

Les outils de l'OCDE pour le développement

# Examen des systèmes de protection sociale

UN GUIDE PRATIQUE





Les outils de l'OCDE pour le développement

# Examen des systèmes de protection sociale

UN GUIDE PRATIQUE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE ou de son Centre de développement.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2019), *Examen des systèmes de protection sociale : Un guide pratique*, Les outils de l'OCDE pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6fe3e00b-fr>.

ISBN 978-92-64-62008-7 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-49903-4 (pdf)

Les outils de l'OCDE pour le développement  
ISSN 2518-6256 (imprimé)  
ISSN 2518-3710 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture : Design de l'image © Aida Buendía (Centre de développement de l'OCDE).

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2019

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Avant-propos*

La protection sociale s'inscrit au cœur d'un développement inclusif et détient la clé de la réalisation d'un certain nombre d'Objectifs de développement durable (ODD), notamment de l'ODD 1 : éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde. Elle est aussi de plus en plus reconnue comme un droit humain fondamental et un préalable indispensable à l'avènement de sociétés durables. L'importance de la protection sociale transparaît dans le grand nombre de pays de tous niveaux de revenu se dotant de ce type de programmes, souvent avec le soutien de la communauté internationale du développement.

De multiples éléments attestent des effets positifs de la protection sociale, non seulement sur le plan de la réduction de la pauvreté et des inégalités, mais aussi de l'amélioration de l'accès aux services de base, en particulier de santé et d'éducation, qui jouent un rôle si déterminant dans le développement à long terme des pays. Toutefois, ces bénéfices ne se matérialisent pas automatiquement. Pour maximiser leur potentiel, les programmes de protection sociale doivent tenir compte des besoins et risques nationaux, tant actuels qu'à venir. À chaque étape de leur existence, les individus doivent pouvoir bénéficier d'un type de protection sociale adapté à leur situation, que ce soit sous la forme de transferts et d'assistance sociale financés par l'impôt, de régimes contributifs d'assurance sociale, ou de programmes du marché du travail. Ces dispositifs doivent offrir des prestations adéquates, tout en assurant une couverture large et équitable, et en faisant gage de viabilité à long terme.

En outre, les programmes de protection sociale doivent s'inscrire dans une dynamique d'interaction, à la fois entre eux et avec les autres politiques publiques, afin d'étendre la couverture, de créer des synergies et d'optimiser l'utilisation des ressources. On reconnaît de plus en plus l'importance d'une approche systémique de la protection sociale, reposant sur la cohérence entre les programmes, la coordination entre les institutions, le partage des systèmes d'administration, et l'efficacité de l'allocation des ressources financières, fondée sur des procédures rigoureuses de suivi et d'évaluation, ainsi que sur une planification à long terme.

Cet *Examen des systèmes de protection sociale* compte parmi les quelques outils permettant d'analyser l'efficacité des pays dans la mise en place de systèmes de protection sociale répondant aux besoins – tant actuels qu'à venir – de leur population. La boîte à outils présentée ici peut être mise en œuvre quels que soient le pays, le niveau de revenu ou l'institution, et s'attache à proposer des recommandations stratégiques exploitables au niveau des systèmes nationaux. Notre expérience dans les pays où cette boîte à outils a été jusqu'ici mise en œuvre s'avère extrêmement positive, et nous espérons qu'elle contribuera à renforcer la promotion du rôle crucial de la protection sociale.

Mario Pezzini

Directeur, Centre de développement de l'OCDE et  
Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'OCDE  
sur les questions de développement



## Remerciements

Cet *Examen des systèmes de protection sociale : Un guide pratique* a été élaboré par l'Unité Cohésion sociale du Centre de développement de l'OCDE, dans le cadre du Programme de l'Union européenne sur les systèmes de protection sociale (UE-SPS). L'équipe a travaillé sous la direction d'Alexandre Kolev, Chef de l'Unité Cohésion sociale, et de Ji-Yeun Rim, Coordinatrice du Programme UE-SPS, sous la supervision de Mario Pezzini, Directeur du Centre de développement de l'OCDE et Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'OCDE sur les questions de développement, et de Naoko Ueda, Directrice adjointe du Centre de développement de l'OCDE. Le rapport a été rédigé par Alexander Pick et Caroline Tassot, avec à chaque étape le soutien de Justina La.

Le rapport a bénéficié des précieux commentaires et contributions de Jüergen Hohmann, de la Commission européenne, d'Alicia Spengler, de GIZ, de Juan de Laiglesia, du Centre de développement de l'OCDE, ainsi que de Monika Queisser et de Willem Adema, de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE. La méthodologie a en outre été présentée lors de la Conférence internationale du Réseau des experts de la protection sociale de l'Afrique australe (Southern African Social Protection Experts Network [SASPEN]), en octobre 2016.

La méthodologie de cette boîte à outils a été affinée au gré de sa mise en œuvre au Cambodge, au Kirghizistan et en Indonésie. L'équipe UE-SPS tient à remercier tout particulièrement les points de contact de chaque pays pour leur soutien tout au long de ce processus : Dr. Vathana Sann (Conseil pour le développement agricole et rural du Cambodge) ; Zhypara Rysbekova (ministère du Travail et du Développement social du Kirghizistan) ; et Pak Maliki (BAPPENAS en Indonésie). Ces examens ont permis d'enrichir la boîte à outils d'autant d'exemples concrets.

L'équipe de publication du Centre de développement de l'OCDE, sous la direction de Delphine Grandrieux et d'Elizabeth Nash, a transformé l'ébauche en publication. Aida Buendía s'est chargée de la conception de la couverture.

Le Programme de l'Union européenne sur les systèmes de protection sociale est co-financé par l'Union européenne, l'OCDE et le gouvernement finlandais.

*Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'OCDE et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les vues de l'Union européenne ou du gouvernement finlandais.*





## *Table des matières*

<b>Avant-propos .....</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>5</b>
<b>Abréviations et acronymes.....</b>	<b>11</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>13</b>
<b>Chapitre 1. Introduction .....</b>	<b>17</b>
Qu'est-ce qu'un système de protection sociale ? .....	17
Qu'est-ce qu'un ESPS ? .....	18
Quelle est la définition de la protection sociale dans l'ESPS ? .....	18
Quels sont les objectifs de l'ESPS ? .....	18
Comment l'ESPS est-il mis en œuvre ? .....	19
Quels pays peuvent bénéficier d'un ESPS ? .....	20
Quelles informations sont nécessaires pour la réalisation d'un ESPS ? .....	20
À quel public un ESPS s'adresse-t-il ? .....	21
Comment utiliser cette boîte à outils ? .....	21
Quels liens entre l'ESPS et d'autres outils ? .....	21
Références.....	22
<b>Chapitre 2. Évaluation des besoins (Module 1) .....</b>	<b>23</b>
Dimensions analytiques .....	24
Indicateurs et sources de données .....	24
Méthodologie .....	25
Références.....	34
<b>Chapitre 3. Évaluation de la couverture (Module 2).....</b>	<b>37</b>
Dimensions analytiques .....	38
Indicateurs et sources de données .....	38
Méthodologie .....	39
Références.....	43
<b>Chapitre 4. Évaluation de l'efficacité (Module 3).....</b>	<b>45</b>
Dimensions analytiques .....	46
Indicateurs et sources de données .....	47
Méthodologie .....	47
Références.....	54
<b>Chapitre 5. Évaluation de la viabilité (Module 4).....</b>	<b>55</b>
Dimensions analytiques .....	56
Indicateurs et sources de données .....	57
Méthodologie .....	57
Références.....	62

<b>Chapitre 6. Analyse systémique de la protection sociale (Module 5).....</b>	<b>63</b>
Dimensions analytiques .....	64
Indicateurs et sources des données .....	65
Méthodologie .....	65
Référence .....	66

### Tableaux

Tableau 2.1. Principaux indicateurs et sources de données du Module 1 .....	25
Tableau 3.1. Principaux indicateurs et sources de données du Module 2 .....	39
Tableau 3.2. Inventaire des programmes de protection sociale.....	40
Tableau 4.1. Principaux indicateurs et sources de données du Module 3 .....	47
Tableau 4.2. Indicateurs calculés dans le cadre du Module 3 .....	48
Tableau 4.3. En Indonésie, les prestations au titre du programme PBI sont faibles .....	50
Tableau 4.4. Le PKH est le programme de lutte contre la pauvreté le plus efficace en Indonésie .....	53

### Graphiques

Graphique 2.1. Malgré la baisse du nombre de pauvres au Cambodge, le niveau de vulnérabilité y reste élevé.....	26
Graphique 2.2. Environ 40 % de la population reste vulnérable en Indonésie.....	26
Graphique 2.3. La plupart des indicateurs de privations s’améliorent au Cambodge .....	27
Graphique 2.4. Au Cambodge, la pauvreté monétaire est en recul, mais la pauvreté multidimensionnelle persiste .....	28
Graphique 2.5. Protection de base au cours du cycle de vie .....	29
Graphique 2.6. Au Kirghizistan, le taux national de pauvreté est largement inférieur à celui de 2000 .....	30
Graphique 2.7. Malgré les progrès réalisés sur le plan de la réduction de la pauvreté au Kirghizistan, un pourcentage croissant d’individus restent vulnérables à la pauvreté .....	31
Graphique 2.8. Malgré le recul de la pauvreté absolue au Cambodge, la pauvreté persiste au sein des populations rurales, jeunes et âgées .....	33
Graphique 3.1. Les dépenses du Kirghizistan au titre de la protection sociale sont élevées par rapport aux pays de référence.....	39
Graphique 3.2. Au Kirghizistan, l’AMFP a vu son montant augmenter, mais sa couverture diminuer .....	40
Graphique 4.1. En Indonésie, la couverture des subventions alimentaires Rastra est en recul .....	49
Graphique 4.2. Au Kirghizistan, les chiffres officiels indiquent un recul de la couverture de l’AMFP.....	49
Graphique 4.3. Au Kirghizistan, les niveaux de l’allocation sociale mensuelle (ASM) pourraient être mieux répartis au sein des populations dans le besoin .....	50
Graphique 4.4. Taux de bénéficiaires des subventions d’assurance maladie pour les personnes en situation de pauvreté ou de quasi-pauvreté (PBI) en Indonésie .....	51
Graphique 4.5. Répartition des bénéficiaires de prestations au titre du PBI en Indonésie.....	52
Graphique 4.6. Répartition des prestations au titre du programme PBI en Indonésie.....	52
Graphique 5.1. Au Kirghizistan, les dépenses sociales représentent la moitié des dépenses publiques totales .....	58
Graphique 5.2. Au Kirghizistan, l’augmentation des dépenses de protection sociale est en grande partie imputable au paiement des pensions (2011-15) .....	59
Graphique 5.3. Le système contributif du Kirghizistan est largement subventionné par les recettes fiscales .....	60

---

Graphique 5.4. En Éthiopie, l'aide publique au développement (APD) a considérablement diminué en pourcentage du PIB .....	61
Graphique 5.5. Au Kirghizistan, l'incidence des taxes et des transferts sur la pauvreté est quasiment neutre .....	61

### **Encadrés**

Encadré 2.1. Base statistique de l'analyse de classes latentes (ACL) .....	32
Encadré 3.1. Disponibilité et lacunes des données .....	41
Encadré 3.2. Comprendre les dynamiques de l'informalité : la base de données KIIbIH.....	42



## *Abréviations et acronymes*

<b>ACL</b>	Analyse de classes latentes
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>ESPS</b>	Examen des systèmes de protection sociale
<b>ISPA</b>	Inter-Agency Social Protection Assessments (Évaluations inter-agences de la protection sociale)
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut



## Résumé

La prolifération des régimes de protection sociale a amené un certain nombre de pays à tenter de rassembler ces dispositifs individuels au sein de systèmes intégrés et cohérents de protection sociale. Cette approche s'inscrit dans la droite ligne de la cible 1.3 des Objectifs de développement durable : « Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national ». Ce processus de systémisation commence généralement par la formulation d'une politique de protection sociale, qui définit une vision pour l'intégration des différents régimes et l'amélioration de la couverture. S'il existe certes des variations entre les pays, le terme de « système de protection sociale » renvoie néanmoins généralement à un cadre permettant l'intégration ou (au minimum) la coordination des trois piliers de la protection sociale – à savoir l'*assistance sociale*, l'*assurance sociale* et les *programmes du marché du travail*. L'intégration implique en général la création de liens entre différents programmes au sein de chaque pilier du système de protection sociale, par exemple la combinaison de différents transferts au titre de la sécurité alimentaire dans le cadre du pilier de l'assistance sociale.

Les avantages d'un système de protection sociale sont multiples. La mise en place d'un système intégré facilite l'offre d'un socle de protection sociale, permettant aux individus de bénéficier d'une protection adéquate tout au long de leur cycle de vie. Pour ce faire, il s'agit non seulement de veiller à l'existence d'un éventail suffisant de programmes pour couvrir le profil de risque d'une population, mais aussi de partager les informations sur différents individus afin de s'assurer de leur rattachement au programme adéquat. Les systèmes minimisent en outre les coûts, tant au niveau de l'État (en permettant le partage des infrastructures et la réalisation d'économies d'échelle) que des individus (en réduisant les coûts de transaction associés à la sollicitation de différents programmes de protection sociale).

L'*Examen des systèmes de protection sociale* (ESPS) est un outil analytique destiné à éclairer les efforts des pays en développement en vue d'étendre et de réformer leurs systèmes de protection sociale. L'ESPS appréhende le système de protection sociale d'un pays dans sa globalité et à la lumière de son contexte politique plus large. Il adopte une approche prospective, en proposant non seulement un diagnostic de l'état actuel du système de protection sociale, mais en identifiant aussi les défis à venir et les solutions pour les relever. Cette approche inclut une analyse des caractéristiques démographiques du pays, de la dynamique de la pauvreté, des tendances du marché du travail et de la base de revenus, dans la mesure où ces facteurs ont une incidence sur le système de protection sociale. L'analyse examine en outre les modalités actuelles du financement des dépenses de protection sociale et leur viabilité à long terme.

L'ESPS met fortement l'accent sur la mesure dans laquelle un système de protection sociale offre une couverture efficace et équitable aux pauvres et aux personnes vulnérables à la pauvreté. Il analyse si le système a contribué à la réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité et des inégalités, tout en examinant dans quelle mesure il a favorisé une croissance plus inclusive, c'est-à-dire une amélioration du niveau de vie et le partage plus équitable des fruits de l'accroissement de la prospérité entre les groupes sociaux. L'analyse

inclut des dimensions non financières influant sur le bien-être, comme les perspectives d'emploi, la santé, les possibilités éducatives, ou encore la vulnérabilité aux facteurs environnementaux défavorables.

L'ESPS examine cinq dimensions du système de protection sociale d'un pays :

1. Les besoins : analyse prospective des risques et vulnérabilités au cours du cycle de vie afin de déterminer les besoins en matière de protection sociale.
2. La couverture : identification des régimes de protection sociale existants et des lacunes de couverture.
3. L'efficacité : évaluation de l'adéquation, de l'équité et de l'efficacité de l'offre de protection sociale.
4. La viabilité : évaluation de la politique budgétaire et du financement de la protection sociale.
5. La cohérence : évaluation des institutions et des processus politiques dans le domaine de la protection sociale, ainsi que de leur alignement sur les autres politiques.

Combinées, ces cinq dimensions permettent d'établir un diagnostic des principaux défis que rencontre le système de protection sociale d'un pays et d'identifier les pistes potentielles pour son extension et sa réforme à long terme. La boîte à outils comporte donc cinq modules dédiés à l'analyse de ces dimensions :

- Le Module 1 se concentre sur les besoins actuels et à venir du pays en matière de protection sociale. Il identifie et analyse les risques et vulnérabilités auxquels sont exposés les individus à différentes étapes de leur existence, et évalue leur évolution potentielle dans le temps. Il met en outre au jour les risques et vulnérabilités plus globaux rencontrés par certains groupes ou régions, ou encore par le pays dans son ensemble.
- Le Module 2 passe en revue l'offre existante de protection sociale et évalue dans quelle mesure elle répond aux besoins actuels et à venir du pays. Il utilise pour ce faire une méthodologie en trois étapes : analyse du cadre institutionnel, politique et législatif dans lequel s'inscrit la protection sociale ; recensement des programmes existants ; et identification des lacunes du système concernant les facteurs de demande de protection sociale mis au jour dans le Module 1.
- Le Module 3 analyse l'efficacité du système de protection sociale d'un pays sur la base de l'adéquation, de l'efficacité et de l'équité des principaux programmes identifiés dans le Module 2. Ces dimensions déterminent dans quelle mesure les instruments existants de protection sociale atténuent la pauvreté, réduisent les inégalités et font face aux risques et vulnérabilités, compte tenu des ressources actuellement allouées à ce secteur.
- Le Module 4 évalue les modalités de financement de la protection sociale, sur la base de quatre questions clés : L'allocation des ressources est-elle adéquate au sein de ce secteur ? Les programmes de protection sociale font-ils gage de viabilité à long terme ? Existe-t-il des possibilités d'étendre les régimes existants ou d'en introduire de nouveaux ? Les mécanismes utilisés pour le financement des dépenses de protection sociale sont-ils conformes aux objectifs des programmes qu'ils financent ?



- Le Module 5 s'appuie sur les éléments mis au jour dans les quatre premiers modules pour identifier les principales réponses stratégiques, et explore leur mise en œuvre potentielle en vue de poser les fondements d'un système efficace de protection sociale. L'objectif est de renforcer le degré d'intégration de la protection sociale sur le plan de ses divers instruments, institutions et plateformes de partage d'informations. Ce module présente en outre une analyse d'économie politique afin d'explorer la relation entre le ministère en charge de la mise en œuvre de la protection sociale et d'autres acteurs concernés.



## Chapitre 1. Introduction

### Qu'est-ce qu'un système de protection sociale ?

Face à la prolifération globale des régimes de protection sociale au XXI<sup>e</sup> siècle, un certain nombre de pays tentent de rassembler ces dispositifs individuels au sein de systèmes intégrés et cohérents. Cette approche s'inscrit dans la droite ligne de la cible 1.3 des Objectifs de développement durable, visant à « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national ». Ce processus de systématisation commence généralement par la formulation d'une politique de protection sociale, qui définit une vision pour l'intégration des différents régimes et l'amélioration de la couverture. En 2015, 77 pays en développement disposaient d'une politique ou d'une stratégie de protection sociale en vigueur, tandis que 31 autres s'attachaient à en planifier ou en définir une (Honorati, Gentilini et Yemtsov, 2015<sup>[1]</sup>).

S'il existe certes des variations entre les pays, le terme de « système de protection sociale » renvoie néanmoins généralement à un cadre permettant l'intégration ou (au minimum) la coordination des trois piliers de la protection sociale – à savoir l'assistance sociale, l'assurance sociale et les programmes du marché du travail. L'intégration implique en général la création de liens entre différents programmes au sein de chaque pilier du système de protection sociale, par exemple la combinaison de différents transferts au titre de la sécurité alimentaire dans le cadre du pilier de l'assistance sociale.

