



REPUBLIQUE DU BENIN

COMITE NATIONAL SOCLE DE PROTECTION SOCIALE

**GUIDE UNIQUE DE MISE EN ŒUVRE ET DE
GESTION DU PROCESSUS DE CIBLAGE DES
MENAGES PAUVRES (EXTRÊMES OU NON
EXTRÊMES)**



Mars 2018

Table des matières

REMERCIEMENT	3
LISTE DES SIGLES	4
INTRODUCTION	5
I-ETABLISSEMENT DE LA LISTE DES MENAGES LES PLUS PAUVRES SELON LA METHODOLOGIE UNIQUE.....	6
1.1. Pré-identification communautaire	6
1.2. Mise en œuvre du PMT.....	11
1.3. Elaboration de la base de données	12
1.4. Utilisation de la base de données.....	14
II-MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE SELECTIVE.....	15
CONCLUSION.....	16
ANNEXES.....	17
ANNEXE 1. Modele de liste consensuelle des menages plus pauvres pré identifiés par la communauté	

REMERCIEMENT

Le présent guide complète le rapport sur la définition et la mise en œuvre d'une méthode unique d'identification des pauvres (extrêmes ou non extrêmes) pour les programmes de protection sociale au Bénin. Il a été financé par la Banque Mondiale à travers le fonds fiduciaire Rapid Social Response (RSR) et placé sous la supervision d'un Comité Technique de Supervision du Comité National Socle de Protection Sociale. Il présente les différentes étapes de l'identification communautaire des ménages pauvres (extrêmes ou non extrêmes) au Bénin.

La première version de ce guide éditée en Mai 2014 a été préparée par Dr Damien MEDEDJI, économiste de développement et Mr Cyriaque LALEYE, économiste de la santé. Quant à la version révisée du guide éditée en Mars 2018, elle a été préparée par Dr Damien MEDEDJI, rapporteur de l'Unité de Coordination du Projet « Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH) » à partir des expériences de terrain réalisées avec le Projet de Services Décentralisés Conduits par les Communautés (PSDCC) et le Projet de Renforcement de la Performance du Système de Santé (PRPSS) respectivement en 2014 et 2016. Au terme du processus qui a abouti à la révision du présent guide, les auteurs remercient sincèrement les fonctionnaires de la Banque Mondiale (en particulier John Van Dyck, Julius Gunnemann, Saint Martin MONGAN), le Président du Comité Socle de Protection Sociale AGUESSY Magloire....), le Coordonnateur et les membres de l'Unité de Coordination du projet ARCH (Venant QUENUM, Hilaire HOUENINVO, Pascal KOUNNOU), le Secrétaire Exécutif du Projet de Services Décentralisés Conduits par les Communautés - PSDCC (Germain OUIN - OROU et tous les participants à l'atelier de validation de ce guide révisé pour leurs différents commentaires et suggestions.

LISTE DES SIGLES

PMT	Proxy Means Tests
PSDCC	Projet de Services Décentralisés Conduits par Les Communautés
PRPSS	Projet de Renforcement de la Performance du Système de Santé
OSC	Organisations de la Société Civile
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
CVI	Comités Villageois d'Identification des Plus Pauvres
CPS	Centre de Promotion Sociale
COGECS	Comité de Gestion des Centres de Santé
RAVIP :	Recensement Administratif à Vocation d'Identification de la Population

INTRODUCTION

L'article 101 de la loi N° 97-029, du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin, confère aux communes, « *la charge de l'aide sociale aux déshérités et aux sinistrés* ».

Conformément au décret N° 2018-064 du 28 Février 2018, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Sociales et de la Micro Finance (MASMF), le Ministère des Affaires Sociales et de la Micro Finance a pour mission la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de protection sociale, de famille, de l'enfant, de solidarité nationale, de microfinance et d'égalité des chances conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin et aux visions et politiques de développement du Gouvernement. A ce titre, il est chargé, entre autres, de concevoir, de coordonner, de suivre la mise en œuvre et d'évaluer la politique nationale en matière de solidarité nationale, de réadaptation des personnes handicapées, de protection sociale, et des personnes de troisième âge.

