

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive est financé conjointement par le Bureau des politiques de développement du Programme des Nations Unies pour le développement et par le gouvernement du Brésil.

Le registre unique indonésien à l'usage des programmes de protection sociale

Adama Bah,¹ Suahasil Nazara² et Elan Satriawan³

C'est à la suite de la crise financière asiatique de 1997 que l'Indonésie commença à mettre en œuvre des programmes d'assistance sociale ciblés à l'attention des ménages comme des individus. En Indonésie, la crise avait en effet donné un coup d'arrêt à la croissance économique et entraîné une brusque hausse des prix au niveau national (en particulier dans le secteur alimentaire) qui provoqua une rapide et considérable hausse de la pauvreté. L'impact massif de la crise au niveau économique et social fit émerger la nécessité de déployer au plus vite de vastes programmes d'assistance sociale, collectivement désignés sous l'expression de « filets de sécurité sociale » (JPS), dont la vocation était de protéger les ménages et les communautés les plus affectés et d'écartier la possibilité de toute nouvelle expansion de la pauvreté. Ces programmes reposaient sur des données fournies par le Conseil national de coordination de la planification familiale validées au niveau local et avaient pour vocation première de lutter contre la pauvreté, même si des problèmes de ciblage vinrent compliquer la situation.

Tandis que l'économie et la société indonésiennes se remettaient de la crise, la plupart des programmes lancés pendant cette période ont traversé une phase d'expansion et sont devenus une composante permanente de la stratégie gouvernementale d'assistance sociale. Une seconde génération d'initiatives est venue s'y ajouter, composée de programmes de transferts monétaires conditionnels et non conditionnels financés par l'épargne générée grâce à la réduction des subventions aux combustibles fossiles entreprise entre 2000 et 2010. Pendant la même période, les approches de ciblage ont continuellement été améliorées, en particulier par le biais du premier et du second recensement de la population pauvre, à savoir l'enquête socio-économique de 2015 (PSE 2005) et la collecte de données de 2008 à l'usage des programmes de protection sociale (PPLS 2008). Le PSE 2005 et le PPLS 2008 furent menées dans le but précis d'identifier les bénéficiaires des programmes de transferts monétaires non conditionnels temporaires, lancés pour atténuer l'effet sur les ménages de la réduction des subventions aux combustibles fossiles opérée à l'époque.

Comme ce fut le cas des approches de ciblage employées dans le cadre des programmes du JPS, les enquêtes PSE 2005 et PPLS 2008 furent définies par l'urgence de la situation et la vitesse à laquelle elles furent réalisées peut s'expliquer par le besoin d'appuyer l'exécution de programmes liés à une crise ou à un besoin de compensation. Ce processus a toutefois donné lieu à des défauts de conception et contraint les décideurs politiques à adopter des mécanismes existants et déjà employés par d'autres programmes, pour beaucoup d'entre eux. Les approches de ciblage qui ont vu le jour pendant et après la crise financière asiatique se sont donc caractérisées par une forte dépendance envers les représentants gouvernementaux locaux et les fournisseurs de services locaux pour affiner le processus d'identification des bénéficiaires. Les ménages potentiellement éligibles ont été recensés dans le PSE 2005 et le PPLS 2008 à partir de consultations subjectives menées entre des agents de recensement et des dirigeants communautaires.

Acronymes et abréviations

BDU - Base de données unifiée à l'usage des programmes de protection sociale (*Basis Data Terpadu untuk Program Penanggulangan Kemiskinan*)

BSM - Transferts monétaires pour les étudiants pauvres (*Bantuan Siswa Miskin*)

FRP - Formulaire de résumé des remplacements (*formulir rekap penganti*)

Jamkesmas - Assurance maladie publique (*Jaminan Kesehatan Masyarakat*)

JKN - Assurance maladie nationale (*Jaminan Kesehatan Nasional*)

JPS - Filet de protection sociale (*Jaring Pengaman Sosial*)

KPS - Carte de protection sociale (*Kartu Perlindungan Sosial*)

PKH - Programme de transferts monétaires conditionnels pour les familles pauvres (*Program Keluarga Harapan*)

