui sont accessibles aux personnes portant différents handicaps (par exemple, interprétation en langue des signes pour les personnes souffrant de déficiences auditives profondes ; texte en gros caractères, versions audio, site web compatible avec les lecteurs d'écran pour les personnes souffrant de déficiences visuelles ; versions faciles à lire pour les personnes souffrant de déficiences cognitives). Les personnes vivant dans les régions les plus distantes devraient également pouvoir bénéficier d'actions de sensibilisation.

Les informations doivent être accessibles, être adaptées aux situations locales et tenir compte des questions d'alphabétisation, de langue et de handicap. La communication doit se poursuivre après la sélection des bénéficiaires, qui doivent connaître le fonctionnement du programme (versement des prestations, présentation de réclamations, etc.). Pour les personnes handicapées, les informations sur les programmes et les procédures de candidature doivent être disponibles dans des formats de communication accessibles, et accessibles aux personnes souffrant de différents types de handicaps (par exemple, fiches d'information simplifiées, audio, langue des signes, sites web compatibles avec les lecteurs d'écran). Les activités de sensibilisation, qui comprennent des messages et un langage sensibles à la dimension de genre et qui impliquent les principaux gardiens (pères, maris, belles-mères, chefs religieux et communautaires, par exemple), sont nécessaires pour obtenir le soutien nécessaire à l'inclusion des femmes dans les programmes et pour éviter de provoquer des tensions et des ressentiments. Au Malawi, par exemple, avant le lancement du projet de transferts monétaires d'urgence de Dowa, le personnel a organisé des séances de sensibilisation de la communauté au programme et a encouragé les femmes bénéficiaires à impliquer leurs époux dans l'attribution des transferts monétaires afin de réduire les risques de violence domestique à l'encontre des femmes bénéficiant du programme (FAO, 2018).

Le fréquent manque d'investissement dans la communication publique a pour conséquence d'exclure de nombreuses personnes de régimes de protection sociale. Dans le cas de programmes fondés sur un mécanisme de recensement, la communication est essentielle pour faire savoir à la population à quel moment elle doit rester chez elle pour recevoir les recenseurs.

La communication peut être un domaine sensible, même pour les programmes de protection sociale dont l'administration est dotée de relativement bons investissements. Bien que la vaste majorité de la population sud-africaine ait connaissance des transferts sociaux, certaines personnes ne postulent pas parce qu'elles n'ont pas bien compris les critères d'admissibilité.

4.4 DESCRIPTION DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT

L'enregistrement correspond aux démarches administratives permettant d'appliquer les choix de sélection. Il consiste à recueillir des informations sur les demandeurs (âge, handicap, niveau de revenu/richeesse, etc.), en vérifier l'exactitude et déterminer leur admissibilité. La dernière étape de l'enregistrement consiste à saisir ces informations dans le SIG, pour les programmes qui disposent d'un tel système.

La complexité de la mise en œuvre du système de sélection dépend de la politique de sélection d'un programme, définie dans ses critères d'admissibilité. Dans le cas des transferts monétaires, ces critères combinent généralement des indicateurs géographiques, politiques, démographiques, sociaux et économiques. Les programmes relativement simples, comme les subventions universelles pour les enfants ou les pensions, ne peuvent exiger que la collecte de données relatives à l'âge et à la citoyenneté, tandis que des mécanismes de sélection plus complexes peuvent nécessiter d'autres informations.

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

- **Accessibilité** : les mécanismes doivent être accessibles à tous et des mesures doivent être prises pour garantir que tous les individus et les familles les plus vulnérables y aient également accès.
- **Solidité** : des politiques claires portant sur des façons acceptables de démontrer l'admissibilité aux systèmes doivent être établies (par ex. : cartes d'identité ou actes de naissance). En leur absence, les programmes doivent mettre au point des solutions alternatives.
- **Auditabilité** : dans la mesure où la mise en œuvre du processus de sélection détermine qui bénéficie d'un programme, il s'agit de l'une des principales sources de risque fiduciaire. Les mécanismes d'enregistrement, de vérification et d'inscription doivent donc être auditables et responsabiliser clairement la prise de décision.
- **Transparence des informations** : toutes les informations détenues sur les candidats de l'enregistrement à l'inscription doivent être mises à leur disposition s'ils en font la demande. Cette exigence souligne l'importance de la vérification, puisque des fonctionnaires conscients du fait que leur travail pourrait ensuite être accessible seront moins enclins à falsifier des informations pour tirer profit des candidats. Les individus doivent avoir la possibilité de consulter les informations détenues à leur sujet.