Le Bénin a validé, en novembre 2013 une méthodologie unique d'identification des plus pauvres pour les programmes de protection sociale. Cette approche recommande une pré-identification des plus pauvres par les communautés et un affinement final à travers une enquête PMT (Proxy Means Tests) pour déterminer les degrés de pauvreté de chaque ménage pauvre (extrême ou non extrême).

Après cinq (05) ans d'opérationnalisation du guide unique d'identification des plus pauvres et la décision du Gouvernement d'élargir la cible des bénéficiaires des programmes de protection sociale au Bénin aux pauvres non extrêmes, le Comité National Socle de Protection Sociale a procédé à sa révision en Mars 2018.

Le présent guide qui complète le document de méthodologie unique d'identification des pauvres (extrêmes ou non extrêmes) pour les programmes de protection sociale au Bénin est destiné à toutes les personnes activement impliquées dans la mise en œuvre de la méthodologie unique d'identification des pauvres (extrêmes ou non extrêmes). Il précise les différentes étapes de mise en œuvre du processus d'identification des ménages pauvres (extrêmes ou non-extrêmes) au niveau local et décrit les rôles et les responsabilités de chaque acteur impliqué.

ETABLISSEMENT DE LA LISTE DES MENAGES PAUVRES (EXTREMES OU NON EXTREMES) SELON LA METHODOLOGIE UNIQUE

1. Pré-identification communautaire

Etape 1 : Information et sensibilisation des autorités départementales et locales sur le processus d'identification des ménages pauvres (extrêmes ou non extrêmes) et les modalités de création et de mise en place des organes de pilotage.

1. Il est organisé, dans chaque préfecture, une séance de travail pour informer et sensibiliser les acteurs départementaux et locaux (membres des comités communaux de pilotage : Maires, Chefs de Centres de Promotion Sociale -CPS, Chefs de Services de Développement Local et de la Planification - CSDLP, Médecins Chefs de Communes, Responsables de Développement Rural, Responsables d'OSC, Chefs de Circonscriptions scolaires) sur les modalités d'identification et de prise en charge des ménages pauvres (extrêmes ou non-extrêmes).
2. Ces séances d'information sont organisées dans les Préfectures des Départements et sont placées sous la présidence du Préfet.
3. Les discussions sur les projets d'arrêté de mise en place des comités communaux de pilotage et des comités d'arrondissement font partie de l'ordre du jour.
4. La composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des comités de pilotage sont discutées au cours de la séance.
5. Le maire est chargé de mettre en place par arrêté les comités de pilotage de commune et d'arrondissement et en informe le préfet dans les cinq (05) jours ouvrables qui suivent les séances d'information.

Etape 2 : Mise en place des organes de pilotage du processus (niveau communal et arrondissement)

6. Il sera créé dans chaque commune, un comité communal de pilotage du processus d'identification des ménages pauvres (extrêmes ou non-extrêmes).
7. Le comité communal de pilotage est composé comme suit :
 - le Maire ou un de ses adjoints, Président du comité ;
 - le ou les Chefs de Centre de Promotion Sociale (CPS), Secrétaire permanent du comité Communal et premier rapporteur ;
 - le Chef du service de développement local et planification de la mairie, 2^{ème} rapporteur ;
 - le Médecin Chef de la Commune ;
 - le Chef de la Circonscription Scolaire ;
 - le responsable du développement rural de la commune ;
 - le représentant local des organisations de la société civile (OSC), de préférence une association caritative.

Un arrêté communal crée le comité de pilotage et précise ses attributions.