L'intégration peut aussi s'opérer entre les différents piliers. Au niveau administratif, par exemple, différents régimes de protection sociale peuvent partager leurs données et systèmes de suivi, idéalement en lien avec d'autres registres civils. Au niveau opérationnel, les régimes de protection sociale partagent souvent leurs systèmes d'inscription et de prestation, tandis qu'au niveau institutionnel, une institution unique peut être chargée de la coordination des activités de protection sociale entre les différents secteurs et ministères.

Les politiques et mécanismes du système de santé conçus en soutien de la couverture santé universelle peuvent s'envisager à la fois comme relevant des trois piliers de la protection sociale et comme formant à eux seuls un quatrième pilier. D'un point de vue conceptuel, la couverture santé universelle converge avec les objectifs de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, dans la mesure où elle garantit que chacun ait accès aux services de santé et que personne ne soit exposé à une charge financière excessive au titre de ses dépenses de santé. D'un point de vue opérationnel, toutefois, la mise en œuvre de la couverture santé universelle et d'autres politiques de protection sociale relève souvent de structures de gouvernance et d'administration distinctes. Des liens se développent néanmoins, par exemple avec l'utilisation de mécanismes de ciblage de l'assistance sociale pour les régimes sociaux d'assurance santé ou, comme dans le cas du Cambodge, l'intégration de la couverture santé universelle au sein d'une politique nationale de protection sociale.

Les avantages d'un système de protection sociale intégré sont multiples. Il facilite l'offre d'un socle de protection sociale, permettant aux individus de bénéficier d'une protection adéquate tout au long de leur cycle de vie. Pour ce faire, il s'agit non seulement de veiller

à l'existence d'un éventail suffisant de programmes pour couvrir le profil de risque d'une population, mais aussi de partager les informations sur différents individus afin de s'assurer de leur rattachement au programme adéquat. Les systèmes minimisent en outre les coûts, tant au niveau de l'État (en permettant le partage des infrastructures et la réalisation d'économies d'échelle) que des individus (en réduisant les coûts de transaction associés à la sollicitation de différents programmes de protection sociale).

## Qu'est-ce qu'un ESPS ?

Un Examen des systèmes de protection sociale (ESPS) est un outil analytique destiné à éclairer les efforts des pays en vue de l'introduction, de l'extension et de la réforme de leurs systèmes de protection sociale. L'ESPS appréhende le système de protection sociale d'un pays dans sa globalité et à la lumière de son contexte politique plus large. Il adopte en outre une approche prospective, en proposant non seulement un diagnostic de l'état actuel du système de protection sociale, mais en identifiant aussi les défis à venir et les solutions pour les relever. Cette approche inclut une analyse des caractéristiques démographiques du pays, de la dynamique de la pauvreté, des tendances du marché du travail et de la base de revenus, dans la mesure où ces facteurs ont une incidence sur la protection sociale. L'analyse examine en outre les modalités du financement des dépenses de protection sociale et leur viabilité à long terme.

L'ESPS accorde par ailleurs une importance toute particulière aux procédures de l'examen. L'équipe en charge du projet veille à la participation des décideurs politiques, chercheurs nationaux et partenaires internationaux du développement durant l'ensemble des phases de l'examen. De ce processus collaboratif découlent ainsi un diagnostic global et des recommandations stratégiques qui pourront servir de base aux réformes.

## Quelle est la définition de la protection sociale dans l'ESPS ?

Il existe de multiples définitions de la protection sociale, qui varient non seulement entre les pays, mais aussi entre les organisations internationales. Comme le note l'Organisation internationale du travail (OIT), « [la diversité] des cultures, valeurs, traditions et structures institutionnelles et politiques influe sur les définitions de la protection sociale, ainsi que sur le choix de ses modalités » (Bonilla García et Gruat, 2003<sup>[2]</sup>). L'ESPS utilise donc les définitions nationales de la protection sociale pour délimiter le champ de son analyse.

La définition de la protection sociale de l'OIT peut néanmoins constituer un point de référence utile :

*Protection que la société accorde à ses membres, grâce à une série de mesures publiques, contre le dénuement économique et social où pourraient les plonger, en raison de la disparition ou de la réduction sensible de leurs revenus du travail, diverses contingences (maladie, maternité, accidents du travail, chômage, invalidité, vieillesse et décès du soutien de famille), à laquelle viennent s'ajouter la fourniture de soins médicaux et l'octroi de prestations aux familles avec enfants.*

## Quels sont les objectifs de l'ESPS ?

L'ESPS met fortement l'accent sur la mesure dans laquelle un système de protection sociale offre une couverture efficace et équitable aux pauvres et aux personnes vulnérables à la pauvreté. Il analyse si le système a contribué à la réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité et des inégalités, tout en examinant dans quelle mesure il a favorisé une

croissance plus inclusive, c'est-à-dire une amélioration du niveau de vie et le partage plus équitable des fruits de l'accroissement de la prospérité entre les groupes sociaux. L'analyse inclut un certain nombre de dimensions non financières influant sur le bien-être, comme les perspectives d'emploi, la santé, les possibilités éducatives, ou encore la vulnérabilité aux facteurs environnementaux défavorables. La comparaison avec un ensemble de pays choisi par le gouvernement permet en outre de mener une analyse comparative à l'échelle internationale.

L'ESPS examine cinq dimensions du système de protection sociale d'un pays :

1. Les besoins : analyse prospective des risques et vulnérabilités au cours du cycle de vie afin de déterminer les besoins en matière de protection sociale.
2. La couverture : identification des régimes de protection sociale existants et des lacunes de couverture.
3. L'efficacité : évaluation de l'adéquation, de l'équité et de l'efficience de l'offre de protection sociale.
4. La viabilité : évaluation du financement de la protection sociale et plus globalement, de la politique budgétaire.
5. La cohérence : évaluation des institutions et des processus politiques dans le domaine de la protection sociale, ainsi que de leur alignement sur les autres politiques.

Combinées, ces cinq dimensions permettent d'établir un diagnostic des principaux défis que rencontre le système de protection sociale d'un pays et d'identifier les pistes potentielles pour son extension et sa réforme à long terme.

### Comment l'ESPS est-il mis en œuvre ?

La mise en œuvre de l'ESPS, si elle peut varier en fonction des contextes nationaux, est néanmoins conçue comme un processus en quatre étapes :

1. La phase initiale prévoit des entretiens avec : des acteurs de la protection sociale, notamment des représentants de ministères ayant un impact soit direct (ministère des Affaires sociales, ministère de la Santé, ministère des Finances, ministère du Travail), soit indirect (ministère de l'Éducation, ministère de l'Agriculture) sur la politique de protection sociale ; des experts issus du monde universitaire ou de *think tanks* ; des syndicats ; des représentants de la société civile ; et des instituts de statistique. L'objectif est de recueillir ainsi des informations – sous forme de données, mais aussi de renseignements sur le cadre législatif et la mise en œuvre des programmes –, ainsi que des contributions qualitatives sur les défis et opportunités du système actuel de protection sociale.
2. La phase d'analyse prévoit la réalisation des analyses empiriques pertinentes et la rédaction de l'évaluation. Les différentes parties prenantes peuvent être consultées à tout moment à des fins de vérification ou pour pallier toute lacune d'informations.
3. La phase de consultation prévoit le recueil des commentaires des différentes parties prenantes sur l'évaluation provisoire, dans le cadre d'un atelier incluant une présentation des résultats. Elle permet l'identification et la correction de toute inexactitude ou lacune dans l'analyse.

4. La phase de recommandation prévoit le partage en ligne de l'ESPS provisoire complet pour commentaires finaux, suivi d'un atelier avec les différentes parties prenantes afin de discuter des recommandations stratégiques envisageables. Les contributions des parties prenantes sont incluses dans le rapport final pour publication.

Les exemples des ESPS du Cambodge, de l'Indonésie et du Kirghizistan viennent illustrer les différentes parties de cette boîte à outils.

L'ESPS du Kirghizistan a par exemple coïncidé avec le développement d'une nouvelle stratégie nationale de protection sociale et le lancement d'une vaste réforme du programme d'assistance sociale, qui ont tous deux pu bénéficier de l'accompagnement de l'ESPS. Entre mars et novembre 2016, trois missions d'équipe ont combiné des entretiens avec un large éventail d'acteurs de la protection sociale et des ateliers en soutien du développement de l'ESPS. Les premiers résultats de l'ESPS ont pu être discutés à l'occasion d'un atelier organisé en novembre 2016 à Bichkek ; différentes parties prenantes, issues ou non du gouvernement, ont identifié des pistes de réponse politique aux défis mis au jour dans le cadre de l'examen, et réfléchi ensemble aux mécanismes susceptibles de promouvoir la systématisation de la protection sociale. Ces discussions ont contribué à identifier l'axe de réflexion une fois entamée la rédaction du rapport. L'équipe de l'ESPS s'est attachée à maintenir des liens étroits avec les différentes parties prenantes, ce qui lui a permis d'analyser la grande réforme du programme d'assistance sociale en 2017 et 2018. Un atelier a été consacré aux recommandations en mars 2018 et le rapport publié en anglais et en russe en juin 2018.

### Quels pays peuvent bénéficier d'un ESPS ?

L'ESPS est un outil flexible, tant en termes de méthode d'application que d'axe d'évaluation, et peut être réalisé dans tous les pays. Il s'adapte au contexte de chaque pays, suite aux discussions avec les principales parties prenantes, et son axe d'analyse varie en fonction du niveau de développement du système de protection sociale, des priorités du gouvernement et de la disponibilité des données. Les pays dont les systèmes sont encore limités pourront s'attacher à leur développement, tandis que ceux où ils sont plus avancés pourront chercher à améliorer l'intégration de leurs différents programmes. Certains pays peuvent manifester un intérêt particulier pour le financement ou la modélisation de nouveaux programmes. Si cette boîte à outils propose un vaste cadre analytique, certaines méthodologies spécifiques peuvent être adaptées au contexte national. De même, son application est flexible, des ateliers supplémentaires ou des rapports intermédiaires pouvant venir étayer les processus politiques en cours, le cas échéant. En règle générale, l'équipe en charge de l'examen travaille en étroite collaboration avec le personnel du gouvernement et les chercheurs du pays afin de veiller à la pertinence du champ d'analyse et d'informer sur la méthodologie de l'ESPS.

### Quelles informations sont nécessaires pour la réalisation d'un ESPS ?

Les données d'enquêtes auprès des ménages sont essentielles pour l'étude du profil de la population en termes de vulnérabilité et de besoins. Des données administratives sont par ailleurs nécessaires pour l'analyse de l'efficacité et du financement des programmes, qui s'appuie aussi sur des indicateurs macro-économiques. Cette boîte à outils donne un aperçu des indicateurs requis dans le cadre d'un ESPS et des sources potentielles de données pour chaque module de l'analyse.

## À quel public un ESPS s'adresse-t-il ?

Les décideurs politiques nationaux constituent le principal public des ESPS. Compte tenu de son approche multidimensionnelle et prospective, le rapport peut aussi intéresser un public plus large s'intéressant aux questions économiques et sociales dans les pays partenaires, notamment, à l'échelon local, les chercheurs, partenaires sociaux et organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les acteurs internationaux actifs dans le domaine de la protection sociale, comme les Nations Unies, l'Union européenne, les banques internationales ou régionales de développement, les donateurs bilatéraux et les ONG internationales.

## Comment utiliser cette boîte à outils ?

La boîte à outils de l'ESPS permet aux analystes de réaliser un ESPS en orientant à la fois le processus de mise en œuvre et le contenu de l'examen. Elle se concentre en particulier sur les cinq dimensions de l'ESPS : les besoins, la couverture, l'efficacité, la viabilité et la cohérence. Chacune de ces dimensions est analysée à l'aide d'une méthodologie ou d'un module spécifique. Des exemples concrets tirés des ESPS du Cambodge, de l'Indonésie et du Kirghizistan viennent illustrer chaque module.

## Quels liens entre l'ESPS et d'autres outils ?

L'ESPS constitue un outil autonome d'analyse du système de protection sociale d'un pays, mais s'appuie sur les méthodologies existantes d'évaluation de la protection sociale. Celles-ci ont, pour la plupart, été développées par les agences du Conseil inter-agences de coopération pour la protection sociale (Social Protection Inter-Agency Cooperation Board), dans le cadre de ses outils d'évaluation inter-agences de la protection sociale (Inter-Agency Social Protection Assessments [ISPA]). Ces méthodologies d'évaluation ciblent soit le système de protection sociale dans son ensemble, soit des programmes spécifiques de protection sociale, ou encore certains aspects du système.

Deux outils ISPA présentent ici un intérêt tout particulier du fait de leur approche systémique : l'Instrument de diagnostic de base et l'Outil d'analyse des options politiques en matière de protection sociale. L'ESPS s'en distingue en proposant une évaluation approfondie des besoins de protection sociale et des scénarios prospectifs des défis à venir, ainsi que des exercices d'analyse comparative et un examen complet du financement de la protection sociale.

Plusieurs outils spécialisés, tels que l'Examen des dépenses et de la performance de la protection sociale, le Dialogue national fondé sur l'évaluation de la protection sociale et l'Outil d'évaluation rapide, peuvent aussi s'inscrire en soutien de l'ESPS. Le rapport s'appuie par ailleurs sur différents travaux réalisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment les cadres des publications *Panorama de la société* (OCDE, 2014<sup>[3]</sup>), *Panorama des pensions* (OCDE, 2015<sup>[4]</sup>), *OECD Pensions Outlook* (OCDE, 2014<sup>[5]</sup>), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies* (OCDE, 2011<sup>[6]</sup>) et *Ageing and Employment Policies* (OCDE, 2015<sup>[7]</sup>), ainsi que sur l'Indice de protection sociale, développé par la Banque asiatique de développement (2013<sup>[8]</sup>).

En plus d'étendre la base de connaissances sur la protection sociale, l'ESPS intègre et met à profit les outils existants afin de fournir un cadre à la réalisation d'un diagnostic systémique global.

## Références

- BAsD (2013), *Indice de protection sociale*, Banque asiatique de développement, Manille, [8]  
<http://hdl.handle.net/11540/79>.
- Bonilla García, A. et J. Gruat (2003), *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*, Organisation internationale du travail, Genève, [2]  
<https://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf> (consulté le 17 septembre 2018).
- Honorati, M., U. Gentilini et R. Yemtsov (2015), *The State of Social Safety Nets 2015*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0543-1>. [1]
- OCDE (2015), *Ageing and Employment Policies: Poland 2015*, Éditions OCDE, Paris, [7]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264227279-en>.
- OCDE (2015), *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, [https://doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-fr](https://doi.org/10.1787/pension_glance-2015-fr). [4]
- OCDE (2014), *OECD Pensions Outlook 2014*, Éditions OCDE, Paris, [5]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264222687-en>.
- OCDE (2014), *Panorama de la société 2014 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, [https://doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-fr](https://doi.org/10.1787/soc_glance-2014-fr). [3]
- OCDE (2011), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation 2011*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Éditions OCDE, Paris, [6]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264118720-en>.



## Chapitre 2. Évaluation des besoins (Module 1)

*Ce chapitre décrit le module destiné à l'évaluation des risques et vulnérabilités auxquels sont exposés les individus au cours de leur existence. Il présente différents indicateurs objectifs et subjectifs de vulnérabilité, et leurs sources potentielles de données, susceptibles d'être utilisés pour l'analyse des besoins actuels et à venir en matière de protection sociale. La méthodologie adopte une approche axée sur le cycle de vie, reconnaissant ainsi les liens entre les différentes étapes de l'existence et la nécessité de pallier les lacunes de couverture de protection de base. Ce module inclut une analyse multidimensionnelle et dynamique de la pauvreté, ainsi qu'une analyse de classes latentes recensant les profils de pauvreté et de vulnérabilité.*

## Dimensions analytiques

Le Module 1 d'un Examen des systèmes de protection sociale (ESPS) se concentre sur les besoins actuels et à venir d'un pays en matière de protection sociale. Il identifie et analyse les risques et vulnérabilités auxquels sont exposés les individus à différentes étapes de leur existence, et évalue les modalités de leur évolution dans le temps. Il met en outre au jour les risques et vulnérabilités plus globaux rencontrés par certains groupes ou régions, ou encore par le pays dans son ensemble. Ce processus est essentiel pour aider les décideurs politiques à concevoir les mesures d'intervention adéquates, à identifier les synergies entre les instruments, à réaliser des progrès durables dans la lutte contre la pauvreté et à protéger les individus contre les différents risques (OCDE, 2007<sup>[1]</sup>).

Les risques individuels sont analysés dans le cadre d'une approche axée sur le cycle de vie. Les risques et vulnérabilités rencontrés au cours du cycle de vie peuvent être liés. Nombre de difficultés gérées à terme par la protection sociale trouvent par exemple leur origine dans l'enfance, soulignant ainsi la nécessité de prendre en compte toutes les étapes de l'existence dans le développement des systèmes de protection sociale (Bonilla García et Gruat, 2003<sup>[2]</sup>; Cain, 2009<sup>[3]</sup>). Un individu est dit « vulnérable » lorsqu'il est fortement exposé à certains risques et n'est pas en capacité de s'en protéger lui-même ou de faire face à leurs conséquences. Les risques peuvent aussi surgir à l'occasion de chocs covariables affectant simultanément d'importants groupes d'individus, comme les catastrophes naturelles, les épidémies, les crises politiques ou l'instabilité économique (Bonilla García et Gruat, 2003<sup>[3]</sup>). Au sein même des pays, certaines régions sont plus développées que d'autres, ce qui se traduit par des disparités considérables sur le plan de la pauvreté monétaire et une plus forte incidence de la précarité. Il est donc essentiel de comprendre le contexte macro-budgétaire et socio-économique du dispositif de protection sociale d'un pays.

La viabilité et la bonne conception des mesures de protection sociale nécessitent également une analyse prospective permettant d'identifier les futurs risques et vulnérabilités. Ce faisant, les décideurs politiques peuvent intégrer dans leur planification à long terme les principaux facteurs susceptibles de modifier à l'avenir la demande de protection sociale, comme l'évolution démographique, l'urbanisation, les migrations et le changement climatique (Devereux, Roelen et Ulrichs, 2016<sup>[4]</sup>).

## Indicateurs et sources de données

Le Module 1 propose un diagnostic des risques et vulnérabilités multidimensionnels afin d'identifier les profils de pauvreté et de vulnérabilité. Il s'agit d'utiliser, chaque fois que possible, des indicateurs harmonisés et comparables afin de permettre la réalisation d'analyses comparatives entre les pays. Ces profils incluent les risques nouveaux ou émergents, comme l'évolution démographique ou le changement climatique. Le Tableau 2.1 propose une synthèse des principaux indicateurs de ce module.