4.4.1 Méthodes d'enregistrement

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

- L'enregistrement via enquête/recensement (« Pull ») repose sur une méthode à forte intensité de main-d'œuvre consistant à organiser des entretiens (à intervalle déterminé) avec tous les ménages d'une région donnée pour déterminer leur admissibilité. Ce type de mécanisme est souvent utilisé en combinaison avec des PMT.
- L'enregistrement sur demande (« Pull ») : les candidats se présentent spontanément dans un centre spécifique pour postuler à un régime. Parmi les méthodes modernes d'enregistrement, on peut citer l'utilisation d'applications en ligne ou mobiles



Tableau 2. Avantages et inconvénients relatifs du recensement, des candidatures spontanées et de l'intégration des registres

	AVANTAGES RELATIFS	INCONVÉNIENTS	POTENTIEL OPTIMAL
Candidatures sur demande	<ul style="list-style-type: none">• Coûts totaux inférieurs grâce à l'auto-sélection de personnes non admissibles en dehors du processus d'enregistrement (moins d'entretiens avec des ménages non admissibles)• Saisie dynamique et continue, mise à jour plus facile (inclusion de changements liés à des événements du cycle de vie)• Plus démocratique à l'échelle nationale : tous ont le droit à un entretien, à tout moment• Processus permanent, contribue à construire et à maintenir des structures administratives et logistiques• Accroît la mobilité et l'interaction avec les fonctionnaires, ce qui peut renforcer l'autonomie des groupes victimes d'exclusion et de marginalisation.	<ul style="list-style-type: none">• Les pauvres peuvent ne pas participer parce qu'ils manquent d'informations, craignent la stigmatisation et se heurtent à d'autres obstacles (analphabétisme, distance, handicap, etc.)• Les coûts peuvent être supérieurs si les travailleurs sociaux doivent vérifier les informations fournies (visites à domicile)• Les personnes handicapées peuvent être confrontées à des obstacles logistiques, physiques et de communication pour accéder aux sites d'enregistrement.• Possibilité de lenteur du processus, longues files d'attente et bureaucratie• Requiert un personnel nombreux au niveau local• Faible probabilité pour que les individus signalent des changements positifs des conditions du ménage• Les personnes peuvent être stigmatisées si leur droit à la vie privée n'est pas respecté et si elles sont victimes de mauvais traitements de la part de fonctionnaires.	<ul style="list-style-type: none">• Dans des zones présentant des taux de pauvreté/ d'admissibilité modérés• Dans des zones hétérogènes• Lorsque l'enregistrement est bien connu ou annoncé (campagnes de sensibilisation pour encourager les candidatures dans les zones pauvres)• Niveau d'éducation plus élevé• Dans les contextes où les femmes et les personnes handicapées jouissent d'une plus grande autonomie et ne souffrent pas de discrimination structurelle au sein des communautés• Disponibilité d'un réseau de bureaux de protection sociale au niveau local ou de personnel municipal formé pour remplir la fonction d'enregistrement (pour minimiser les déplacements des candidats) et traiter les populations marginalisées avec respect et dignité