8. Le comité communal de pilotage est chargé de :
 - mettre en place des sous-comités de pilotage au niveau de chaque arrondissement ;
 - former les membres des sous-comités de pilotage sur le processus et les outils d'identification des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) ;
 - appuyer la sélection des membres des comités villageois d'identification (CVI) des pauvres (extrêmes ou non extrêmes) ;
 - former les membres des CVI sur la méthodologie et les outils de ciblage des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) ;
 - superviser les séances d'apurement des listes des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) pré-identifiés au niveau des villages ;
 - superviser les enquêtes PMT dans les villages ;
 - appuyer les séances de restitution communautaire ;
 - veiller à une bonne gestion des listes établies sur les pauvres (extrêmes ou non extrêmes).

Les membres des comités communaux de pilotage se répartissent par arrondissement pour la supervision du processus.

9. Les sous-comités de pilotage d'arrondissement sont composés comme suit :

- le chef d'arrondissement ou son représentant, président du comité d'arrondissement ;
- un membre du comité de gestion des centres de santé (COGECS) ;
- un représentant local d'une OSC, de préférence une association caritative ;
- le représentant local du Service Communal du Développement Agricole ;
- le représentant local du CPS, secrétaire du comité.

10. Les comités de pilotage d'arrondissement sont chargés de :

- appuyer l'organisation des assemblées villageoises d'information et de sélection des membres des comités villageois d'identification des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) ;
- appuyer la formation des membres des CVI ;
- accompagner les séances de pré-identification des chefs de ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) par les CVI ;
- faire valider par les chefs de villages et/ou de quartiers de villes les listes des chefs de ménages établies par les CVI ;
- organiser les assemblées générales de validation des listes pré-identifiées et apurées ;
- procéder à la rectification des noms de chefs de ménages pré-identifiés par les CVI en s'assurant que les noms inscrits se rapportent à des chefs de ménages dans la communauté et en rapprochant ces noms avec ceux figurant sur les cartes nationales d'identité, les actes de naissance ou les jugements supplétifs, les cartes ou récépissés LEPI ou RAVIP, les permis de conduire ou toutes autres pièces d'identité détenues par les chefs de ménages pré-identifiés ;
- acheminer les listes rectifiées aux comités communaux de pilotage ;
- appuyer les enquêtes PMT dans les ménages ;
- veiller à la qualité et à la sincérité du processus au niveau arrondissement.

Les membres des comités d'arrondissement se répartissent par village pour la supervision du processus.

Etape 3 : Formation des formateurs et des membres des organes de pilotage du processus (niveau communal et arrondissement)

11. Le Comité National Socle de Protection Sociale, à travers des compétences approuvées, assure la formation des formateurs et des membres des comités communaux de pilotage sur les notions

de : (i) pauvreté extrême et pauvreté non-extrême, (ii) ménage et chef de ménage et (iii) méthodologie et outils de ciblage des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes).

12. La formation des membres des sous-comités de pilotage d'arrondissement est assurée par les membres des comités de pilotage de commune (C/CPS et C/SDLP).

Etape 4 : Assemblée générale villageoise / Mise en place des comités villageois d'identification des plus pauvres

13. Sous la supervision des membres des comités communaux de pilotage, les comités de pilotage d'arrondissement organisent des assemblées villageoises pour sélectionner les membres des Comités Villageois d'Identification des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes).

14. Tous les hameaux ou agglomérations du village ou du quartier de ville sont bien représentés à l'assemblée villageoise ou de quartier de ville par leurs personnes ressources (chefs de village, anciens chefs de village, conseillers locaux anciens et nouveaux, notables, chefs religieux, responsables d'association, etc.),

15. L'assemblée générale d'information doit être consacrée uniquement aux modalités de ciblage des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) et à la désignation des membres des CVI.

16. Les membres des CVI sont des personnes ressources/leaders communautaires choisis en fonction de leur : (i) intégrité, (ii) honnêteté, (iii) probité, (iv) parfaite connaissance du village (tous les hameaux ou agglomérations, tous les groupes et sous-groupes) et surtout (v) lien avec les actions de développement au niveau local et des questions d'appui aux personnes déshéritées.

17. Le membre de CVI n'est pas éligible comme un pauvre (extrême ou non extrême) ;

18. La sélection des membres des comités villageois d'identification doit se faire dans la transparence, au vu et au su de tous, au cours d'une assemblée villageoise. La qualité des personnes choisies : transparence, connaissance du village et impartialité, influence grandement la qualité et la fiabilité des listes produites.