Ainsi, outre les indicateurs objectifs de vulnérabilité, des indicateurs subjectifs, tels que les auto-évaluations de la satisfaction à l'égard de la vie, peuvent aussi être inclus dans l'analyse, sur la base des données du *Gallup World Poll* ou, chaque fois que possible, d'enquêtes auprès des ménages représentatives au niveau national. Ces indicateurs subjectifs peuvent inclure d'autres indicateurs, comme les auto-évaluations de la situation économique ou du niveau de vie, ou encore les avis sur l'offre de prestations sociales.

**Tableau 2.1. Principaux indicateurs et sources de données du Module 1**

Indicateurs	Sources potentielles de données
Travail des enfants, nombre excessif d'heures de travail, informalité, participation au marché du travail, productivité du travail, NEET (jeunes sans emploi ne suivant ni études ni formation), chômage	Enquêtes auprès des ménages, Organisation internationale du travail, services nationaux de statistique
Taux de dépendance, croissance démographique, pyramides des âges, urbanisation	Enquêtes sur la démographie et la santé, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
Éducation (taux de scolarisation)	Enquêtes auprès des ménages, services nationaux de statistique, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Indicateurs du développement dans le monde
Emploi, PIB, inflation, valeur ajoutée sectorielle	Perspectives de l'économie mondiale du Fonds monétaire international, services nationaux de statistique, Indicateurs du développement dans le monde
Coefficient de Gini, croissance des revenus, faiblesse de la rémunération	Enquêtes auprès des ménages, services nationaux de statistique
Santé (taux d'invalidité, charge de morbidité, taux de fécondité, taux de vaccination, mortalité infantile, soins maternels, mortalité maternelle, besoins d'assistance médicale, retards de croissance, grossesses précoces, besoins non satisfaits de contraception, émaciation)	Enquêtes sur la démographie et la santé, enquêtes auprès des ménages, <i>Institute for Health Metrics and Evaluation</i> , Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour la population, Indicateurs du développement dans le monde, Organisation mondiale de la santé
Migrations	Enquêtes auprès des ménages, services nationaux de statistique
Pauvreté multidimensionnelle	Enquêtes sur la démographie et la santé, <i>Oxford Poverty &amp; Human Development Initiative</i> , Indice global de la pauvreté multidimensionnelle, Programme des Nations Unies pour le développement, Indice de développement humain
Catastrophes naturelles	Services nationaux de statistique
Taux de pauvreté	Enquêtes auprès des ménages, services nationaux de statistique, Indicateurs du développement dans le monde
Bien-être subjectif	Gallup, enquêtes auprès des ménages

## Méthodologie

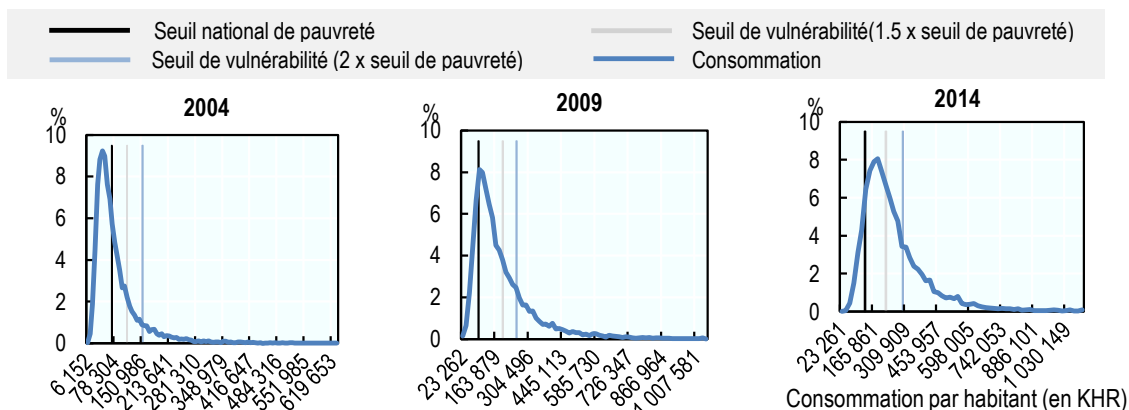
### *Mesures de la pauvreté*

L'analyse des vulnérabilités menée dans le cadre du Module 1 vise à dresser un tableau plus complet de la pauvreté que ne sauraient le faire des indicateurs globaux tels que le taux de pauvreté. Pour ce faire, il existe deux possibilités : l'analyse de sensibilité de la pauvreté monétaire ; et l'inclusion d'indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle.

L'analyse de sensibilité permet de mieux appréhender la proportion de ménages ou d'individus exposés au risque de pauvreté en identifiant différentes catégories de pauvreté, à savoir l'extrême pauvreté (ou la pauvreté alimentaire), la pauvreté et la vulnérabilité. Les ménages dont les revenus (ou la consommation) sont inférieurs à 1.5 fois le seuil de pauvreté sont généralement considérés comme vulnérables, même si ce seuil peut être ajusté pour produire différentes estimations. Le Graphique 2.1 met au jour des niveaux élevés de vulnérabilité au Cambodge, à 1.5 et 2 fois le seuil de pauvreté, et ce malgré une baisse du nombre de pauvres.

### Graphique 2.1. Malgré la baisse du nombre de pauvres au Cambodge, le niveau de vulnérabilité y reste élevé

Distribution cumulative de la consommation des ménages (2004-14)



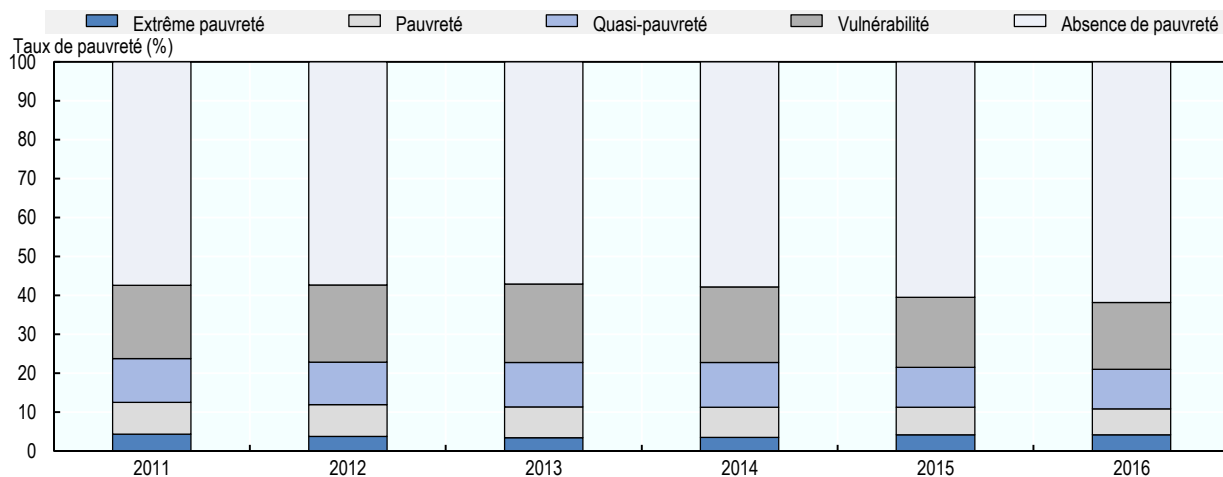
KHR = riel cambodgien.

Sources : OCDE (2017<sup>[5]</sup>), *Social Protection System Review of Cambodia*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282285-en>, sur la base des données de INS (2004<sup>[6]</sup>; 2009<sup>[7]</sup>; 2014<sup>[8]</sup>), *Enquêtes socio-économiques du Cambodge de 2004, 2009 et 2014*, <https://www.nis.gov.kh> (consulté en septembre 2018).

L'Indonésie affiche aussi un niveau constant de vulnérabilité ces dernières années (Graphique 2.2).

### Graphique 2.2. Environ 40 % de la population reste vulnérable en Indonésie

Niveau de pauvreté (2011-16)

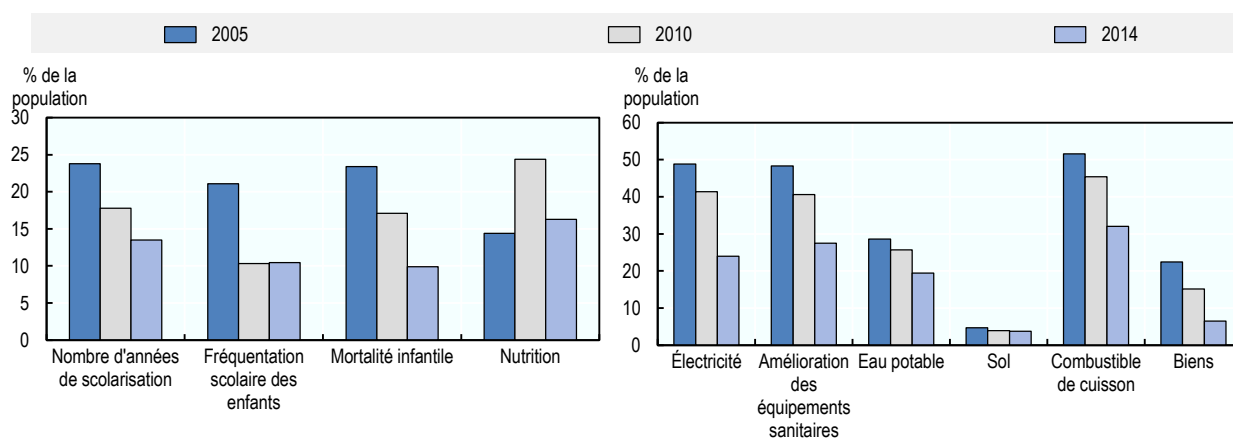


Sources : (OCDE, 2019<sup>[8]</sup>), sur la base des données de Statistique Indonésie (2016<sup>[10]</sup>), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018).

Les indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle sont utiles, car ils permettent de mieux comprendre les vulnérabilités au-delà de la simple pauvreté monétaire. Les indicateurs de la pauvreté non monétaire peuvent se fonder sur des indicateurs distincts de privations, créés à partir des enquêtes auprès des ménages ou des statistiques officielles (Graphique 2.3). Plusieurs organisations proposent sinon des indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle (Tableau 2.1), comme des indices composites tenant compte de la santé, de l'éducation et du niveau de vie, qui peuvent servir pour la comparaison des indicateurs de la pauvreté monétaire et non monétaire, par exemple à l'aide de *heat maps* (Graphique 2.4).

### Graphique 2.3. La plupart des indicateurs de privations s'améliorent au Cambodge

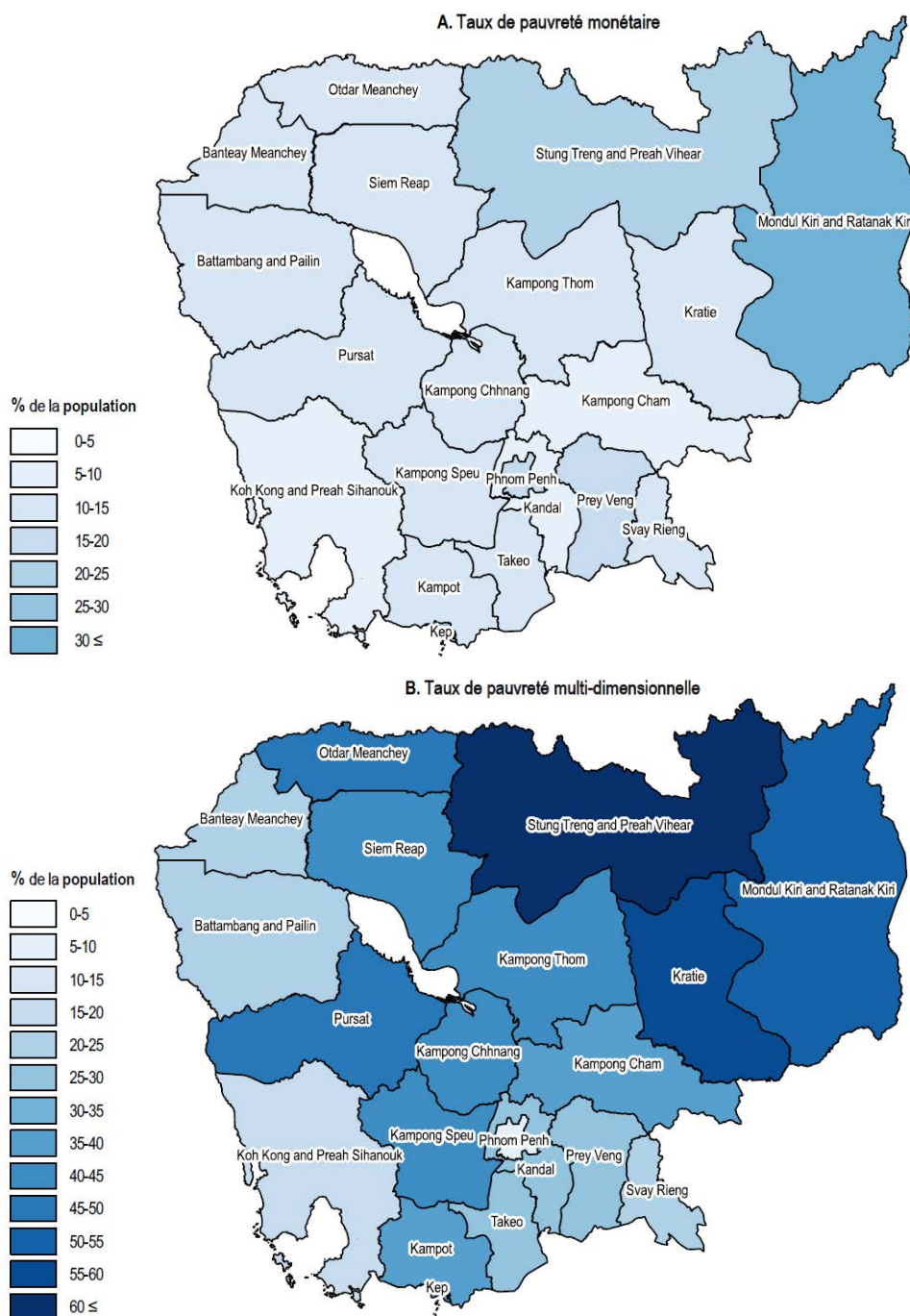
Privations indiquant une situation de pauvreté multidimensionnelle (2005-14)



Sources : OCDE (2017<sup>[5]</sup>), *Social Protection System Review of Cambodia*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282285-en>, sur la base des calculs des auteurs, à partir des données de INS, ministère de la Santé et ICF International (2015<sup>[11]</sup>), *Enquête sur la démographie et la santé au Cambodge 2014*, [dhsprogram.com/publications/publication-fr312-dhs-final-reports.cfm](https://dhsprogram.com/publications/publication-fr312-dhs-final-reports.cfm); INS, ministère de la Santé et ICF Macro (2011<sup>[12]</sup>), *Enquête sur la démographie et la santé au Cambodge 2010*, [dhsprogram.com/publications/publication-FR249-DHS-Final-Reports.cfm](https://dhsprogram.com/publications/publication-FR249-DHS-Final-Reports.cfm); et NIPH, INS et Opinion Research Company Macro (2006<sup>[13]</sup>), *Enquête sur la démographie et la santé au Cambodge 2005*, [dhsprogram.com/publications/publication-FR185-DHS-Final-Reports.cfm](https://dhsprogram.com/publications/publication-FR185-DHS-Final-Reports.cfm).

### Graphique 2.4. Au Cambodge, la pauvreté monétaire est en recul, mais la pauvreté multidimensionnelle persiste

Taux de pauvreté monétaire et multidimensionnelle, par région (2014)

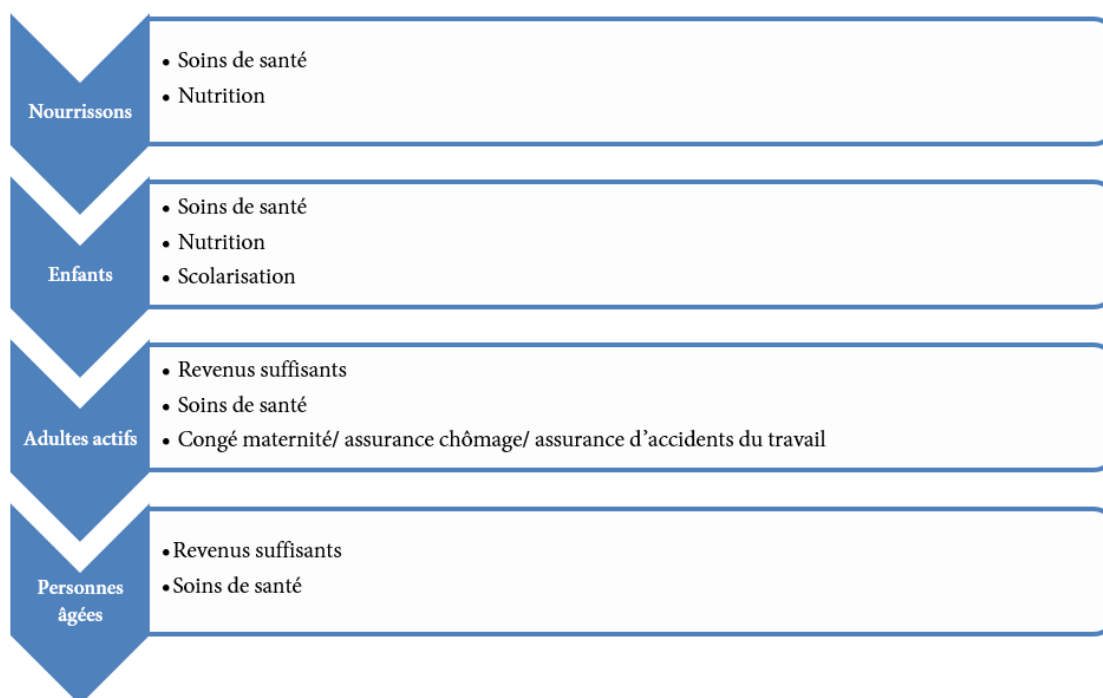


Sources : OCDE (2017<sup>[5]</sup>), *Social Protection System Review of Cambodia*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282285-en>, sur la base des calculs des auteurs, à partir des données de INS, ministère de la Santé et ICF International (2015<sup>[11]</sup>), *Enquête sur la démographie et la santé au Cambodge 2014*, <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/fr312/fr312.pdf> ; et OPHI (2016<sup>[14]</sup>), *Multidimensional Poverty Index (MPI): Cambodia 2016*, <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index>.