	AVANTAGES RELATIFS	INCONVÉNIENTS	POTENTIEL OPTIMAL
Recensement	<ul style="list-style-type: none"> Plus grande chance de toucher les plus pauvres et d'autres groupes vulnérables qui sont moins informés et plus stigmatisés (moins susceptibles de postuler) Moindres coûts marginaux d'enregistrement (par ménage interrogé) grâce à des économies d'échelles (déplacement) Probabilité accrue de saisir des changements positifs dans la situation des ménages (peu susceptibles d'être signalés) Vérification des domiciles réalisée pendant le processus de l'enquête (pas de fausses déclarations sur les actifs, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Des enquêtes périodiques peuvent mener à la constitution de registres statiques/rigides, en particulier si la population cible est liée à des événements du cycle de vie (par ex. : grossesse, enfants de 0-3 ans, etc.) Coût très élevé du réenregistrement, souvent repoussé au-delà du délai de deux ans recommandé Les membres des ménages admissibles peuvent être absents ou ne pas répondre au moment de l'enquête Les femmes ou les personnes handicapées peuvent ne pas être habilitées à répondre aux enquêtes, la collecte des données d'enquête peut ne pas être accessible pour permettre l'autodéclaration des personnes handicapées Coûteux dans les régions où vivent de nombreux ménages non admissibles ou très dispersés 	<ul style="list-style-type: none"> Dans les zones présentant des taux de pauvreté plus élevés (plus de 70 pour cent) et/ou une densité de pauvreté élevée Dans des zones homogènes (milieu rural et bidonvilles urbains) Dans les régions où la dynamique de la pauvreté, les inégalités de genre et les vulnérabilités sont relativement stables Avec de nouveaux registres (programmes), en particulier lorsqu'un grand programme doit être lancé rapidement Pour les registres qui visent également à tenir un registre des ménages proches et au-dessus du seuil de pauvreté (par ex. : à cibler dans le cas d'une urgence ou ménages liés à des programmes d'assurance sociale)
Intégration des données/ partage de bases de données existantes	<ul style="list-style-type: none"> Allègement de la charge pour les citoyens (preuves d'admissibilité, temps de candidature) Moindres coûts de collecte de données globales Les accords de partage de données pour la collecte de données peuvent conduire à un approfondissement de leur intégration à l'avenir Plus facile de garantir que les informations sont actualisées (processus continu) et liées à des événements du cycle de vie (par ex. : grossesse, naissance) Plus facile d'éviter les fraudes et éventuelles erreurs d'inclusion (vérification instantanée des données) 	<ul style="list-style-type: none"> Requiert des processus de collecte de données et d'enregistrement supplémentaires Requiert un identifiant unique, de préférence un numéro national d'identité Peut exclure des ménages n'ayant pas accès à un identifiant national (les plus pauvres/vulnérables) Procéder à une intégration adéquate représente des coûts financiers et de transaction Risque de violation de la confidentialité des données et d'« État-espion » La qualité des autres bases de données peut être insuffisante 	<ul style="list-style-type: none"> Où des données administratives de qualité existent déjà Là où une plus vaste transition est engagée vers un gouvernement électronique Où les données peuvent facilement être liées au moyen d'un identifiant national ou de tout autre identifiant unique Lorsqu'il existe des capacités suffisantes pour gérer l'intégration Dans des contextes caractérisés par des niveaux de formalité plus élevés (par ex. : les données décrivent la réalité)

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



4.4.2 L'enregistrement en pratique

- Les mécanismes *Push* sont souvent externalisés vers le secteur privé ou des ONG, dans la mesure où ils requièrent des ressources humaines significatives dont ne disposent pas les gouvernements. Si la couverture des ménages au moyen de méthodes de recensement/*Push* est généralement élevée, il y a toujours des ménages qui passent à travers les mailles du filet, généralement les plus vulnérables. Les ménages vivant dans des zones plus accessibles se voient parfois accorder la priorité, démontrant ainsi les difficultés liées au désavantage structurel.
- Les processus de sélection fondés sur la pauvreté exigent également de procéder à une re-sélection fréquente des bénéficiaires afin de déterminer s'ils sont encore admissibles au programme au vu de leur situation économique. Dans les pays en développement utilisant des mécanismes *Push*, cela signifie souvent qu'il faut retourner régulièrement auprès de toutes les familles du pays composant la catégorie admissible.
- Le recours à des recenseurs locaux peut poser des défis supplémentaires, car ces derniers peuvent être fortement incités à falsifier les réponses pour permettre aux membres de leur propre communauté d'être jugés admissibles. Les personnes interrogées peuvent en outre donner de fausses réponses aux questions de l'enquête, principalement lorsqu'ils comprennent comment fonctionne le PMT.
- Les mécanismes d'enregistrement *Pull* sont couramment employés dans les systèmes de protection sociale ; leur efficacité dépend en grande partie de leur conception et du niveau d'investissement dont ils ont fait l'objet, ou de la mesure dans laquelle le désavantage structurel a été minimisé. Il importe d'en soigner la conception.
- Pour garantir le succès d'un mécanisme *Pull*, il faut notamment organiser l'enregistrement aussi près des candidats potentiels que possible. La distance constitue en effet un obstacle de taille, notamment pour les personnes à faibles revenus ou à mobilité réduite.
- La qualité des infrastructures existantes constitue un autre problème structurel déterminant pour l'efficacité du mécanisme *Pull*. Les infrastructures doivent être adaptées aux personnes présentant les plus fortes contraintes personnelles, mais aussi comprendre des aménagements de base, comme un accès pour handicapés.

4.4.3 Évaluation du handicap

Si l'évaluation de l'âge des candidats est relativement simple à réaliser, celle de leurs handicaps s'avère plus épineuse. Le handicap est en effet associé à des caractéristiques très diverses et les gouvernements doivent définir des critères d'admissibilité liés au degré de handicap, pouvant réduire les coûts des régimes. L'établissement de critères et de méthodes d'identification n'est toutefois pas aisé et peut compliquer l'enregistrement.