19. Les membres composant les CVI (07 personnes) doivent être représentatifs de tous les hameaux et agglomérations de leurs villages ou quartiers de ville. Il est à éviter des groupes avec un nombre élevé de personnes. Mais il faut aussi éviter de laisser tomber des personnes qui pourraient constituer plus tard des freins au processus.

Etape 5 : Formation des membres des comités villageois d'identification des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes)

20. Une fois les membres du comité villageois d'identification constitués, ces derniers reçoivent sur place, juste après l'assemblée générale, une formation sur :
- le concept de pauvreté (extrême ou non extrême) ;
 - la notion de ménage et de chef de ménage ; et
 - la méthodologie d'identification des ménages pauvres (extrêmes ou non extrêmes).
21. La formation sur le concept est le moment de s'entendre avec la communauté sur la définition, le contenu et les limites du concept « pauvre (extrême ou non extrême » ainsi que les notions de ménage et de chef de ménage.
22. La formation des membres de CVI est assurée par un membre du sous-comité de pilotage d'arrondissement assisté d'une personne ressource locale en charge de l'encadrement du processus au niveau dudit village ou quartier de ville.

Etape 6 : Croisement des noms des chefs de ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) /établissement de la liste consensuelle des ménages pauvres (extrêmes et non-extrêmes) pré identifiés par les CVI,

23. La plénière/croisement des noms se fait sur place juste après la formation des CVI.
24. Pour soumettre un cas à l'analyse de la plénière, les membres de CVI peuvent donner soit les noms, les surnoms, ou des indications particulières pour permettre aux autres membres CVI de reconnaître le cas.
25. Le processus de proposition des cas de chef de ménage pauvres (extrêmes ou non extrêmes) se fait hameau par hameau ou agglomération par agglomération.
26. Sur chaque cas proposé, le CVI concerné précise les éléments caractéristiques de pauvreté (extrême et non extrême) observables sur le cas.
27. Les membres des CVI procèdent à une analyse argumentée de l'état de pauvreté extrême ou non extrême du cas proposé, notamment de sa capacité à satisfaire les besoins fondamentaux (alimentaire ou non alimentaire). Une décision consensuelle d'acceptation ou de rejet du cas est prise par les membres du CVI.

28. Deux listes sont ouvertes par village/quartier de ville. La première concerne les pauvres extrêmes et la seconde les pauvres non extrêmes. Si le cas proposé est accepté par la plénière, l'information donnée sur le cas (nom et prénoms, nom seul, prénom seul ou surnom) est transcrite sur la liste consensuelle appropriée.

Etape 7 : Première restitution à la communauté de la liste des ménages pauvres (extrêmes ou non-extrêmes) pré-identifiés aux programmes de protection sociale.

29. Une deuxième assemblée villageoise est organisée pour restituer à la communauté la liste des ménages pauvres (extrêmes ou non-extrêmes) retenus à l'issue de la plénière des membres de CVI.

30. Cette première restitution vise à s'assurer qu'aucun ménage éligible n'a été oublié par les CVI. En cas d'oubli de ménage éligible, les CVI procèdent à la correction de la liste consensuelle du village.

31. Les listes consensuelles retenues dans chaque village sont remises au comité communal de pilotage pour approbation et archivage en attendant la programmation des enquêtes PMT. Elles doivent, par ailleurs, être gardées (en copie) au niveau du chef de village, du chef CPS (secrétaire permanent) et à la mairie.

2. Mise en œuvre du PMT

Etape 8 : Enquête PMT auprès des ménages pré identifiés.

32. A l'issue de la plénière, une enquête légère auprès des ménages pauvres pré- identifiés est réalisée pour évaluer l'état du moment du pauvre. Le formulaire électronique d'enquête sociale PMT est l'outil utilisé pour cette enquête.