### *Risques au cours du cycle de vie*

L'ESPS adopte une approche de l'évaluation des vulnérabilités axée sur le cycle de vie : il identifie les vulnérabilités au sein de la population tout au long du cycle de vie et évalue l'adéquation des réponses que le système y apporte. Ceci implique d'évaluer les risques relatifs à la protection de base rencontrés à différentes étapes de l'existence (Graphique 2.5). Cette approche axée sur le cycle de vie est essentielle pour garantir la complémentarité des différents programmes au sein d'un système de protection sociale, ce qui renforce ainsi son efficacité en réduisant les lacunes de couverture, et fait à terme reculer la pauvreté. Cette approche reconnaît en outre les liens entre les différentes étapes de l'existence, en soulignant par exemple l'importance d'une alimentation adéquate des nourrissons et des enfants afin de leur garantir une bonne croissance et une vie en bonne santé. Les effets de la sous-alimentation peuvent se faire sentir sur plusieurs générations, l'alimentation de la mère ayant une incidence sur la santé de ses enfants (The Lancet, 2014<sup>[15]</sup>).

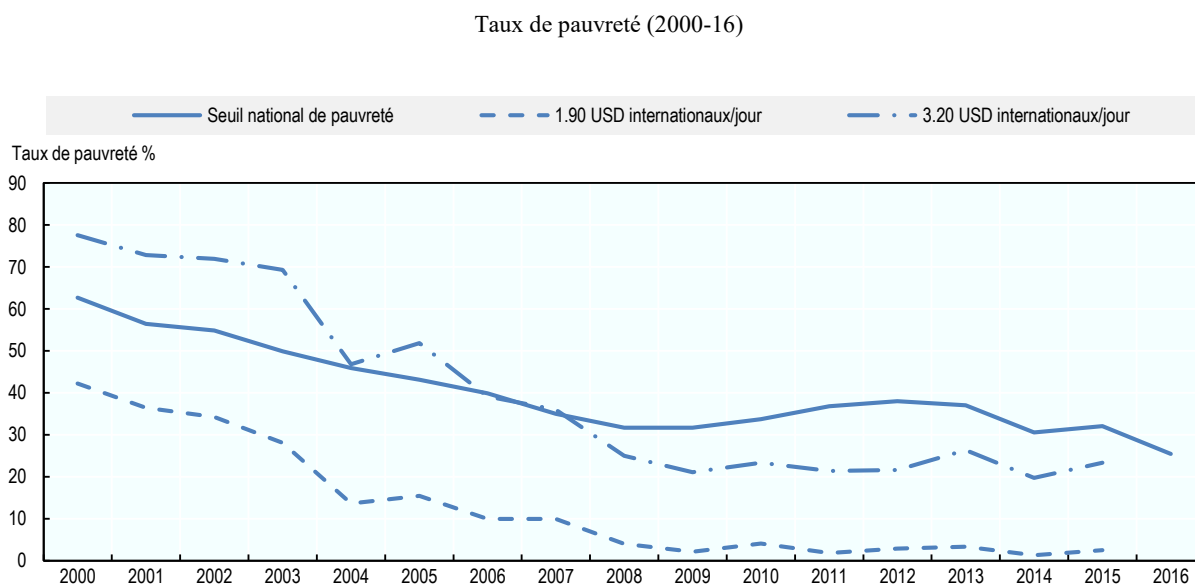
**Graphique 2.5. Protection de base au cours du cycle de vie**



### *Analyses dynamiques de la pauvreté*

Caractéristique clé du Module 1, l'analyse dynamique de la pauvreté permet de mieux comprendre les tendances en matière de vulnérabilité, au-delà d'une appréhension purement statique de ses différentes dimensions. Ce type d'analyse peut se réaliser à partir de séries chronologiques de statistiques, de données longitudinales d'enquêtes auprès des ménages ou d'enquêtes transversales régulières auprès des ménages. Il est par exemple utile de visualiser l'évolution de la pauvreté pour en comprendre les tendances. L'examen des indicateurs de pauvreté à l'échelle nationale au Kirghizistan montre par exemple que le recul de la pauvreté a marqué le pas après 2008, avant de reprendre en 2016 (Graphique 2.6).

**Graphique 2.6. Au Kirghizistan, le taux national de pauvreté est largement inférieur à celui de 2000**



Source : OCDE (2018<sup>[16]</sup>), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>, sur la base des données de CNS (2017<sup>[17]</sup>), « Taux de pauvreté », [stat.kg/en/statistics/uroven-zhizni-naseleniya](http://stat.kg/en/statistics/uroven-zhizni-naseleniya) (consulté en janvier 2018).

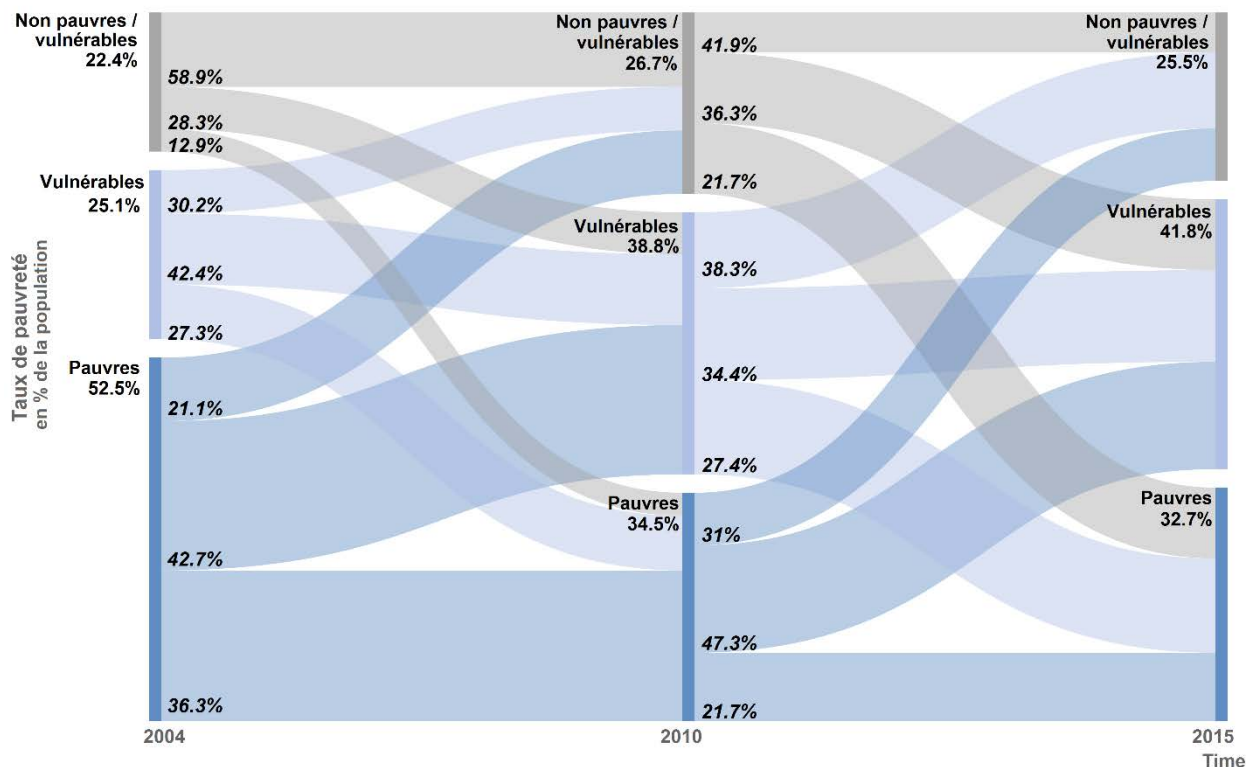
Les données longitudinales des enquêtes auprès des ménages permettent de réaliser un éventail plus large d'analyses, notamment des évolutions au sein de la population. La meilleure compréhension des flux d'entrées et de sorties de la pauvreté ou de l'informalité peut s'avérer particulièrement utile pour mesurer les vulnérabilités échappant aux statistiques globales, comme le risque de basculer (encore davantage) dans la pauvreté et la fréquence globale de ces transitions.

Le Graphique 2.7 illustre ce type de transitions et de mobilité entre les différents groupes, sur la base de données recueillies auprès des ménages au Kirghizistan. Le diagramme de Sankey indique davantage de mobilité entre les groupes de revenu sur la période 2010-15 que sur celle de 2004-10, même si le taux de pauvreté n'a pas autant évolué durant cette dernière période.



### Graphique 2.7. Malgré les progrès réalisés sur le plan de la réduction de la pauvreté au Kirghizistan, un pourcentage croissant d'individus restent vulnérables à la pauvreté

Flux d'entrées et de sorties de la pauvreté au Kirghizistan (2004-15)



Source : OCDE (2018<sup>[16]</sup>), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>, sur la base des données de CNS (2004<sup>[18]</sup>; 2014<sup>[19]</sup>; 2015<sup>[20]</sup>), *Enquêtes kirghizes intégrées auprès des ménages 2004, 2010 et 2015*, <http://stat.kg/en> (consulté en juin 2017).

Au niveau macro-économique, ce module inclut une analyse des inégalités de revenu et de l'inclusivité de la croissance, sur la base de l'indice de Gini, ainsi que de la répartition du revenu et des courbes d'incidence de la croissance. Il analyse en outre le contexte économique actuel et les perspectives de croissance économique, sur la base des contributions sectorielles à la production et à l'emploi, et inclut des analyses de secteurs spécifiques, comme la santé ou l'éducation, reflétant l'importance de la protection sociale dans l'amélioration des résultats. Les enquêtes auprès des ménages constituent néanmoins la pierre angulaire de l'analyse des risques axée sur le cycle de vie, s'avérant d'une aide particulièrement précieuse lorsque l'on dispose de longues séries chronologiques.

#### *Profils de vulnérabilité*

L'ESPS utilise également l'analyse de classes latentes (ACL) afin d'aider les décideurs politiques à mieux comprendre les causes de la pauvreté et de la vulnérabilité. L'ACL peut servir à opérer une classification des ménages pauvres et vulnérables en groupes sur la base de caractéristiques prédéfinies (Encadré 2.1), et permettre ainsi aux acteurs en charge de la planification de la protection sociale d'améliorer la conception ou le ciblage des prestations.

### Encadré 2.1. Base statistique de l'analyse de classes latentes (ACL)

L'objectif principal de l'ACL consiste à identifier un principe organisateur au sein d'un ensemble complexe de variables. Ce modèle utilise « des variables catégorielles observées, représentant des caractéristiques, comportements, symptômes ou tout autre élément semblable, comme base de classification des individus au sein d'au moins deux sous-groupes homogènes significatifs » (Collins et Lanza, 2010<sub>[21]</sub>). L'ACL permet la caractérisation d'une variable catégorielle latente (non observée), à partir d'une analyse des relations entre plusieurs variables observées (indicateurs), à l'aide d'une estimation par la méthode du maximum de vraisemblance. La méthode de l'ACL inclut aussi des co-variables, c'est-à-dire « des variables susceptibles d'être utilisées pour décrire ou prédire (plutôt que définir ou mesurer) les classes latentes, et réduire ainsi les erreurs de classifications » (Vermunt et Magidson, 2005<sub>[22]</sub>).

L'ACL attribue un score aux individus en fonction de leur probabilité d'appartenir à chacune des classes latentes calculées, puis les affecte à la classe à laquelle ils ont la plus forte probabilité d'appartenir a posteriori (affectation modale), compte tenu de leurs caractéristiques observées.

Les statistiques, comme le critère d'information bayésien, servent à identifier le nombre le plus opportun de classes, c'est-à-dire le modèle ayant, en moyenne, la plus forte probabilité de prédire l'appartenance à une classe de tous les individus de l'échantillon à l'étude. Une hypothèse fondamentale sous-tendant l'ACL est celle de l'indépendance locale, qui implique que chacune des variables indicatrices choisies est liée aux autres uniquement par l'appartenance à une classe latente, et une erreur aléatoire. Des techniques de calcul avancées permettent la détection, et en partie le contrôle, de la corrélation entre les résidus des indicateurs sélectionnés, permettant ainsi l'utilisation des informations disponibles pour la construction de catégories.

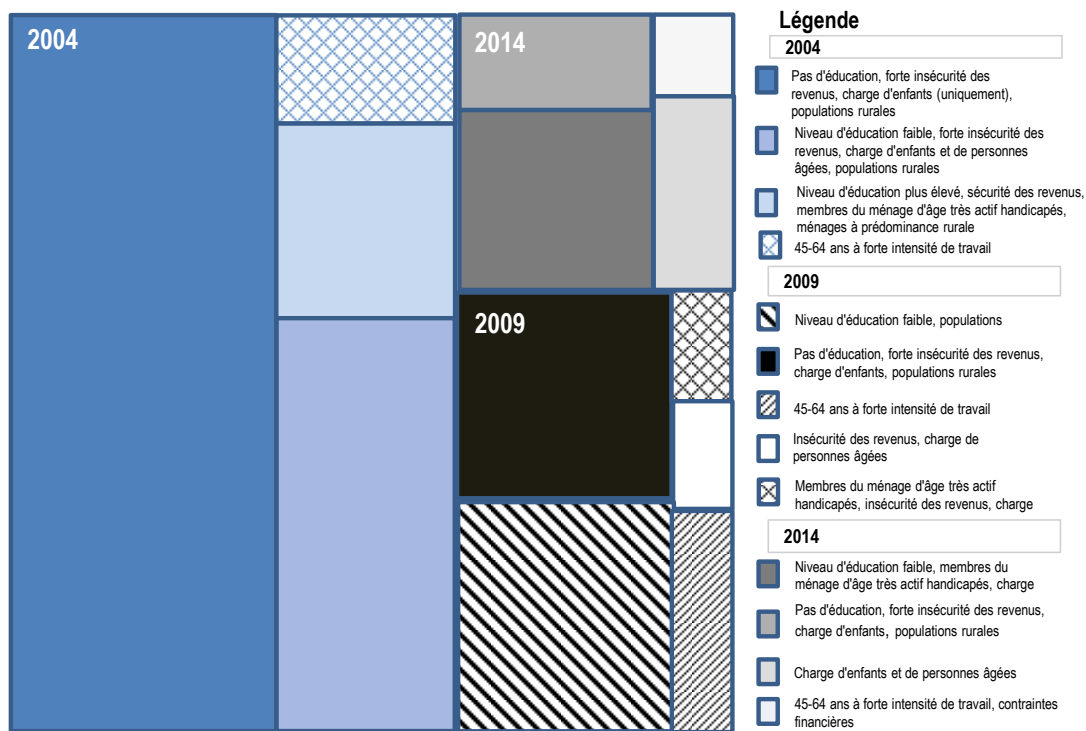
Source : Sundaram et al. (2014<sub>[23]</sub>), *Portraits of Labor Market Exclusion*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29618>.

L'application de l'ACL peut se faire pour une année donnée ou sur une période plus longue pour mettre en évidence l'évolution des caractéristiques de la pauvreté, comme on l'a fait pour le Cambodge (Graphique 2.8). La diminution de la taille des trois grands carrés de 2004, 2009 et 2014 indique le recul de la pauvreté globale, tandis que les plus petits carrés mettent au jour l'incidence de la pauvreté dans différents groupes au cours de cette période.

Tiré de l'ESPS du Cambodge (OCDE, 2017<sub>[5]</sub>), le Graphique 2.8 dresse un profil de vulnérabilité de ce pays pour l'année 2014 ; il en ressort que les jeunes et les personnes âgées ont été exposés à des risques élevés par rapport au reste de la population. Ces risques peuvent résulter de caractéristiques individuelles, telles que : le sexe ou l'appartenance ethnique ; le lieu de résidence ; un changement de situation matrimoniale ou de composition du ménage (par exemple, divorce, veuvage) ; la situation au regard de l'emploi (par exemple, perte d'emploi, de revenu) ; ou la santé (par exemple, maladie, naissance, absence d'accès aux services ou à la protection financière contre les risques).

### Graphique 2.8. Malgré le recul de la pauvreté absolue au Cambodge, la pauvreté persiste au sein des populations rurales, jeunes et âgées

Analyse de classes latentes des populations pauvres (2004-14)



Sources : Calculs des auteurs, sur la base des données de INS (2004<sup>[6]</sup>; 2009<sup>[7]</sup>; 2014<sup>[8]</sup>), *Enquêtes socio-économiques du Cambodge 2004, 2009 et 2014*, <https://www.nis.gov.kh> (consulté en septembre 2018).

## Références

- Bonilla García, A. et J. Gruat (2003), *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*, Organisation internationale du travail, Genève, <https://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf> (consulté le 17 septembre 2018). [2]
- Cain, E. (2009), « Social Protection and Vulnerability, Risk and Exclusion Across the Life-Cycle », HelpAge International, Londres, <http://www.oecd.org/development/povertyreduction/43280790.pdf> (consulté le 17 septembre 2018). [3]
- Collins, L. et S. Lanza (2010), *Latent Class and Latent Transition Analysis: With Applications in the Social Behavioral, and Health Sciences*, Wiley, <https://www.wiley.com/en-fr/Latent+Class+and+Latent+Transition+Analysis:+With+Applications+in+the+Social,+Behavioral,+and+Health+Sciences-p-9780470228395> (consulté le 18 septembre 2018). [21]
- Devereux, S., K. Roelen et M. Ulrichs (2015), « Where next for social protection? », *Policy Anticipation, Response and Evaluation*, n° 124, Institute of Development Studies (IDS), Brighton, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/25296/page/1> (consulté le 17 septembre 2018). [4]
- Institut national de statistique, ministère de la Santé du Cambodge et ICF International (2015), *Enquête sur la démographie et la santé au Cambodge 2014*, USAID, Phnom Penh, <https://dhsprogram.com/publications/publication-fr312-dhs-final-reports.cfm> (consulté le 18 septembre 2018). [11]
- NIPH, INS et ORC Macro (2006), *Enquête sur la démographie et la santé au Cambodge 2005*, USAID, Phnom Penh, <https://dhsprogram.com/publications/publication-FR185-DHS-Final-Reports.cfm> (consulté le 18 septembre 2018). [13]
- INS (2014), *Enquête socio-économique du Cambodge 2014*, Institut national de statistique, Gouvernement royal du Cambodge, <https://www.nis.gov.kh/index.php/en/14-cses/12-cambodia-socio-economic-survey-reports> (consulté le 18 septembre 2018). [8]
- INS (2009), *Enquête socio-économique du Cambodge 2009*, Institut national de statistique, Gouvernement royal du Cambodge, <https://www.nis.gov.kh/index.php/en/14-cses/12-cambodia-socio-economic-survey-reports> (consulté le 18 septembre 2018). [7]
- INS (2004), *Enquête socio-économique du Cambodge 2004*, Institut national de statistique, Gouvernement royal du Cambodge, <https://www.nis.gov.kh/index.php/en/14-cses/12-cambodia-socio-economic-survey-reports> (consulté le 18 septembre 2018). [6]
- INS, ministère de la Santé du Cambodge et ICF Macro (2011), *Enquête sur la démographie et la santé au Cambodge 2010*, USAID, Phnom Penh, <https://dhsprogram.com/publications/publication-FR249-DHS-Final-Reports.cfm> (consulté le 18 septembre 2018). [12]