PMT - Formule de vérification indicative des ressources (*Proxy-Means Test*)

PPLS - Collecte de données pour les programmes de protection sociale (*Pendataan Program Perlindungan Sosial*)

PSE - Collecte de données socio-économiques (*Pendataan Sosial Ekonomi*)

Raskin - Programme de riz pour les pauvres (*Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*)

Susenans - Enquête socio-économique nationale (*Survei Sosial dan Ekonomi Nasional*)

TNP2K - Équipe nationale pour l'accélération de la réduction de la pauvreté (*Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan*)

UPSPK - Unité nationale de ciblage (*Unit Penetapan Sasaran Untuk Penanggulangan Kemiskinan*)

Des cas manifestes de manipulations par les élites ont toutefois marqué ce processus (SMERU, 2006) et la couverture des deux enquêtes s'est révélée insuffisante pour offrir un reflet fidèle de la répartition régionale de la pauvreté. Ces circonstances ont entraîné l'exclusion d'un grand nombre de ménages pauvres (erreurs d'exclusion) et d'inclusion de ménages vivant hors de la pauvreté (erreurs d'inclusion). De plus, ces enquêtes n'ont pas été utilisées par tous les programmes. Si la presque totalité des programmes d'assistance sociale destinés aux ménages partagent des critères de ciblage similaires et visent à atteindre les mêmes groupes de population, l'utilisation de mécanismes de sélection des bénéficiaires spécialement conçus pour chaque programme a donné lieu à une complémentarité limitée entre les différents programmes. Pour résoudre les problèmes de ciblage qui ont continué à miner l'efficacité de ces programmes de réduction de la pauvreté, le gouvernement indonésien a donc décidé d'instaurer un registre unique afin d'identifier les bénéficiaires des programmes d'assistance sociale.

La Base de données unifiée à l'usage des programmes de protection sociale (UDB)

La Base de données unifiée à l'usage des programmes de protection sociale (UDB) contient des informations socio-économiques détaillées concernant les ménages appartenant aux 40 pour cent les plus pauvres de la population indonésienne. Composé de données relatives à plus de 25 millions de ménages, l'UDB constitue la plus grande base de données de ce genre au monde.

Inscription des ménages

Les données consignées dans l'UDB proviennent de la collecte des données menées en 2011 pour les programmes de protection sociale (PPLS 2011). Le PPLS 2011 a quant à lui été conçu pour remédier au manque de précision et d'efficacité des enquêtes PSE 2005 et PPLS 2008.

L'identification des ménages recensés dans l'UDB s'est faite au moyen d'une approche novatrice conjuguant la méthodologie de la cartographie de la pauvreté d'Elbers *et al.* (2003) à des suggestions communautaires. On a commencé par réaliser une