33. Les enquêtes sont réalisées par des enquêteurs ayant une bonne maîtrise des langues du milieu. Il est à éviter qu'un enquêteur intervienne dans son propre milieu de résidence ou de naissance.

34. Les enquêteurs retirent les listes consensuelles arrêtées au niveau de chaque village. Ils recherchent ensuite les ménages sur le terrain, s'entretiennent avec le chef de ménage ou son conjoint (en cas d'absence du chef de ménage). Ils recueillent des informations sur les

personnes à charge du chef de ménage et prennent les photos d'identité du chef de ménage et des personnes à sa charge.

35. Les Chefs des CPS et les acteurs de la Protection Sociale au Bénin assurent la supervision de l'enquête.

Etape 9. Traitement des données

36. Les données, lorsqu'elles sont collectées avec des fiches d'enquête, sont saisies dans un logiciel approprié en vue de l'établissement des listes des ménages pauvres (extrêmes ou non extrêmes) par village avec leurs scores de pauvreté.

37. Lorsque les données sont collectées avec des Smartphones, elles sont traitées directement au niveau des bureaux des structures d'exécution concernées, puis communiquées aux membres des comités de pilotage pour la restitution dans les communautés.

38. Tout ménage totalisant un score en dessous du seuil d'éligibilité fixé pour les pauvres extrêmes sera déclaré pauvre extrême. En revanche, il sera déclaré pauvre non extrême, s'il totalise un score en dessous du seuil d'éligibilité fixé pour les pauvres non extrêmes et supérieur ou égal au seuil d'éligibilité fixé pour les pauvres extrêmes.

39. Les listes ainsi établies sont imprimées village par village.

Etape 10. Deuxième restitution à la communauté

40. Les membres des comités de pilotage procèdent à la restitution de la liste provisoire issue du PMT à la communauté.

41. Ils comparent la liste PMT à celle retenue à la première restitution communautaire et prennent en compte les commentaires et suggestions éventuels formulés par la communauté.

42. La liste finale est établie à la suite de la deuxième restitution. Les données sont saisies dans le registre social unique.

3. Elaboration d'un registre social unique (RSU) des bénéficiaires des programmes de protection sociale.

Etape 11 : Le registre social unique sur les pauvres (extrêmes ou non extrêmes)

43. Le registre social unique des bénéficiaires des programmes de protection sociale est mis en place au Ministère en charge des affaires sociales.
44. Les modalités de gestion du registre social unique seront précisées par une décision du comité socle de protection sociale, conformément à la réglementation en vigueur.
45. Les projets et programmes de protection sociale ainsi que les différents organismes intervenant sur la cible pauvre (extrême ou non extrême) peuvent avoir accès à tout moment aux informations de cette base de données, conformément à la réglementation en vigueur.

Etape 12 : Modalités d'actualisation de la liste des pauvres (extrêmes ou non extrêmes)

46. La liste des ménages pauvres (extrêmes ou non-extrêmes) peut être actualisée exceptionnellement par incorporation de ménages victimes de chocs et après avis motivé du comité de pilotage.
47. Des mises à jour en continue sur : i) les modifications de l'identification des membres du ménage ; ii) la correction de la localisation ; iii) la modification de la condition particulière d'un membre du ménage et iv) les modifications dans la composition du ménage seront faites via un système de plaintes et réclamations auprès des CPS. Les deux derniers cas requièrent la présentation de pièces justificatives. La mise à jour continue du registre interviendra dans un délai de trois mois au plus.
48. La mise à jour globale de la liste des bénéficiaires par le comité de pilotage interviendra tous les trois (03) ans. Elle est liée aux changements dans les conditions économiques qui déterminent l'admissibilité des ménages comme pauvres (extrêmes et non extrêmes).
49. Les CVI sont à nouveau reconstitués et procèdent à l'appréciation des ménages initialement sélectionnés et qui ont vu leurs conditions de vie s'améliorer et ceux qui n'étaient pas sélectionnés et qui ont vu leurs conditions de vie se dégrader sur les trois années.
50. La liste de chaque catégorie de ménage est soumise au comité de pilotage qui organise le PMT et établit la liste des nouveaux ménages éligibles du village.
51. Les données nouvelles sont acheminées vers le registre social unique pour son actualisation.