- CNS (2017), *Taux de pauvreté*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek, <http://stat.kg/en/statistics/uroven-zhizni-naseleniya>. [17]
- CNS (2015), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek, <https://www.nis.gov.kh> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017). [20]
- CNS (2014), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek, <https://www.nis.gov.kh> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017). [19]
- CNS (2004), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek, <https://www.nis.gov.kh> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017). [18]
- OCDE (2019), *Social Protection System Review of Indonesia*, OECD Development Pathways, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/788e9d71-en>. [9]
- OCDE (2018), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, OECD Development Pathways, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>. [16]
- OCDE (2017), *Social Protection System Review of Cambodia*, OECD Development Pathways, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282285-en>. [5]
- OCDE (2007), *Vers une croissance pro-pauvres*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264024809-fr>. [1]
- OPHI (2016), *Multidimensional Poverty Index (MPI): Cambodia 2016*, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Oxford. [14]
- Statistique Indonésienne (2016), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018). [10]
- Sundaram, R. et al. (2014), *Portraits of Labor Market Exclusion*, Banque mondiale, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29618> (consulté le 14 novembre 2018). [23]
- The Lancet (2014), « Executive summary », *The Lancet series on Maternal and Child Undernutrition*, The Lancet, [http://www.who.int/nutrition/publications/lancetseries\\_maternal\\_and\\_childundernutrition/en/](http://www.who.int/nutrition/publications/lancetseries_maternal_and_childundernutrition/en/) (consulté le 17 septembre 2018). [15]
- Vermunt, J. et J. Magidson (2005), « Factor analysis with categorical indicators », in van der Ark, A., M. Croon et K. Sijtsma (éd.), *New Developments in Categorical data Analysis for the Social and Behavioral Sciences*, Erlbaum, Mahwah, [https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/factor-analysis-with-categorical-indicators\(34883493-72df-419a-86e5-c771b0809461\).html](https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/factor-analysis-with-categorical-indicators(34883493-72df-419a-86e5-c771b0809461).html) (consulté le 18 septembre 2018). [22]



### Chapitre 3. Évaluation de la couverture (Module 2)

*Ce chapitre propose des orientations pour l'évaluation de la pertinence et de l'adéquation des programmes existants de protection sociale au vu des risques et vulnérabilités mis au jour dans le Module 1. Il suggère une analyse en trois étapes, avec tout d'abord une évaluation du cadre institutionnel, politique et législatif dans lequel s'inscrit la protection sociale, puis une cartographie du système de protection sociale à l'aide d'un inventaire détaillé des programmes en place, et enfin, le recoupement des prestations existantes et de la demande en matière de protection sociale afin d'identifier les éventuelles lacunes de couverture.*

## Dimensions analytiques

Le Module 2 passe en revue l'offre existante de protection sociale et évalue dans quelle mesure elle répond aux besoins actuels et à venir du pays. Il utilise pour ce faire une méthodologie en trois étapes : analyse du cadre institutionnel, politique et législatif dans lequel s'inscrit la protection sociale ; recensement des programmes existants ; et identification des lacunes du système au vu des facteurs de demande de protection sociale mis au jour dans le Module 1.

L'analyse du cadre législatif, institutionnel et politique de la protection sociale indique dans quelle mesure il existe un environnement propice à l'établissement d'un système de protection sociale. Idéalement, le pays disposerait d'une stratégie globale pour ce secteur, posant son engagement politique ferme à établir un système de protection sociale avant de se lancer dans le projet à long terme de sa réalisation. Un cadre législatif solide en matière de protection sociale – généralement fondé sur les droits individuels inscrits dans la Constitution – est en outre nécessaire à la mise en œuvre de ce type de stratégie.

Le recensement des instruments de protection sociale dans toute leur diversité s'avère souvent une tâche complexe. En l'absence d'un système bien défini, la mise en œuvre de la protection sociale est en général assurée par de multiples institutions gouvernementales, suivant divers impératifs législatifs et politiques, sans prise en compte des lacunes ou doublons éventuels entre les programmes. Les dispositifs évoluent à différents moments en réponse à différents besoins, avec un niveau minimum de coordination ou de partage des informations. Le gouvernement doit comprendre les caractéristiques essentielles de l'ensemble des programmes existants qui peuvent (ou vont) constituer la base d'un nouveau système de protection sociale.

Une fois cet exercice de recensement achevé, l'ESPS procède au recoupement de l'offre existante avec la demande de protection sociale mise au jour dans le Module 1. Ce faisant, il identifie les groupes bénéficiant d'une protection et ceux n'en bénéficiant pas, ainsi que le degré de couverture des différents risques. Fort de ces informations, le gouvernement peut alors décider de l'opportunité de réformer les programmes existants ou d'en introduire de nouveaux (voir l'Encadré 3.2 pour mieux comprendre la couverture dans le contexte de l'informalité à l'échelle des individus et des ménages).

## Indicateurs et sources de données

Ce module nécessite un examen approfondi de documents législatifs et stratégiques, qui doivent être facilement accessibles. Il est essentiel de procéder à des consultations auprès des décideurs politiques et des responsables en charge de la conception et de la mise en œuvre de la protection sociale afin de s'assurer de l'inclusion de l'ensemble des documents requis dans l'examen et de comprendre les éventuelles discordances entre la mise en œuvre et le cadre législatif. Une évaluation de la disponibilité des données et des éventuelles lacunes en la matière est par ailleurs menée à cette étape, afin de s'assurer de la possibilité de réaliser une analyse complète (Encadré 3.1). Dans l'ensemble, les indicateurs de performance de la protection sociale peuvent être obtenus auprès d'institutions régionales, telles que la Banque asiatique de développement, mais aussi auprès d'institutions internationales, notamment l'Organisation internationale du travail (OIT) et la Banque mondiale (Tableau 3.1).



**Tableau 3.1. Principaux indicateurs et sources de données du Module 2**

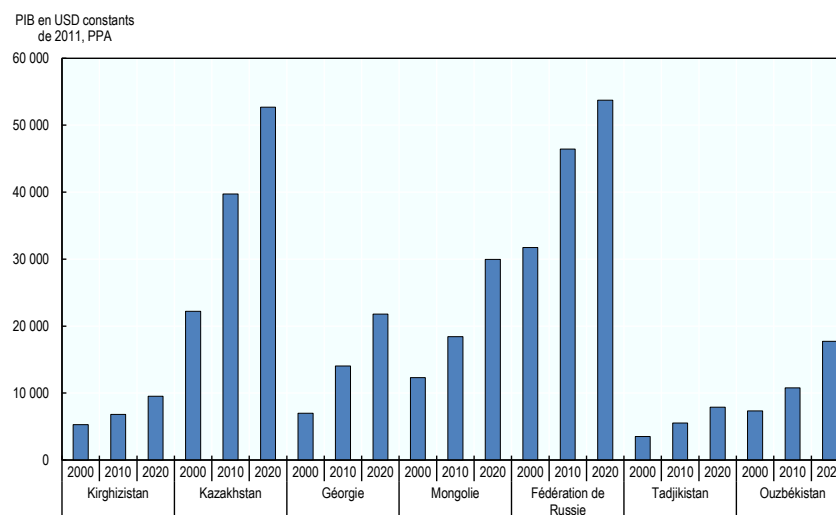
Indicateurs	Sources potentielles de données
Cadre législatif	Constitution, législation, politiques, réglementations
Stratégie	Gouvernement
Dépenses	Banque asiatique de développement (BAsD), Fonds monétaire international (FMI), Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale
Niveaux des prestations, objectifs, populations cibles	Ministères, administration/agences en charge des programmes de protection sociale
Performance globale du système	Indice de protection sociale (BAsD), ASPIRE (Banque mondiale), Organisation internationale du travail (ILO)

## Méthodologie

Une première étape de l'évaluation de l'état actuel de l'offre de protection sociale consiste à analyser les politiques et stratégies y afférentes, ainsi que les réformes récentes et le cadre législatif de la protection sociale. Cette analyse approfondie inclura également des statistiques nationales et des données collectées par différentes organisations internationales afin de donner un aperçu de la performance du système et de permettre des comparaisons internationales avec les pays de référence identifiés dans le Module 1, par exemple sur le plan des dépenses globales (Graphique 3.1).

**Graphique 3.1. Les dépenses du Kirghizistan au titre de la protection sociale sont élevées par rapport aux pays de référence**

Dépenses au titre de la protection sociale dans les différents pays de référence (2011-13)



Sources : OCDE (2018<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>, sur la base des données de BAsD (2013<sup>[2]</sup>), *Indice de protection sociale* (base de données), [hdl.handle.net/11540/79](http://hdl.handle.net/11540/79) (consulté en décembre 2017).

L'étape suivante consiste en un inventaire détaillé des programmes de protection sociale et de leurs caractéristiques pour chacun des piliers du système de protection sociale. Sont ici incluses les principales informations sur les programmes, telles que leur cadre législatif, leur type de transferts, leurs critères d'éligibilité, leur couverture, et l'agence ou

l'institution en charge de leur mise en œuvre. Cet inventaire peut être inclus sous forme d'annexe au format présenté dans le Tableau 3.2.

**Tableau 3.2. Inventaire des programmes de protection sociale**

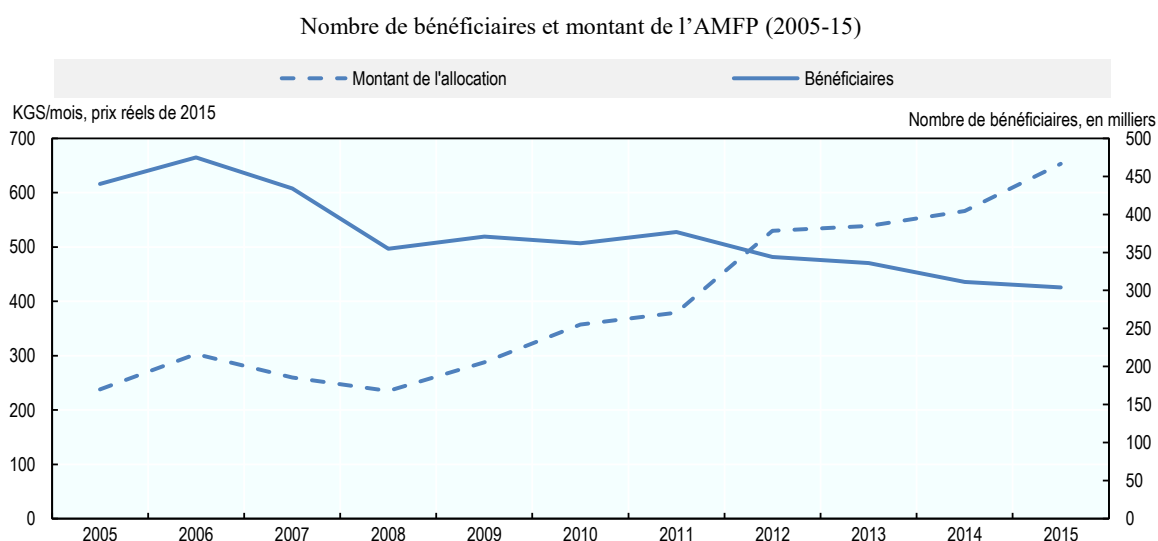
Exemple de format de présentation de l'inventaire des programmes de protection sociale du Module 2

Programme	Type de transferts	Critères d'éligibilité	Couverture (population couverte, en nombre et en %)	Ministère/agence responsable	Cadre législatif

Il est ici important, chaque fois que possible, de faire la distinction entre les indicateurs de couverture *de jure* et *de facto* : la couverture *de jure* correspond à celle établie en vertu des dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles, tandis que celle *de facto* correspond à la réalité des pratiques administratives. Les décalages entre ces deux types de couverture peuvent résulter de la non-application de la législation ou de la réglementation, ou encore de leur mauvaise application, que ce soit pour cause de corruption, de faible taux de sollicitation ou d'autres raisons.

Il est en outre intéressant de recueillir des données sur différentes années afin d'analyser les tendances de l'évolution des programmes de protection sociale. Au Kirghizistan, par exemple, l'analyse dans le temps de l'allocation mensuelle aux familles pauvres (AMFP) révèle une diminution du nombre de bénéficiaires, mais une augmentation du montant de l'allocation (Graphique 3.2).

**Graphique 3.2. Au Kirghizistan, l'AMFP a vu son montant augmenter, mais sa couverture diminuer**



KGS = som kirghize.

Source : OCDE (2018<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>, sur la base des données de CNS (2015<sup>[3]</sup>), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages* (base de données), <http://stat.kg/en> (consulté en juin 2017).

La troisième étape consiste à évaluer la pertinence et l'adéquation de l'offre existante de protection sociale au vu des risques et vulnérabilités préalablement identifiés. Cette analyse permettra par exemple de déterminer si certains groupes vulnérables sont exclus de la protection sociale, si certains régimes de protection sociale ne correspondent pas au profil de risque et de vulnérabilité du pays, ou si l'affectation des ressources est optimale au sein du secteur de la protection sociale. Pour ce faire, il conviendra de croiser l'analyse avec les groupes vulnérables identifiés dans le Module 1.

### Encadré 3.1. Disponibilité et lacunes des données

La disponibilité et les lacunes des données sont d'autres composantes couvertes par le Module 2. L'évaluation doit notamment fournir des informations sur les mécanismes d'identification utilisés au niveau opérationnel, par le biais de registres uniques ou sociaux par exemple. L'analyse doit identifier toute lacune du système d'information, en examinant notamment différentes dimensions, du type admissions et inscriptions, évaluation des besoins et conditions, décisions d'inscription, montant des prestations ou packs de prestations, et gestion dynamique des cas (suivi, règlement des différends, etc.). Il est essentiel d'évaluer le degré de partage des informations entre les différents ministères et agences en charge de l'administration des programmes de protection sociale, un élément pouvant s'avérer capital pour l'établissement ou le développement d'un système de protection sociale.

Par ailleurs, l'ESPS s'appuie souvent sur des micro-simulations et des statistiques descriptives, sur la base de données d'enquêtes auprès des ménages. Malheureusement, ces enquêtes peuvent ne pas inclure beaucoup d'informations sur les programmes de protection sociale (en particulier sur l'affiliation, les cotisations ou les prestations), et la collecte des données ne pas être aussi fréquente que nécessaire, offrant ainsi un tableau obsolète et incomplet du système de protection sociale. Il est important de contourner ces limites ; pour ce faire, on dispose de deux options :

1. Trouver d'autres données d'enquêtes susceptibles de fournir des informations sur les programmes de protection sociale. Il est par exemple important d'étudier les enquêtes Emploi ou les modules des enquêtes sur la démographie et la santé pouvant être pertinents pour l'ESPS. Au Cambodge, l'équipe de l'ESPS a travaillé en coordination avec le ministère de la Planification pour accéder à plusieurs vagues d'IDPoor – la base de données du registre social utilisée pour le ciblage et l'inscription des bénéficiaires du *Health Equity Fund* (fonds de financement de la santé) – afin d'analyser la précision du ciblage, ainsi que les flux d'entrée et de sortie des ménages de la pauvreté. Au Kirghizistan, l'équipe a complété les données de l'Enquête kirghize intégrée auprès des ménages par des informations tirées de l'étude longitudinale « Life in Kyrgyzstan » (Vivre au Kirghizistan).
2. Modéliser, chaque fois que possible, les informations manquantes, par exemple en simulant une procédure d'évaluation des ressources ou en imputant des données. En Indonésie, l'enquête Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) ne rendait pas correctement compte des inscriptions des ménages au programme « Keluarga Harapan » (PKH) (programme de transferts conditionnels en espèces), sous-estimant ainsi de moitié environ sa couverture. On a donc effectué une régression probit, avec la réception de l'allocation comme variable dépendante et une série de facteurs déterminant cette réception comme prédicteurs. Les facteurs déterminants,

notamment les caractéristiques des ménages, la réception d'autres allocations, et différentes variables démographiques et économiques, ont été sélectionnés afin de maximiser le pouvoir explicatif et la qualité de l'ajustement de la régression. Un seuil de probabilité au-delà duquel les ménages sont supposés bénéficier du PKH a ensuite été choisi et calibré afin d'atteindre le nombre total de bénéficiaires communiqué par le gouvernement. Pour encore plus de fiabilité, on a ensuite comparé le taux de pauvreté (classique, mais aussi extrême et alimentaire) parmi les ménages bénéficiant effectivement de l'allocation et ceux identifiés sur la base de la régression probit.

### **Encadré 3.2. Comprendre les dynamiques de l'informalité : la base de données KIbIH**

La base de données des Indicateurs clés de l'informalité à l'échelle des individus et des ménages (Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household [KIbIH]) s'appuie sur les enquêtes auprès des ménages de 27 pays afin de proposer des indicateurs comparables et des données harmonisées sur l'emploi informel à l'échelle des individus et des ménages dans différents pays.

En ciblant à la fois les individus et leur ménage, et en couvrant un large éventail de dimensions de l'économie informelle, telles que l'emploi, les caractéristiques démographiques, la vulnérabilité et la protection sociale, cette base de données saisit bien l'hétérogénéité des travailleurs de l'économie informelle et tient compte de leur contexte au sens plus large, permettant ainsi un suivi complet.

Contrairement à d'autres statistiques harmonisées et accessibles au public sur l'informalité, la base de données KIbIH ne se fonde pas sur des enquêtes Emploi. Ce faisant, elle a une portée plus vaste et fournit un éventail bien plus large d'informations concernant les ménages des travailleurs et leur situation sur le plan socio-démographique et économique. Elle donne ainsi des indications sur le degré d'informalité, permettant la classification des ménages en trois catégories : totalement informels ; totalement formels ; ou mixtes. Elle permet donc le suivi de la façon dont la vulnérabilité des travailleurs de l'économie informelle se transfère à d'autres segments de la population, et vient enrichir l'analyse et la compréhension des différents canaux à travers lesquels la protection sociale peut atteindre les travailleurs informels.

Dans l'ensemble, cette base de données fournit aux décideurs politiques des informations utiles pour la conception et l'évaluation de leur système de protection sociale. Elle facilite par exemple l'estimation du nombre d'individus susceptibles de bénéficier de programmes d'assurance sociale en tant que personne à charge d'un ménage comprenant au moins un travailleur du secteur formel. Ces informations peuvent être encore ventilées pour identifier le nombre d'enfants, d'adultes en âge de travailler et/ou de personnes âgées vivant dans chaque type de ménage. La base de données fournit en outre des informations détaillées sur la consommation des ménages et la composition des revenus, qui constituent une base utile pour l'évaluation de la capacité contributive des différents types de ménages et l'identification des profils de travailleurs susceptibles d'être en mesure de cotiser, en fonction de leur localisation, de la composition de leur ménage, ainsi que du type et du secteur de leur emploi.