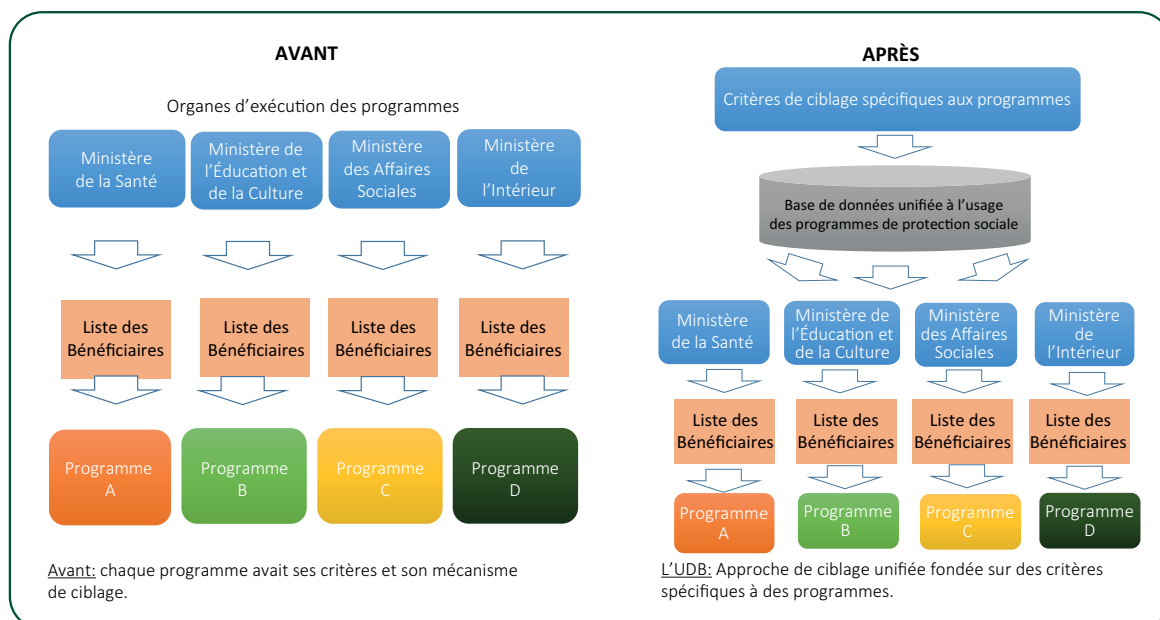
estimation des quotas de dénombrement (qui correspondent au nombre de ménages à recenser dans chaque zone) en se fondant sur la répartition des ménages composant les 40 pour cent les plus pauvres de la population, et ce pour tous les niveaux administratifs, de la province au village.⁴ Des listes préliminaires constituées d'une succession de noms et d'adresses des ménages à sonder en vue de l'élaboration de l'UDB ont ensuite été établies à partir du recensement de la population 2010. Le niveau de richesse des ménages a été évalué au moyen de formules de vérification indicative des ressources (*Proxy-Means Tests*, PMT) ; les ménages dont le niveau estimé de ressources se trouvait sous le seuil du quota d'énumération ont ainsi sélectionnés pour être recensés par *Statistics Indonesia*. En troisième lieu, les agents de recensement ont reçu l'instruction de sonder des ménages qui ne figuraient pas sur les listes préliminaires mais qui « leur semblaient pauvres » (repérage par l'enquête) ou leur avaient été indiqués par les trois ménages les plus pauvres des listes préliminaires (consultation des ménages pauvres).

En pratique, le travail de terrain réalisé dans le cadre du PPLS 2011 ne s'est pas fait sans heurts. Selon SMERU (2012), il n'était pas rare en effet que les instructions officielles d'exécution ne soient pas appliquées sur le terrain. Dans de nombreux districts par exemple, les ménages jugés non pauvres ont été supprimés des listes préliminaires par des agents de recensement ou des dirigeants communautaires et les consultations menées auprès des ménages pauvres se sont rarement déroulées conformément à ce qui avait été prévu. Malgré ces défis, le PPLS 2011 est parvenu à couvrir 45-50 pour cent de la population, une proportion proche du nombre initialement visé au niveau national.

Classification des ménages

Les indicateurs composant le questionnaire du PPLS 2011 ont été sélectionnés à partir de l'analyse de données issues de l'enquête socio-économique nationale (Susenas). Afin de limiter la possibilité pour que les citoyens interrogés ne cherchent à manipuler leurs réponses dans l'intention d'augmenter leurs chances de percevoir des bénéfices d'assistance sociale, les indicateurs ont également été choisis en fonction du degré

Tableau 1
Le ciblage des programmes d'assistance sociale avant et après l'UDB



de facilité avec laquelle les agents de recensement pouvaient les observer sur place. Grâce à ces indicateurs, les ménages inscrits dans l'UDB ont ainsi été classés en fonction de leur niveau estimé de richesse, calculé au moyen de 497 formules de vérification indicative des ressources (PMT), chacune propre à un district et dérivée des données de l'enquête Susenas (TNP2K, 2014).