Les évaluations médicales du handicap sont généralement trop complexes et prennent beaucoup de temps. Elles font souvent peser une charge excessive sur le demandeur, en particulier dans les contextes où le personnel médical requis (qui sont généralement des spécialistes plutôt que des médecins généralistes) est peu nombreux. Par conséquent, les personnes handicapées doivent souvent se rendre dans les grandes villes pour consulter un spécialiste approprié qui pourra fournir les documents requis pour prouver leur handicap, ce qui constitue un obstacle géographique et financier important à l'introduction d'une demande. Deuxièmement, elles sont également incongrues avec les obligations des États en vertu de la CRDPH, qui s'éloigne d'une classification purement médicale du handicap. Troisièmement, les définitions restrictives du handicap, aggravées par la formation limitée du personnel chargé des évaluations, peuvent conduire à l'exclusion de certaines personnes handicapées (par exemple, celles dont les déficiences psychosociales sont moins visibles, les déficiences auditives ou les personnes souffrant de handicaps plus modérés). Certains programmes incluent également des critères relatifs à l'incapacité de travailler, ce qui renforce les stéréotypes négatifs à l'égard des personnes handicapées et peut les empêcher d'échapper à la pauvreté. Enfin, les évaluations médicales intègrent rarement les facteurs sociaux et environnementaux qui peuvent désavantager les personnes handicapées au-delà de leur handicap. Ces dernières années, un éloignement d'une approche purement médicale de l'évaluation du handicap s'est opéré pour adopter plutôt une approche biopsychosociale dans l'objectif d'obtenir une compréhension plus holistique du handicap de la personne et de ses besoins en matière d'assistance.

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

Les processus d'enregistrement et d'admissibilité reposent sur l'identification d'un bénéficiaire potentiel, dont l'identité doit être contrôlée et authentifiée (Samson 2006). « La sous-documentation est toutefois omniprésente dans les pays en développement », dont les systèmes de registre civil sont lacunaires ou inexistantes (Gelb et Clark 2012). Les pays dotés d'un système d'identification fonctionnel demandent aux bénéficiaires des programmes de prouver leur identité en présentant leur carte d'identité nationale, au risque d'exclure les plus vulnérables et défavorisés, dont la plupart en possèdent rarement.

Les régimes de protection sociale doivent s'assurer de l'identité de leurs bénéficiaires et exigent souvent à ce titre la présentation d'une pièce d'identité, comme un acte de naissance ou une carte d'identité. Ce besoin constitue toutefois une source d'exclusion du système, même dans le cas de systèmes administratifs relativement solides.

Les désavantages structurels et les limites de capacités expliquent souvent pourquoi les individus ne sont pas titulaires d'une pièce d'identité. Plusieurs régimes de protection sociale acceptent la présentation d'une pièce d'identité alternative pour permettre à ceux qui n'en possèdent pas d'accéder aux programmes.

La possibilité pour que les pièces d'identité contiennent des informations inexactes peut poser un défi supplémentaire. Les candidats à une pension de vieillesse peuvent par exemple se la voir refusée si l'âge figurant sur la pièce d'identité est incorrect.

Les femmes et les personnes handicapées sont confrontées à un manque criant d'accès à des documents adéquats. Dans les pays à faible revenu, 45 % des femmes ne possèdent pas de papiers d'identité fonctionnels, en particulier en Afrique subsaharienne (Camilletti et al., 2021). Dans certains cas, les femmes peuvent s'appuyer sur la carte d'identité de leur mari, mais cela a un impact sur leur sentiment d'autonomie et leur identité sociale, tout en entravant leur accès à d'autres droits et garanties.

Dans certains pays, des obstacles politiques rendent difficile l'obtention de cartes d'identité pour les femmes, la permission du mari ou du tuteur masculin étant nécessaire pour approuver la demande. Pour les personnes handicapées, les obstacles courants à l'obtention d'une carte d'identité sont, entre autres, l'absence de cadres juridiques inclusifs (par exemple, le fait que les pères soient les seuls responsables de l'enregistrement des enfants à la naissance), les coûts directs et indirects liés à la demande de documents officiels, l'inaccessibilité physique aux centres de traitement, le manque d'informations et la demande limitée (Banque mondiale, 2020).

4.4.5 Vérification des listes de bénéficiaires par la communauté

La vérification communautaire est un moyen couramment proposé pour aborder le problème des erreurs d'inclusion et d'exclusion, mais aussi le danger de manipulation des informations par les ménages.