## Références

- BAsD (2013), *Indice de protection sociale*, Banque asiatique de développement, Manille, [2]  
<http://hdl.handle.net/11540/79>.
- CNS (2015), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages (base de données)*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek, <http://stat.kg/en> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017). [3]
- OCDE (2018), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, OECD Development Pathways, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>. [1]



## Chapitre 4. Évaluation de l'efficacité (Module 3)

*Ce chapitre propose différents outils permettant d'analyser l'adéquation, l'efficacité et l'équité des principaux programmes de protection sociale. Les décideurs politiques se heurtent souvent au manque d'informations sur les mesures les plus efficaces et économiques pour réduire la vulnérabilité et lutter contre la pauvreté. Pour développer un système complet de protection sociale, il est essentiel d'évaluer l'efficacité des programmes individuels sur le plan de la protection des individus contre les risques et la pauvreté.*

## Dimensions analytiques

Le Module 3 analyse l'efficacité du système de protection sociale d'un pays sur la base de l'adéquation, de l'efficacité et de l'équité des principaux programmes identifiés dans le module 2. Ces dimensions déterminent dans quelle mesure les instruments existants de protection sociale luttent contre la pauvreté, réduisent les inégalités et protègent contre les risques et la vulnérabilité, compte tenu des ressources actuellement allouées au secteur :

- On évalue l'adéquation en analysant à la fois : une sélection d'indicateurs relatifs à l'offre, comme le niveau des prestations (par rapport aux seuils de pauvreté nationaux et/ou internationaux) et la répartition globale des dépenses publiques de protection sociale ; et des indicateurs relatifs à la demande, comme la couverture.
- On mesure l'équité en termes de taux de couverture, de prestations et de bénéficiaires par quintile de consommation, ainsi que de réduction des inégalités de revenu résultant des transferts de protection sociale.
- On analyse l'efficacité sur la base des progrès réalisés sur le plan du bien-être ou de la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité associés aux dispositifs de protection sociale. Sont aussi examinés les erreurs d'inclusion/exclusion, le rapport avantages/coûts et les effets multiplicateurs des transferts en espèces, ainsi que la question de la sollicitation des prestations.

L'analyse de la performance d'un système de protection sociale sur le plan de la réduction de la vulnérabilité et de la lutte contre la pauvreté adopte une approche globale tenant compte des programmes de protection sociale et de leurs interactions. L'examen de l'adéquation, de l'efficacité et de l'équité se fait au regard de trois grandes dimensions :

1. par type de programme, ce qui nécessite l'évaluation de la performance relative de l'assistance sociale, de l'assurance sociale, des programmes du marché du travail et des mécanismes de couverture santé
2. par population cible, selon l'étape du cycle de vie ou le type de vulnérabilité (par exemple, chômage, maladie et invalidité, ou veuvage)
3. par inégalités de couverture, par exemple entre les zones rurales et urbaines, les travailleurs des secteurs informel et formel, ou encore les hommes et les femmes.

Cette analyse peut s'appliquer aux programmes existants ou nouveaux, par exemple lorsqu'un gouvernement envisage la mise en place de nouveaux régimes. Pour ce qui est des nouveaux programmes, l'Examen des systèmes de protection sociale (ESPS) propose des simulations tenant compte des difficultés de mise en œuvre, au vu à la fois de l'expérience du pays concerné et de programmes similaires dans des pays comparables.



## Indicateurs et sources de données

Ce module est axé sur les données et fondé sur une analyse empirique de chaque programme de protection sociale. On s'appuie sur les données du cadre législatif pour comprendre la conception des programmes (par exemple, groupe cible, ensemble de prestations) (Tableau 4.1). Des données sur les versements et les bénéficiaires, fournies par les entités en charge de l'administration des programmes, ainsi que des données d'enquêtes auprès des ménages, viennent compléter ces informations.

**Tableau 4.1. Principaux indicateurs et sources de données du Module 3**

Indicateurs	Sources potentielles de données
Répartition des prestations	Données d'enquêtes auprès des ménages, cadre législatif, entités en charge de l'administration des programmes (ministère ou agence)
Taux de bénéficiaires	
Répartition des bénéficiaires	
Nombre total de bénéficiaires	
Montant total des versements	
Réduction de la population pauvre	
Réduction du taux de pauvreté	
Montant des prestations	
Adéquation	
Couverture	

## Méthodologie

Cette analyse se fonde sur des micro-simulations des programmes, sur la base d'enquêtes auprès des ménages et de données détaillées de mise en œuvre. Ces simulations se basent sur un certain nombre d'hypothèses mentionnées explicitement dans l'examen, dont l'incidence doit être testée à l'aide de différents scénarios. Le Tableau 4.2 présente une liste des indicateurs et leurs définitions.

**Tableau 4.2. Indicateurs calculés dans le cadre du Module 3**

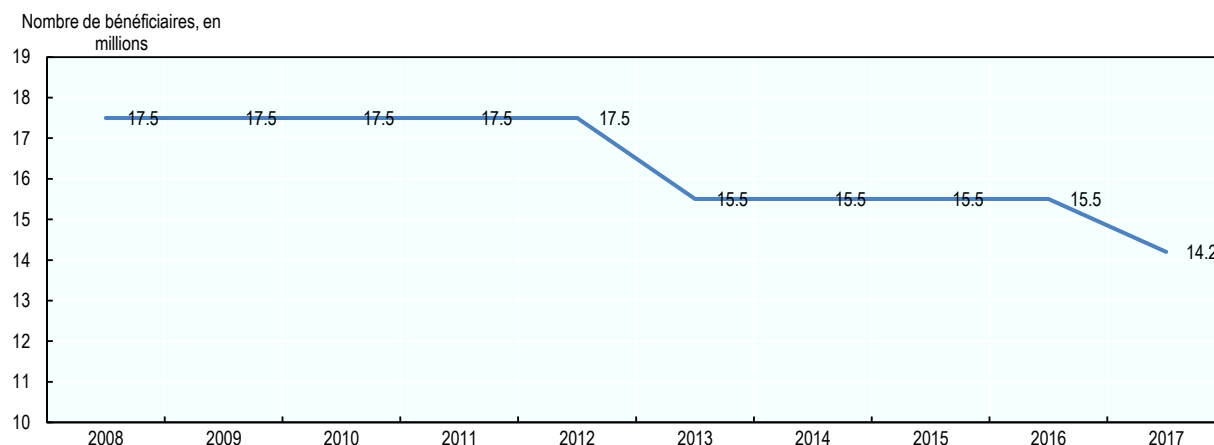
Indicateurs	Définition	Visualisation
Répartition des prestations	Illustre la part du total des prestations d'un programme de protection sociale allouée à chaque décile de consommation/revenu	Histogramme empilé 100 %
Taux de bénéficiaires	Illustre la part de la population bénéficiant d'un programme de protection sociale dans chaque décile de consommation/revenu	Histogramme
Répartition des bénéficiaires	Illustre la part du nombre total de bénéficiaires d'un programme de protection sociale dans chaque décile de consommation/revenu	Histogramme empilé 100 %
Nombre total de bénéficiaires	Nombre absolu de bénéficiaires, si possible à l'échelle tant des ménages que des individus	
Montant total des versements	Dépenses au titre du programme de protection sociale communiquées par l'agence en charge de son administration	
Réduction de la population pauvre	Illustre la réduction du nombre de pauvres, en pourcentage	
Réduction du taux de pauvreté	Illustre la diminution du taux de pauvreté suite à la réception de prestations au titre d'un programme de protection sociale	
Montant des prestations	Peut se fonder sur les statistiques officielles de l'agence en charge de l'administration ou être établi à partir des données d'enquêtes auprès des ménages	
Adéquation	Peut s'exprimer en pourcentage du seuil de pauvreté et en pourcentage du seuil d'extrême pauvreté ou de pauvreté alimentaire	
Couverture	Doit illustrer la part de la population cible couverte par un programme de protection sociale, ainsi que la part globale de la population couverte par ce programme	

### ***Couverture***

La couverture doit constituer le point de départ de l'analyse de l'efficacité d'un programme. Idéalement, il convient d'utiliser une série chronologique de la couverture afin d'identifier une tendance (Graphique 4.1). Une autre possibilité consiste à indiquer la couverture en pourcentage de la population cible ; le Graphique 4.2 illustre ainsi le pourcentage d'enfants de moins de 18 ans couverts par l'allocation mensuelle kirghize aux familles pauvres (AMFP), qui cible spécifiquement les enfants.

**Graphique 4.1. En Indonésie, la couverture des subventions alimentaires Rastra est en recul**

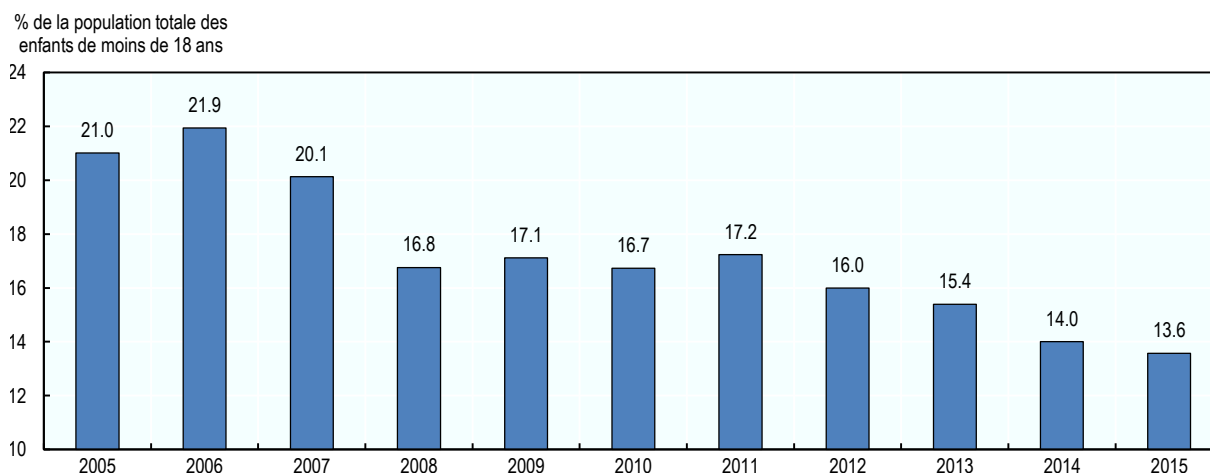
Couverture des bénéficiaires des subventions Rastra (2008-17)



Sources : (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Indonesia*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris ; calculs des auteurs sur la base des données de Statistique Indonésienne (2016<sup>[2]</sup>), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018).

**Graphique 4.2. Au Kirghizistan, les chiffres officiels indiquent un recul de la couverture de l'AMFP**

Taux de couverture des enfants de moins de 18 ans au titre de l'AMFP (2005-15)



Sources : OCDE (2018<sup>[3]</sup>), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>, sur la base des données de MoLSD, CNS (2015<sup>[4]</sup>), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek.

### Adéquation

L'adéquation des prestations peut alors être exprimée en pourcentage du seuil de pauvreté ou de tout autre seuil de niveau de vie pertinent, qu'elles représentent. La représentation peut prendre la forme d'un tableau indiquant les tendances dans le temps (voir par exemple le Tableau 4.1) ou d'un graphique, qui constitue une bonne option lorsque l'on souhaite évaluer différents ensembles de prestations au titre d'un seul programme de protection sociale. Le Graphique 4.3 illustre l'évolution de la valeur de différentes composantes de l'allocation sociale mensuelle au Kirghizistan par rapport au seuil de pauvreté globale en 2010 et 2015, avec des variations à la hausse ou à la baisse pour certaines catégories de bénéficiaires.

**Tableau 4.3. En Indonésie, les prestations au titre du programme PBI sont faibles**

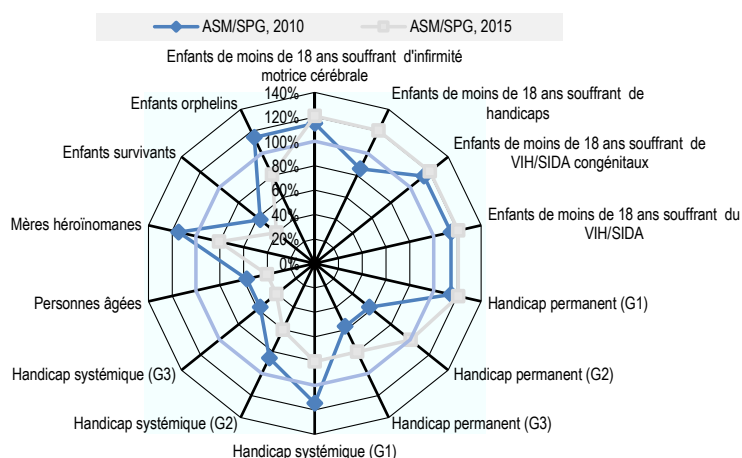
Prestations au titre du programme PBI en pourcentage d'une sélection d'indicateurs du niveau de vie (2014-16)

Année	Prestations par habitant au titre du programme PBI par rapport au seuil d'extrême pauvreté (%)	Prestations par habitant au titre du programme PBI par rapport au seuil de pauvreté globale (%)	Prestations par habitant au titre du programme PBI par rapport à la consommation moyenne par habitant (%)
2014	7.9	6.4	2.5
2015	7.3	5.8	2.2
2016	8.1	6.5	2.4

Sources : (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Indonesia*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris ; calculs des auteurs sur la base des données de Statistique Indonésienne (2016<sup>[2]</sup>), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018).

**Graphique 4.3. Au Kirghizistan, les niveaux de l'allocation sociale mensuelle (ASM) pourraient être mieux répartis au sein des populations dans le besoin**

Rapport entre l'ASM au Kirghizistan et le seuil de pauvreté globale (SPG) (2010, 2015)



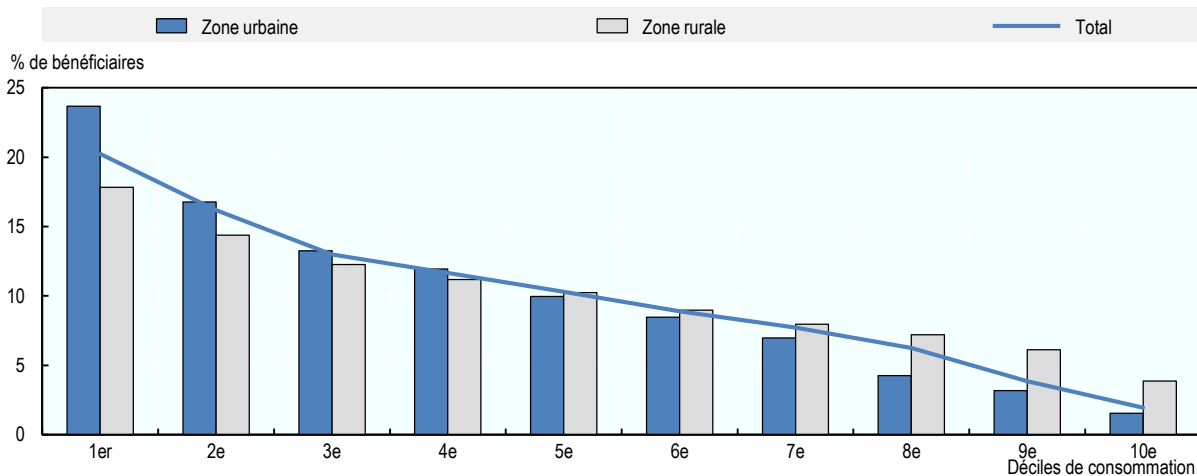
Sources : OCDE (2018<sup>[3]</sup>), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>, sur la base des données de MoLSD, CNS (2015<sup>[4]</sup>), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek.

## Équité

Le module détermine en outre l'impact distributif des programmes de protection sociale en examinant les taux de prestations et de bénéficiaires. Le taux de bénéficiaires correspond à la part de chaque décile (de consommation ou de revenu, selon les données d'enquête disponibles) bénéficiant d'un programme, et peut être encore ventilé par catégories, par exemple entre populations urbaines ou rurales. Le Graphique 4.4 indique que près de la moitié (44 %) des individus se situant dans le décile le plus pauvre en Indonésie ont bénéficié d'une exonération de frais d'assurance maladie au titre du programme *Penerima Bantuan Iuran (PBI)*, contre 35 % de ceux se situant dans le 2<sup>e</sup> décile. Malgré une diminution régulière du taux de bénéficiaires parmi les individus des déciles plus aisés, près d'un quart (22 %) de ceux se situant dans le 5<sup>e</sup> décile bénéficiaient aussi de ce type d'aide.

**Graphique 4.4. Taux de bénéficiaires des subventions d'assurance maladie pour les personnes en situation de pauvreté ou de quasi-pauvreté (PBI) en Indonésie**

Part de chaque décile de consommation couverte par le programme PBI (2016)

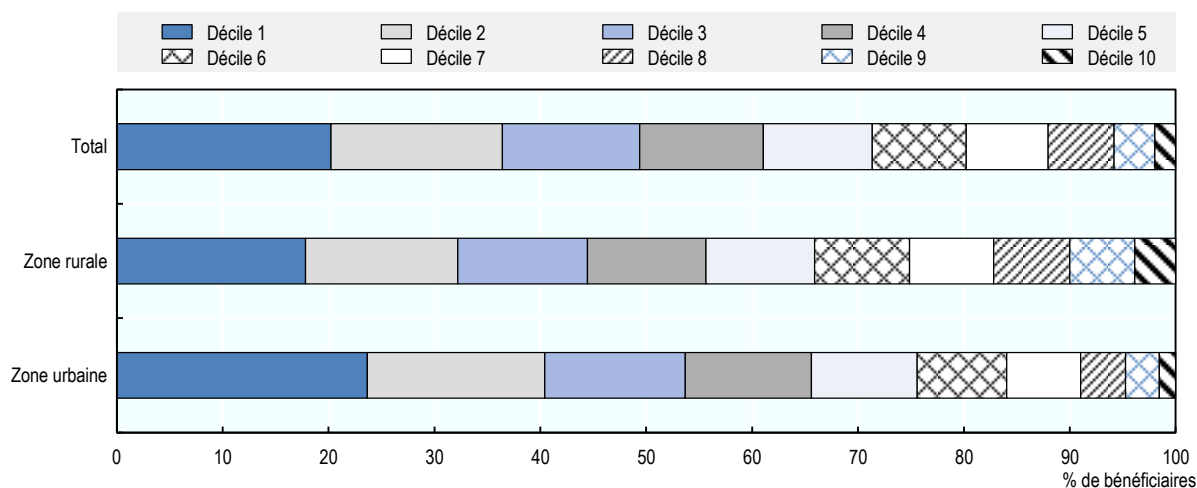


Sources : (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Indonesia*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris ; calculs des auteurs sur la base des données de Statistique Indonésie (2016<sup>[2]</sup>), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018).

Pour compléter l'analyse du taux de bénéficiaires, on effectuera une analyse de la répartition des bénéficiaires afin de déterminer la proportion du nombre total de bénéficiaires se situant dans chaque décile de consommation ou de revenu. En termes de visualisation, l'histogramme empilé constitue la meilleure option et pourra être ventilé en fonction du lieu de résidence (zone urbaine ou rurale). Le Graphique 4.5 indique ainsi que le ciblage des prestations au titre du PBI est davantage à la faveur des pauvres en zone urbaine qu'en zone rurale.