Les processus de collecte des données et de classement par PMT se sont faits par district, mais des seuils d'éligibilité comparables au niveau national ont dû être fixés pour garantir que des ménages vivant dans des zones différentes du pays jouissent du même accès aux bénéfices du programme. L'enquête Susenas a été employée pour déterminer le nombre et le pourcentage de ménages de chaque décile vivant dans chaque district. Les ménages recensés dans l'UDB appartiennent aux quatre déciles les plus pauvres, qui peuvent encore être subdivisés en percentiles (lesquels s'échelonnent du 5^e au 40^e) pour répondre aux besoins de toutes les parties prenantes. La comparabilité au niveau national de la classification par déciles ou percentiles au sein de l'UDB fournit à ses utilisateurs (des responsables chargés de l'exécution de programmes de protection sociale) la souplesse nécessaire pour concevoir et exécuter des programmes en fonction des budgets disponibles et du niveau de couverture désiré.

Structure institutionnelle

Une unité nationale permanente de ciblage (UPSPK) a été mise en place pour gérer l'UDB et faciliter son usage en fournissant des informations et une assistance technique à ses utilisateurs. L'UPSPK a pour vocation d'optimiser l'usage de l'UDB et de contribuer au renforcement de l'efficacité des programmes d'assistance sociale aux niveaux local et national. L'UPSPK s'articule autour de trois principales fonctions :

- Aider les utilisateurs à accéder et à utiliser l'UDB, en développant notamment un ensemble simple de procédures permettant le partage des données ;

- Développer, exécuter et assurer la maintenance de l'infrastructure de technologie de l'information afin de garantir la disponibilité, la sécurité et l'intégrité des données de l'UDB ;
- Assurer le suivi de l'usage de l'UDB et évaluer l'efficacité de ce dernier en matière de ciblage, mais également mener les recherches nécessaires à l'amélioration constante du système.

Unification du système de ciblage grâce à l'UDB

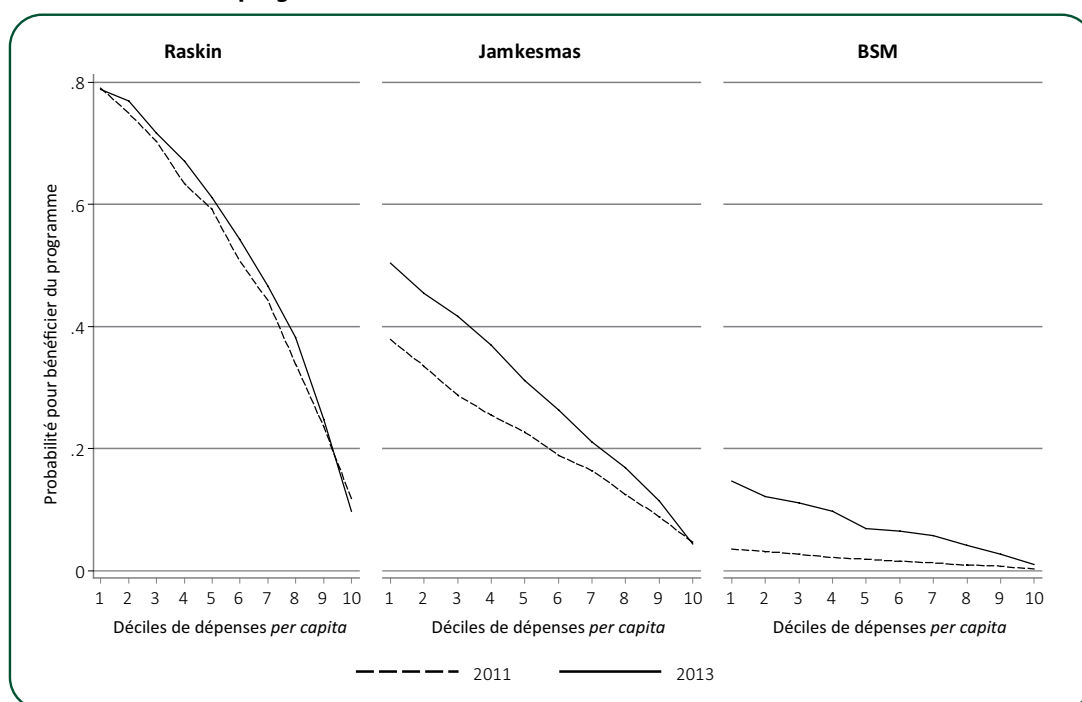
Le concept

L'UDB a été établi dans le but d'unifier les approches de ciblage des programmes indonésiens. L'adoption d'une approche de ciblage unique pour attribuer des quotas à des zones géographiques et sélectionner des bénéficiaires offre divers avantages aux programmes d'assistance sociale. La sélection des bénéficiaires à partir d'une source unique permet de réduire les coûts administratifs, puisque ce processus dispense les programmes individuels d'allouer leurs propres ressources à cette fin ; il leur est alors possible d'employer ces fonds pour résoudre d'autres entraves majeures de mise en œuvre.