Elle consiste à présenter les listes de bénéficiaires aux communautés pour leur permettre de s'interroger sur le choix des bénéficiaires. La stigmatisation est employée pour encourager l'auto-ciblage, en supposant que les plus aisés ne voudront pas être publiquement qualifiés de pauvres ou de menteurs. Il a toutefois été peu démontré que la vérification communautaire constitue un mécanisme efficace, ou même que les réunions communautaires ont bien lieu. De ce fait, la vérification communautaire pose des problèmes de droits, car elle peut créer une stigmatisation, les personnes ne souhaitant pas être publiquement identifiées comme "pauvres" et les droits des personnes à la vie privée pouvant ne pas être respectés.



4.5 L'IMPORTANCE DES MÉCANISMES DE RÉCLAMATION

L'accès aux programmes de protection sociale peut être facilité par l'établissement de mécanismes de réclamation permettant aux candidats de faire appel de leur exclusion. L'absence de mécanismes de réclamation y est compréhensible, compte tenu du grand nombre d'exclusions, qui pourraient facilement les saturer. Les mécanismes de réclamation et de réparation tenant compte du genre et du handicap sont essentiels pour permettre aux gens d'exprimer et de faire part aux administrateurs de leurs préoccupations concernant l'exclusion des programmes, la mauvaise qualité des services ou le traitement inéquitable. S'ils sont bien conçus, ils peuvent renforcer l'autonomie et l'estime de soi des femmes et des jeunes filles et améliorer leurs relations avec les autorités.

Pour assurer l'efficacité des mécanismes de réclamation, les programmes de protection sociale doivent assurer la transparence des informations : les personnes exclues des programmes doivent être en mesure de comprendre les critères d'admissibilité et d'avoir accès aux raisons de leur exclusion. Les mécanismes de ciblage communautaire ne gardent généralement pas de trace des raisons pour lesquelles ils sélectionnent ou non des bénéficiaires, compliquant ainsi considérablement la tâche de ceux qui souhaitent faire appel.

Les systèmes de réclamation sont importants pour tous les régimes. Par exemple, les programmes ciblés sur le handicap nécessitent des mécanismes de réclamation en raison de la complexité et du manque de formation des évaluateurs dans la plupart des évaluations du handicap. Toutefois, les gouvernements doivent investir de manière adéquate dans les mécanismes de réclamation pour qu'il fonctionne correctement, en permettant aux personnes vulnérables d'avoir accès à l'assistance juridique lorsqu'elles présentent leurs recours. La plupart des régimes en Afrique ne disposent pas de tels mécanismes ; s'ils sont disponibles, ils ne fonctionnent souvent pas de manière efficace, et diffèrent de ce qui était prévu.

Pour plus de détails, consulter le Module consacré à l'Administration.

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

Quel que soit le processus adopté pour l'enregistrement, le manque d'investissement dans l'administration (y compris dans le personnel) constitue l'un des principaux défis que doivent relever de nombreux pays dans ce processus (périodique ou continu) à forte intensité de main-d'œuvre. Il existe également un risque élevé (qui doit être explicitement atténué) d'exclure les ménages les plus pauvres et vulnérables que les programmes ont pour vocation de servir, dans la mesure où ce sont elles qui se heurtent aux plus gros obstacles (obstacles physiques et financiers, analphabétisme, stigmatisation, etc.).

Pour améliorer l'enregistrement, les décideurs politiques doivent investir dans l'extension de la couverture des programmes pour permettre à un plus grand nombre de personnes d'accéder aux programmes, mais aussi simplifier les mécanismes de sélection. Il est essentiel d'investir dans le personnel professionnel et dans sa formation continue, et de lui fournir des conseils pratiques, des ressources et des incitations pour qu'il applique les principes de l'égalité des sexes et de l'intégration des personnes handicapées dans son travail quotidien. Le processus d'enregistrement de nombreux programmes se solde par un échec, car les décideurs politiques sous-estiment les exigences opérationnelles et surchargent les fonctionnaires nationaux et locaux de tâches administratives dans l'espoir de réduire les coûts.

4.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- De nombreux candidats peuvent être exclus des programmes de PS pendant l'enregistrement, en particulier dans des programmes plus complexes ; la simplification des processus a donc plus de chances de mener au succès.

- Les personnes souffrant d'une plus grande exclusion sociale, telles que les femmes pauvres et les personnes handicapées, sont plus susceptibles d'être exclues des régimes de protection sociale.
- Le manque d'investissement dans l'administration, et notamment dans le personnel, représente un défi majeur :
« Les prestations visant exclusivement les pauvres finissent par devenir des prestations de pauvre qualité ».
- Les mécanismes de réclamation ont peu de chance de fonctionner dans le cadre de programmes qui sont en réalité des mécanismes de « rationnement ».



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.

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

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

EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'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
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