### Graphique 4.5. Répartition des bénéficiaires de prestations au titre du PBI en Indonésie

Part du nombre total de bénéficiaires par décile de consommation (2016)

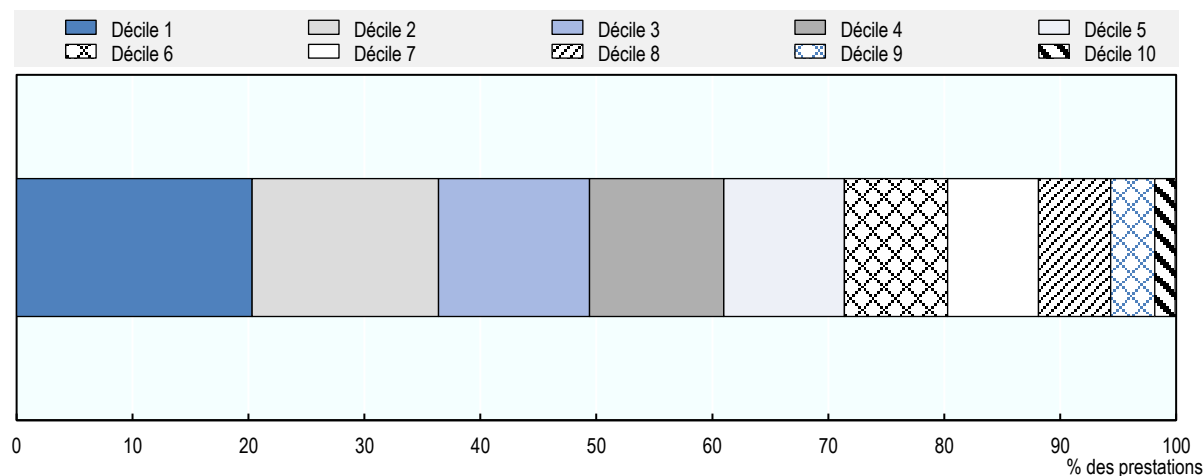


Sources : (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Indonesia*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris ; calculs des auteurs sur la base des données de Statistique Indonésienne (2016<sup>[2]</sup>), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018).

Une analyse de répartition du même type peut être réalisée pour le montant total des prestations. Le Graphique 4.6 indique ainsi qu'en 2016, les ménages des deux déciles de consommation les plus faibles ont reçu 36 % des prestations au titre du programme PBI, contre 2 % pour les ménages du décile le plus aisé.

### Graphique 4.6. Répartition des prestations au titre du programme PBI en Indonésie

Part du total des prestations par décile de consommation (2016)



Source : (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Indonesia*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris ; calculs des auteurs sur la base des données de Statistique Indonésienne (2016<sup>[2]</sup>), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018).

## Efficiences

On détermine l'efficacité des programmes de protection sociale en calculant les réductions enregistrées sur le plan de la pauvreté en pourcentage des coûts engagés. À titre d'exemple, le Tableau 4.4 évalue le programme indonésien « Program Keluarga Harapan » (PKH) (programme de transferts conditionnels en espèces) en termes de montant total décaissé (colonne 1), de réduction des taux de pauvreté et d'extrême pauvreté (colonnes 2 et 3), et de réduction des écarts de pauvreté et d'extrême pauvreté (colonnes 4 et 5).

**Tableau 4.4. Le PKH est le programme de lutte contre la pauvreté le plus efficace en Indonésie**

Coût et incidence sur la pauvreté des prestations au titre du PKH

	Montant décaissé (en milliards d'IDR)	Réduction du taux de pauvreté	Réduction du taux d'extrême pauvreté	Réduction de l'écart de pauvreté (en millions d'IDR)	Réduction de l'écart d'extrême pauvreté (en milliers d'IDR)
Nombre absolu	5.35	1 806 063.00	2 069 845.00	2 362 689.69	979 580.90
Pourcentage du PIB	0.05	5.71	25.91	11.92	30.94

IDR = roupie indonésienne.

PIB = produit intérieur brut.

Notes : L'analyse de l'équité, de la couverture et de l'efficacité du programme PKH a été réalisée à partir des données de *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2014* (SUSENAS), les enquêtes plus récentes ne tenant pas compte des allocations perçues.

Sources : (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>), *Social Protection System Review of Indonesia*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris ; calculs des auteurs sur la base des données de Statistique Indonésie (2016<sup>[2]</sup>), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018).

L'efficacité d'un programme sur le plan de la réduction de la pauvreté correspond au ratio entre la réduction de l'écart de pauvreté et le coût du programme, exprimé en pourcentage :

$$\text{Efficacité sur le plan de la réduction de la pauvreté} = \frac{\text{Réduction de l'écart de pauvreté}}{\text{Coût du programme}} \times 100$$

L'efficacité du programme PKH sur le plan de la réduction de la pauvreté, mesurée par la modification de l'écart de pauvreté pour chaque tranche de 100 IDR décaissée au titre du programme, s'établit à 44.2 %, contre 18.31 % pour son efficacité sur le plan de la réduction de l'extrême pauvreté. Il est possible de comparer les résultats entre les différents programmes de protection sociale.

Ce calcul est complété par un examen de la composition des dépenses sociales, chaque fois que possible, par exemple en déterminant la part allouée aux coûts d'administration du programme, qui peuvent être élevés en raison des coûts des mécanismes de ciblage ou de paiement des prestations.

L'analyse de l'efficacité permet en outre d'identifier les éventuelles pertes des programmes de protection sociale, lorsque des mécanismes de ciblage inadéquats entraînent l'octroi de prestations à des ménages non ciblés. Cette analyse peut servir à comparer les prestations ciblées et les programmes universels.

## Références

- CNS (2015), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek. [4]
- OCDE (2019), *Social Protection System Review of Indonesia*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/788e9d71-en>. [1]
- OCDE (2018), *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>. [3]
- Statistique Indonésienne (2016), *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2016 Maret (KOR)*, <https://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/769> (consulté le 22 juin 2018). [2]



## Chapitre 5. Évaluation de la viabilité (Module 4)

*Ce chapitre présente différents outils pour l'analyse de la viabilité financière à long terme du système de protection sociale. Il propose des orientations en vue d'une double analyse tenant compte à la fois du volet des dépenses et de celui des recettes, en ciblant la dynamique des dépenses du secteur de la protection sociale et des programmes qui le constituent pour le premier, et les ressources disponibles et la façon dont elles sont générées pour le second. Enfin, la dernière partie du module suggère une analyse d'incidence budgétaire afin de combiner les volets des recettes et des dépenses, et de déterminer l'impact du système existant de taxes et de transferts sur l'égalité et la pauvreté.*

## Dimensions analytiques

Le Module 4 évalue les modalités de financement de la protection sociale sur la base de 4 questions clés :

1. L'allocation des ressources est-elle adéquate au sein de ce secteur ?
2. Les programmes de protection sociale font-ils gage de viabilité à long terme ?
3. Existe-t-il des possibilités d'étendre les régimes existants ou d'en introduire de nouveaux ?
4. Les mécanismes utilisés pour le financement des dépenses de protection sociale sont-ils conformes aux objectifs des programmes qu'ils financent ?

Cette analyse se fonde sur une approche pangouvernementale. Elle reconnaît que la protection sociale ne constitue que l'un des domaines des dépenses publiques, en concurrence avec de nombreuses autres priorités à charge du gouvernement. Elle tient également compte du fait que nombre des sources de financement de la protection sociale servent aussi à celui d'autres domaines de dépenses. La protection sociale n'est pas envisagée isolément, mais dans le contexte du cadre budgétaire global du gouvernement. Dépenses et recettes se voient accorder une importance égale.

Sur le plan des dépenses, ce module analyse la dynamique des dépenses du secteur de la protection sociale dans son ensemble, ainsi qu'à l'échelle des programmes qui le constituent. À l'aide d'une analyse tendancielle détaillée, il identifie les programmes susceptibles de nécessiter davantage de ressources à l'avenir, pouvant être financés grâce à une redéfinition des priorités, par rapport à un autre programme de protection sociale ou à un autre domaine de dépenses publiques. Cette analyse intègre des informations sur l'efficacité des différents programmes afin de garantir l'optimisation de l'allocation des ressources au sein du secteur. D'un point de vue systémique, elle identifie également les économies d'échelle susceptibles d'être réalisées grâce au renforcement de la cohérence administrative et institutionnelle.

Sur le plan des recettes, le module examine non seulement le montant des ressources à disposition du gouvernement, mais aussi la façon dont ces ressources sont générées, cet aspect pouvant avoir une incidence importante à la fois sur la viabilité du financement et l'efficacité globale des dépenses de protection sociale. Il examine le niveau, la composition et l'évolution des recettes fiscales et d'autres sources de financement, telles que les cotisations de sécurité sociale, les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles ou encore l'aide publique au développement (APD). Il examine en outre la viabilité de la structure actuelle des finances publiques, en termes d'équilibre budgétaire, de niveau d'endettement et de composition de la dette.

Ces recettes sont évaluées au regard de leur pertinence comme instruments de financement de la protection sociale. Nombre des nouveaux programmes de protection sociale créés ces dernières années sont par exemple tributaires de l'APD, mais cette source de financement n'est pas adéquate à long terme : elle peut fluctuer et les donateurs chercheront à réduire leur aide lors du passage du pays dans une catégorie supérieure de revenu. De même, les recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles peuvent être extrêmement volatiles et dépendent souvent de ressources épuisables ; elles constituent donc une source de financement instable (et souvent procyclique) pour des programmes nécessitant au contraire un financement stable, pérenne et (souvent) anticyclique.

Le module analyse en outre si les taxes sur lesquelles s'appuie le gouvernement pour le financement de ses dépenses concourent aux objectifs de la protection sociale, en particulier sur le plan de la réduction de la pauvreté et des inégalités. Si des dépenses publiques progressives sont financées au moyen d'un système fiscal régressif, l'effet distributif global est alors neutre. De même, si les individus percevant un revenu plus élevé tirent plus d'avantages d'une mesure de protection sociale – comme c'est par exemple souvent le cas avec les subventions –, ce type de dépenses ne bénéficie alors pas aux pauvres et doit être réaffecté. En calculant l'incidence globale des taxes et transferts, le module donne non seulement des orientations pour la politique fiscale actuelle, mais éclaire aussi le débat sur la façon dont les recettes qui seront à l'avenir nécessaires au système de protection sociale peuvent être collectées.

### Indicateurs et sources de données

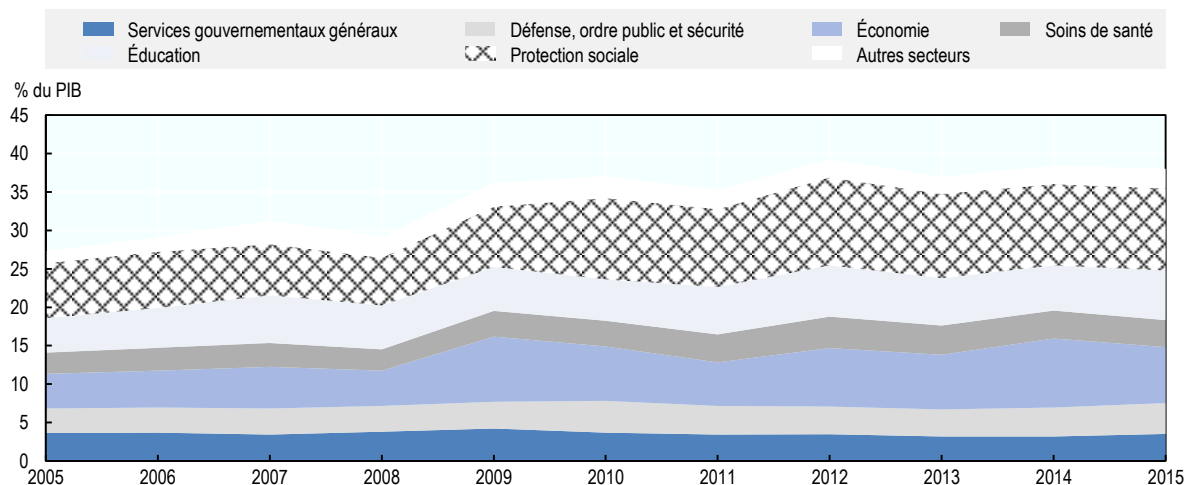
Ce module s'appuie en grande partie sur des données administratives, dont la plupart proviennent du ministère des Finances et contribuent au processus budgétaire. Ce type de données peut être accessible en ligne ; les données à l'échelle des programmes ne le sont en revanche pas : il est alors nécessaire de contacter les ministères concernés. Les données relatives aux dépenses et aux financements sont souvent exprimées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ; dans le cadre de ce module, les dépenses publiques totales constituent un dénominateur plus pertinent pour les dépenses, tandis que le PIB reste un point de référence clé pour les macro-indicateurs, tels que les dépenses totales, les recettes totales ou les indicateurs de la dette. Les données des enquêtes auprès des ménages sont nécessaires à l'analyse d'incidence budgétaire.

### Méthodologie

Ce module analyse les dépenses de protection sociale à différents niveaux, à commencer par le niveau fonctionnel, qui définit les grandes catégories de dépenses pour différentes activités. Les dépenses de protection sociale sont calculées en pourcentage des dépenses totales et comparées à d'autres postes de dépenses afin de déterminer leur importance dans les dépenses publiques et de comparer leur évolution par rapport à celle des dépenses d'autres domaines. Le Graphique 5.1 illustre les dépenses par poste au Kirghizistan entre 2005 et 2015 ; la protection sociale représente près de 30 % des dépenses publiques, soit une part supérieure à celle des dépenses combinées de santé et d'éducation.

### Graphique 5.1. Au Kirghizistan, les dépenses sociales représentent la moitié des dépenses publiques totales

Dépenses par poste en pourcentage du PIB (2005-15)



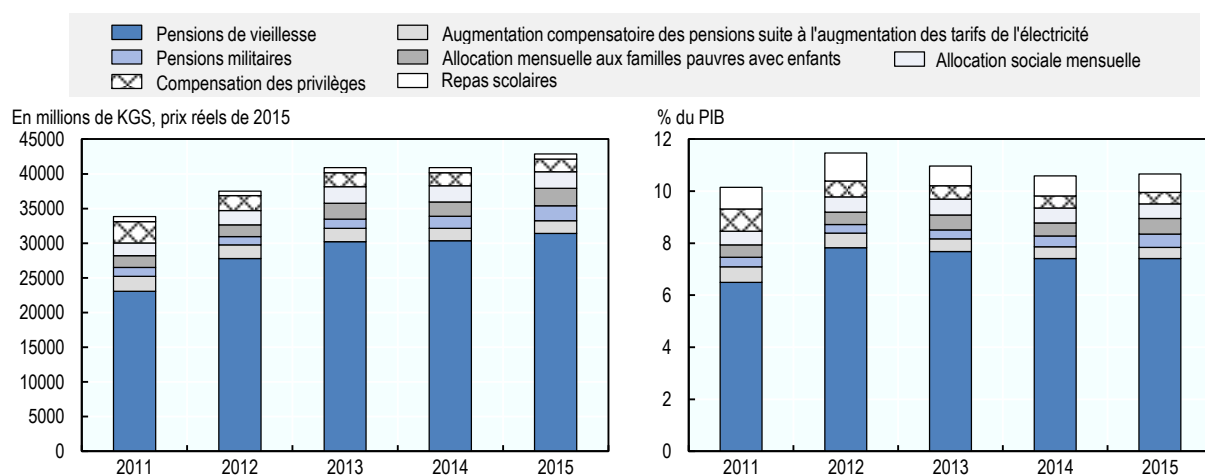
Source : CNS (2016<sup>[1]</sup>), *Dépenses budgétaires du gouvernement*, <http://stat.kg/en> (consulté en juin 2017).

Le module analyse la classification économique des dépenses afin de déterminer le montant des dépenses du gouvernement au titre, par exemple, des transferts, des projets d'équipement ou de la rémunération des fonctionnaires. Les gouvernements doivent trouver un équilibre entre les différents types de dépenses – en particulier entre les dépenses (courantes) à court terme et les investissements publics à plus long terme –, qui peut avoir une incidence sur leurs finances à long terme et le développement de leur économie.

Le module recense ensuite les dépenses au titre des programmes relevant de la protection sociale. Ceux-ci peuvent ne pas être inclus dans le poste de la protection sociale, que ce soit parce qu'ils ne font pas partie du budget principal (comme c'est parfois le cas pour les régimes de sécurité sociale), qu'ils sont liés à d'autres domaines de dépenses (comme les programmes de travaux publics), ou qu'ils sont mis en œuvre par des donateurs ou des organisations non gouvernementales (ONG). Les dépenses de protection sociale relevant d'un niveau infranational de l'exécutif peuvent en outre ne pas être incluses. Une fois ce recensement effectué, on calcule les dépenses globales au titre de ces programmes, avant d'en analyser les dynamiques.

Le Graphique 5.2 illustre les dépenses du Kirghizistan au titre de la protection sociale, à la fois en termes réels et en pourcentage du PIB entre 2011 et 2015, par postes les plus importants. Il confirme que les dépenses de protection sociale ont augmenté tant en termes réels qu'en pourcentage du PIB, en grande partie sous l'effet du paiement des pensions (notamment militaires).

**Graphique 5.2. Au Kirghizistan, l'augmentation des dépenses de protection sociale est en grande partie imputable au paiement des pensions (2011-15)**



KGS = som kirghize.

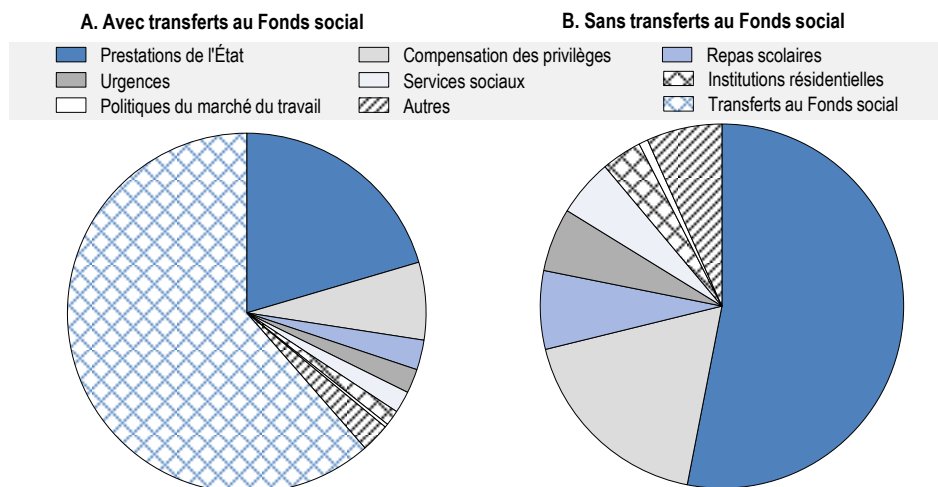
Source : CNS (2016<sup>[1]</sup>), *Dépenses budgétaires du gouvernement*, <http://stat.kg/en> (consulté en juin 2017).