4. Utilisation du registre social unique

Etape 13 : Condition d'accès aux programmes de protection sociale

52. La carte RAVIP est la condition sine qua non d'accès aux services offerts aux ménages éligibles aux programmes de protection sociale (transferts monétaires, travaux HIMO, assurance maladie, éducation, etc.).
53. La confirmation de l'identité des bénéficiaires des programmes de protection sociale est réalisée par les empreintes digitales à travers la liaison du registre social unique au RAVIP.

MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE SELECTIVE

Etape 14 : Identification des ménages victimes de chocs (incendies, inondations)

En cas de catastrophe naturelle ou de chocs exogènes tels qu'un incendie ou une inondation, l'identification des ménages affectés qui pourraient tomber dans la catégorie des pauvres (extrêmes ou non extrêmes) se fait de la manière suivante :

- L'assistant social (chef CPS) se saisit du cas et procède à l'enquête sociale, démarche habituelle du ministère en charge des Affaires Sociales.
- Pour déterminer le score de pauvreté du cas, il lui applique, en plus de l'outil d'enquête sociale du ministère en charge des Affaires Sociale, le PMT.
- Un rapport d'enquête sur chaque cas est réalisé et soumis à l'appréciation du comité communal de pilotage.
- Après l'avis motivé du comité communal de pilotage sur chaque cas soumis à son appréciation, la liste des ménages éligibles est envoyée au ministère en charge des Affaires Sociales pour une actualisation du registre social unique et la prise en charge des intéressés.

CONCLUSION

Ce guide vise à proposer une démarche progressive et cohérente pour l'identification des pauvres (extrêmes ou non extrêmes). Cette démarche est déclinée en quatorze étapes dont les principales portent sur la mise en place des organes de pilotage du processus au niveau communal et arrondissement, la constitution de la liste des ménages pauvres (extrêmes ou non-extrêmes), la restitution de la liste définitive des pauvres à la communauté et l'établissement du registre social unique de portée nationale sur les pauvres (extrêmes ou non-extrêmes).

En cas de survenance d'un évènement inattendu pouvant affecter négativement le niveau de vie des ménages, la méthode sélective est appliquée pour identifier les ménages concernés et le registre social unique est mis à jour en conséquence.

Deux types de mises à jour ont été retenus : i) la mise à jour continue de tout changement dans l'identification des membres du ménage et sa localisation, (via le système de plaintes et réclamations ou par le biais des informations collectées par les programmes sociaux) et ii) la mise à jour totale et intégrale des changements dans les conditions économiques qui déterminent l'admissibilité des ménages comme pauvres (extrêmes et non extrêmes) et qui s'étalera sur une période de 3 ans.

Le présent guide devra être adapté au besoin, dans le respect des principes de base notamment l'implication active des communautés et la vérification statistique de la liste communautaire établie par la méthodologie retenue (le PMT).

ANNEXES

ANNEXE A1 LISTE CONSENSUELLE DES MENAGES PAUVRES EXTRÊMES PRE - IDENTIFIES PAR LA COMMUNAUTE

REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTERE DE _____
PROJET/ORGANISME _____

COMMUNE : _____

ARRONDISSEMENT : _____

VILLAGE/QUARTIER : _____

N° D'ordre	NOMS	PRENOMS	SURNOM	SEXE	HAMEAU/ ILOT / RUE MAISON

ANNEXE A2 LISTE CONSENSUELLE DES MENAGES PAUVRES NON EXTRÊMES PRE- IDENTIFIES PAR LA COMMUNAUTE

REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTERE DE _____
PROJET/ORGANISME _____

COMMUNE : _____

ARRONDISSEMENT : _____

VILLAGE/QUARTIER : _____

N° D'ordre	NOMS	PRENOMS	SURNOM	SEXE	HAMEAU/ ILOT / RUE MAISON