Le module analyse ensuite la dynamique des dépenses des programmes individuels. Cette approche multi-niveaux évalue la viabilité à long terme des différents régimes et la mesure dans laquelle le système peut être étendu en réponse aux lacunes ou aux futures demandes mises au jour dans d'autres modules de l'ESPS.

Cet inventaire des dépenses de protection sociale est ensuite recoupé avec un inventaire des modes de financement. L'analyse inclut à la fois les régimes non contributifs (financés par les recettes générales) et contributifs (financés par les individus, en général les actifs occupés, et les employeurs), et peut révéler la façon dont les flux financiers sont susceptibles de brouiller ces distinctions (Graphique 5.3). Le système contributif de pension du Kirghizistan est largement subventionné par les recettes fiscales, qui financent la composante de base des pensions, ainsi que les compléments de pension et les pensions militaires. Ces subventions représentent un montant largement supérieur à celui des dépenses totales au titre de l'assistance sociale.

### Graphique 5.3. Le système contributif du Kirghizistan est largement subventionné par les recettes fiscales

Dépenses de protection sociale financées par l'impôt (2015)



Source : CNS (2016<sup>[1]</sup>), *Dépenses budgétaires du gouvernement*, <http://stat.kg/en> (consulté en juin 2017).

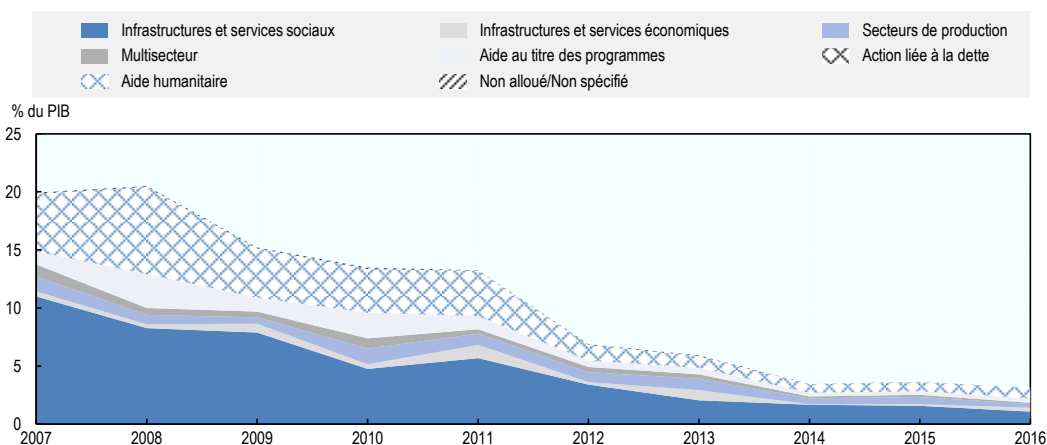
Différentes sources de recettes sont ensuite analysées, notamment les recettes fiscales (ventilées par instrument) et non fiscales (telles que les redevances sur les ressources naturelles ou l'APD). La trajectoire de ces recettes indique la viabilité des finances du gouvernement à long terme, tandis que l'analyse d'indicateurs macro-économiques plus globaux, comme l'équilibre budgétaire et le ratio dette/PIB, détermine la marge de manœuvre du gouvernement à court et long termes. Sont également analysés la solidité du système de recouvrement des recettes, notamment les taux de conformité et l'élasticité du système fiscal, et le degré de décentralisation.

Le Graphique 5.4 indique les flux d'ODA à destination de l'Éthiopie entre 2007 et 2016, en pourcentage du PIB. Le système de protection sociale de ce pays, notamment son programme de protection des moyens de production (Productive Safety Net Programme), est fortement tributaire du soutien des partenaires de développement. Ce soutien représente une part de plus en plus faible du PIB, reflétant en partie la croissance de l'économie éthiopienne au cours de cette période. Cependant, les recettes fiscales du pays n'ont pas augmenté en pourcentage du PIB, ce qui implique que les ressources publiques n'ont pas comblé cet écart. La Stratégie nationale de protection sociale de l'Éthiopie prévoit la poursuite de la diminution de l'aide des donateurs au titre de la protection sociale et souligne l'importance de la planification d'un système de protection sociale uniquement financé par des sources nationales.

Enfin, le module combine les analyses des recettes et des dépenses dans le cadre d'une analyse d'incidence budgétaire, qui calcule l'impact distributif du système existant de taxes et de transferts, ainsi que son effet sur la pauvreté. Le Graphique 5.5 illustre la quasi-neutralité de l'impact combiné du vaste système de taxes et de transferts du Kirghizistan : le taux de pauvreté est aussi élevé lorsque la population ne paie aucune taxe et ne reçoit aucune prestation que lorsque ces deux dispositifs sont en place, bien que les transferts en nature, comme les services de santé publique ou d'éducation, ne soient pas inclus.

### Graphique 5.4. En Éthiopie, l'aide publique au développement (APD) a considérablement diminué en pourcentage du PIB

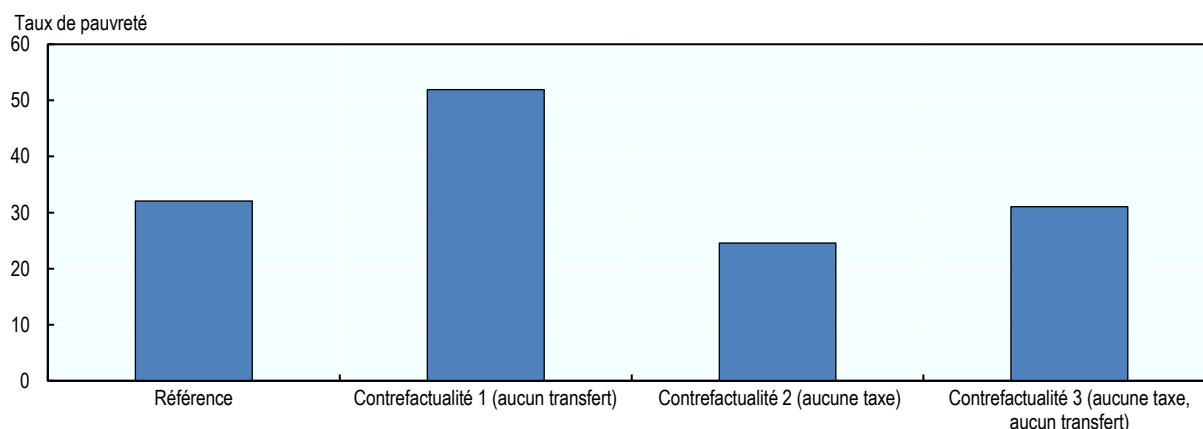
Flux d'APD à destination de l'Éthiopie en provenance des pays du Comité d'aide au développement (CAD) (2007-16)



Source : OCDE (2016<sup>[2]</sup>), « Dépenses des membres du Comité d'aide au développement », *OECD.Stat* (base de données), <https://stats.oecd.org> (consulté en juin 2017).

### Graphique 5.5. Au Kirghizistan, l'incidence des taxes et des transferts sur la pauvreté est quasiment neutre

Incidence des taxes et des transferts sur le taux de pauvreté (2015)



Source : Calculs des auteurs, sur la base des données de CNS (2015<sup>[3]</sup>), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages* (base de données), <http://stat.kg/en> (consulté en juin 2017).

Cette analyse finale apporte des orientations essentielles pour le développement de recommandations en faveur des instruments de recettes ou de dépenses les plus efficaces ou adéquats pour la réduction des inégalités et de la pauvreté. Elle s'appuie sur différentes méthodologies utilisées dans des publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques – *Social Cohesion Policy Review of Viet Nam* (2014<sup>[4]</sup>) ; *Toujours plus d'inégalité* (2011<sup>[5]</sup>) ; et *Croissance et inégalités* (2008<sup>[6]</sup>), ainsi que sur la méthodologie conçue par le Commitment to Equity Institute (2017<sup>[7]</sup>). Si l'analyse de ce chapitre s'appuie principalement sur des données administratives, l'analyse d'incidence budgétaire combine quant à elle ce type de données à des informations tirées des enquêtes sur les revenus et les dépenses des ménages ou des individus.

## Références

- Nora Lustig (éd.) (2017), *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Brookings Institution Press and Commitment to Equity (CEQ) Institute, Nouvelle-Orléans. [7]
- CNS (2016), *Dépenses budgétaires du gouvernement*, page web des statistiques des finances, Bichkek, <http://stat.kg/en> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017). [1]
- CNS (2015), *Enquête kirghize intégrée auprès des ménages*, Comité national de statistique de la République kirghize, Bichkek, <http://stat.kg/en> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017). [3]
- OCDE (2016), *OECD.Stat*, Éditions OCDE, <http://data.oecd.org> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017). [2]
- OCDE (2014), *Social Cohesion Policy Review of Viet Nam*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264196155-en>. [4]
- OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264119550-fr> (consulté le 6 décembre 2018). [5]
- OCDE (2008), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264044210-fr> (consulté le 6 décembre 2018). [6]



## Chapitre 6. Analyse systémique de la protection sociale (Module 5)

*S'appuyant sur les résultats de l'évaluation des besoins, de la couverture, de l'efficacité et de la viabilité, cette section examine les possibilités en vue d'une systématisation de la protection sociale. Elle fournit la méthodologie pour une analyse approfondie du degré et des modalités de systématisation du secteur, au regard de plusieurs dimensions et des perspectives de différentes parties prenantes. Sur la base de cette analyse, ainsi que des éléments tirés des précédents modules et de l'expérience des autres pays, des recommandations peuvent être établies en vue du renforcement du système de protection sociale.*

## Dimensions analytiques

Le Module 5 s'appuie sur les éléments mis au jour dans les quatre premiers modules pour identifier les principales réponses stratégiques, et explore leur mise en œuvre potentielle en vue de poser les fondements d'un système efficace de protection sociale. L'objectif est de renforcer le degré d'intégration de la protection sociale sur le plan de ses divers instruments, institutions et plateformes de partage d'informations. Ce module présente en outre une analyse d'économie politique afin d'explorer la relation entre le ministère en charge de la mise en œuvre de la protection sociale et d'autres acteurs concernés.

Dans nombre de pays, la fragmentation des dispositifs de protection sociale constitue un défi majeur pour les décideurs politiques et un obstacle fondamental à l'établissement d'un système de protection sociale viable et adaptable face à l'évolution du contexte social, démographique, économique et politique. Mise en œuvre dans le cadre d'une approche globale, la protection sociale peut améliorer la couverture tout en réduisant les doublons, rattacher les individus aux instruments adéquats et renforcer considérablement l'efficacité grâce au partage des systèmes d'information. Intégrée dans le programme politique global du gouvernement, elle peut accompagner le développement d'un pays et renforcer ses progrès socio-économiques.

Il n'est pourtant pas toujours simple de réussir cette intégration. Les instruments de protection sociale sont en général établis sous l'égide de différents ministères ou services, par une multitude de textes législatifs, et sur une longue durée. Cette évolution reflète les transformations sociales, économiques et politiques que connaissent typiquement les pays au gré de leur développement, ce qui résulte souvent en un ensemble fragmenté d'instruments et d'institutions qui manquent d'un mécanisme de coordination, ne s'inscrivent pas dans un système cohérent et ne sont pas toujours adaptés à l'évolution de la conjoncture nationale. Le manque de coopération et de coordination horizontales et verticales entre les acteurs aux différentes étapes du cycle politique peut avoir une incidence négative sur les résultats des politiques engagées (Dayton-Johnson, Londoño et Nieto Parra, 2011<sup>[1]</sup>). Il est en outre important de dépasser le cadre des acteurs strictement nationaux du processus politique et de comprendre et mettre à profit la contribution des agences et donateurs internationaux dans ce contexte.

La protection sociale joue un rôle de plus en plus important dans les stratégies de développement des pays. Les gouvernements commencent à mettre en place des mécanismes pour renforcer la coordination entre les institutions, les ministères et les fonctions. Le partage des données sur les bénéficiaires ou les groupes à risque constitue une composante essentielle de ce processus. Nombre de pays mettent en place des systèmes d'information ou des registres sociaux en vue d'une utilisation pangouvernementale, avec pour objectif de garantir l'accès des individus aux programmes adéquats, mais aussi la collecte d'informations sur la demande et les effets de différents régimes.

Les retombées de la protection sociale, telles que la réduction de la pauvreté et l'amélioration de l'accès aux services de base, ne peuvent être attribuées à un secteur spécifique ; il convient d'évaluer la cohérence de la protection sociale avec les autres politiques afin d'identifier les lacunes de couverture, les doublons, les synergies et les arbitrages. Les transferts conditionnels en espèces constituent à cet égard un exemple instructif : le fait d'exiger de leurs bénéficiaires qu'ils utilisent les services de santé et d'éducation peut renforcer le potentiel des transferts en espèces au service du développement du capital humain, mais uniquement si ces services sont accessibles, adéquats et dotés en vue du travail administratif y afférent.

Enfin, on admet de plus en plus que les réformes visant à l'établissement de systèmes inclusifs de protection sociale, si bien étayées et conçues qu'elles soient, sont peu susceptibles d'être viables ou même mises en œuvre sans l'obtention de l'adhésion total du pays et d'un consensus national. Il est nécessaire d'évaluer les facteurs politiques nationaux influant sur la protection sociale afin de juger de la faisabilité politique de l'extension de ce secteur et d'identifier les voies de son développement en fonction de différents scénarios.

## Indicateurs et sources des données

Les données de ce module sont en grande partie qualitatives. Les organigrammes du secteur de la protection sociale et des ministères clés s'avèrent des aides précieuses lorsqu'ils sont disponibles. Pour mieux comprendre les enjeux en matière d'économie politique, les recherches dans les médias sont par ailleurs souvent utiles.

## Méthodologie

Ce module réalise une analyse approfondie du degré et des modalités de systématisation dans le secteur de la protection sociale, au regard de plusieurs dimensions et des perspectives de différentes parties prenantes. Il propose en outre des solutions pour le renforcement du secteur de la protection sociale, et notamment de sa systématisation, sur la base des éléments tirés des précédents modules et de l'expérience des autres pays.

La systématisation au niveau institutionnel est analysée au regard des processus décisionnels du pays dans le domaine de la protection sociale, ainsi que de la cohérence et de la coordination existant au sein des ministères et entre eux, entre les différents niveaux de l'exécutif et avec d'autres acteurs du secteur. Le module identifie l'existence d'instances de coordination et leur efficacité, non seulement en termes de promotion de la cohérence au sein du secteur, mais aussi d'alignement de la protection sociale sur un cadre stratégique plus large, comme un plan de développement et des stratégies sectorielles dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi, de l'agriculture ou du développement économique.

Cette analyse détermine en outre l'ampleur et l'efficacité de la coordination et de la cohérence des programmes entre l'assistance sociale, l'assurance sociale, les programmes du marché du travail et les mécanismes de couverture santé, en évaluant dans quelle mesure ces piliers se complètent, sont dotés des ressources adéquates et assurent la continuité de la couverture entre les différents groupes de population, afin de garantir qu'ils servent de base à une couverture globale. La possibilité pour les individus de passer d'un pilier à l'autre en fonction de leurs besoins constitue l'un des aspects essentiels à cet égard.

Ce module évalue le partage des informations au sein du secteur de la protection sociale grâce à la gestion du système d'information, ainsi que les liens entre les registres de protection sociale et d'autres bases de données, telles que les registres d'état civil ou les données de recensement. Il examine en outre le processus d'inscription de différents programmes et les mécanismes utilisés pour le ciblage des interventions sur différents groupes ; il évalue également les systèmes de suivi et d'évaluation.

Le module examine ensuite l'économie politique en matière de protection sociale, au regard des processus de réforme antérieurs et du contexte politique plus large. Cette analyse étudie les attitudes du gouvernement, d'autres acteurs nationaux et des partenaires de développement impliqués dans le domaine de la protection sociale afin d'évaluer l'alignement de leurs points de vue. Elle identifie en outre l'existence ou la demande

d'autres processus de réforme, par exemple concernant la prestation des services de santé, les modifications de la fiscalité, les réductions des subventions ou la décentralisation budgétaire, susceptibles d'avoir une incidence positive ou négative sur les réformes de la protection sociale.

Pour conclure, ce module propose des options spécifiques en vue du renforcement de la systématisation de la protection sociale. Il définit des recommandations politiques globales sur la base des éléments mis au jour dans les quatre modules précédents, notamment des pistes pour l'extension ou la réforme de certains programmes, l'adoption de nouvelles mesures visant à répondre aux besoins non satisfaits par les dispositifs existants de protection sociale, et la redéfinition des priorités concernant les ressources du secteur afin de garantir la viabilité du système et l'optimisation des dépenses.

## Référence

Dayton-Johnson, J., J. Londoño et S. Nieto-Parra (2011), *The Process of Reform in Latin America: A Review Essay*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en> (consulté le 17 septembre 2018).

[1]

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

## CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Le Centre de développement de l'OCDE, créé en 1962, est un forum indépendant consacré au partage des savoirs et au dialogue, sur un pied d'égalité, entre les pays membres de l'OCDE et les économies en développement. Aujourd'hui, il regroupe 27 pays de l'OCDE et 30 pays non membres de l'OCDE. Le Centre se concentre sur les problèmes structurels émergents susceptibles d'avoir un impact sur le développement mondial et sur des enjeux de développement plus spécifiques auxquels sont confrontées les économies émergentes et en développement. Au moyen d'analyses factuelles et de partenariats stratégiques, il aide les pays à formuler des politiques économiques innovantes pour répondre aux défis mondiaux du développement.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site [www.oecd.org/fr/dev](http://www.oecd.org/fr/dev).

# Les outils de l'OCDE pour le développement

## Examen des systèmes de protection sociale

### UN GUIDE PRATIQUE

Les effets positifs de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, ainsi que sa contribution au développement, sont largement reconnus. La mise en place d'un système intégré facilite l'offre d'un socle de protection sociale, grâce auquel les individus bénéficient d'une protection adéquate tout au long de leur cycle de vie. Pour ce faire, il s'agit non seulement de veiller à l'existence d'un éventail suffisant de programmes pour couvrir le profil de risque d'une population, mais aussi de partager les informations sur différents individus afin de s'assurer de leur rattachement au programme adéquat.

*L'Examen des systèmes de protection sociale* compte parmi les quelques outils permettant d'analyser l'efficacité d'un pays dans la mise en place d'un système de protection sociale répondant aux besoins – tant actuels qu'à venir – de sa population. Cette boîte à outils présente différentes méthodologies pouvant être mises en œuvre quels que soient le pays, le niveau de revenu ou l'institution. Elle s'attache à proposer des recommandations stratégiques exploitables au niveau des systèmes nationaux.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne <https://doi.org/10.1787/6fe3e00b-fr>

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