Un tel outil permet aux programmes nationaux comme locaux d'atteindre une certaine complémentarité et au gouvernement de disposer d'un instrument lui permettant de jauger son progrès vers la convergence et l'intégration.

Le graphique 1 schématise le concept de l'unification du ciblage, qui revient à passer d'un scénario donné (« Vous avez un programme et devez trouver vos propres bénéficiaires ») à un autre (« Donnez-nous votre critère et nous vous fournirons la liste de bénéficiaires qui y correspond »). Avec l'instauration de l'UDB, les responsables de l'exécution des programmes disposent encore d'une certaine souplesse dans le choix de leur propre critère d'éligibilité. En plus de pouvoir adopter leur propre approche de ciblage, tous les programmes peuvent désormais reposer sur une source unique (l'UDB) afin d'identifier et de sélectionner les bénéficiaires en fonction de critères propres à chaque programme, voilà où réside la nouveauté.

Graphique 2
Incidence des bénéfices du programme, 2011 et 2013



Source: TNP2K (2015).

Premiers résultats : la précision du ciblage des programmes

Depuis 2012, les principaux programmes d'assistance sociale ont utilisé l'UDB pour identifier leurs bénéficiaires, à savoir « Du riz pour les pauvres » (Raskin), l'Assurance maladie publique (Jamkesmas),⁵ le Programme de transferts monétaires conditionnels pour les familles pauvres (PKH) et le Transfert monétaire pour les étudiants pauvres (BSM). Le Graphique 2 montre que l'incidence des bénéficiaires du Raskin, du Jamkesmas et du BSM a augmenté suite à la mise en place de l'UDB, conformément aux observations de Bah, Bazzi *et al.* (2014). La progression la plus limitée peut être attribuée au Raskin et s'expliquer par la longue tradition de partage du riz subventionné au sein de la communauté, qui diffère de l'attribution ciblée de cette denrée aux seuls bénéficiaires. L'absence de changement en matière de couverture entre 2011 et 2013 pourrait indiquer qu'aucune marge d'amélioration n'était disponible dans le cadre du Raskin, qui couvrait déjà presque toutes les familles les plus pauvres.⁶ Dans le cas du Jamkesmas et du BSM, la couverture totale a sensiblement augmenté entre 2011 et 2013, démontrant ainsi que le recours à l'UDB permettait d'atteindre de meilleurs résultats de ciblage. Il semblerait par ailleurs que ce soit les 10 à 30 pour cent des ménages les plus défavorisés (et non pas les moins défavorisés) qui aient le plus bénéficié de cette extension de la couverture.

Premiers résultats : complémentarité des programmes

Outre le renforcement de la précision du ciblage des programmes individuels, le registre unique vise à garantir aux ménages des bénéfices complémentaires accordés par des programmes multiples. L'UDB classe les ménages par décile, permettant ainsi à ses utilisateurs d'identifier des ménages ayant besoin de bénéficier simultanément de plusieurs programmes ; il profite en particulier aux ménages les plus pauvres, puisque l'UDB peut leur donner droit à tous les programmes d'assistance sociale. Les données de l'enquête Susenas de septembre 2013⁷ montrent que parmi les ménages ayant déclaré avoir bénéficié du PKH, 76 pour cent, 92 pour cent et 28 pour cent respectivement ont également déclaré avoir bénéficié du Raskin, du Jamkesmas et du BSM. De plus, 71 pour cent d'entre eux ont déclaré avoir bénéficié à la fois du Raskin et du Jamkesmas.

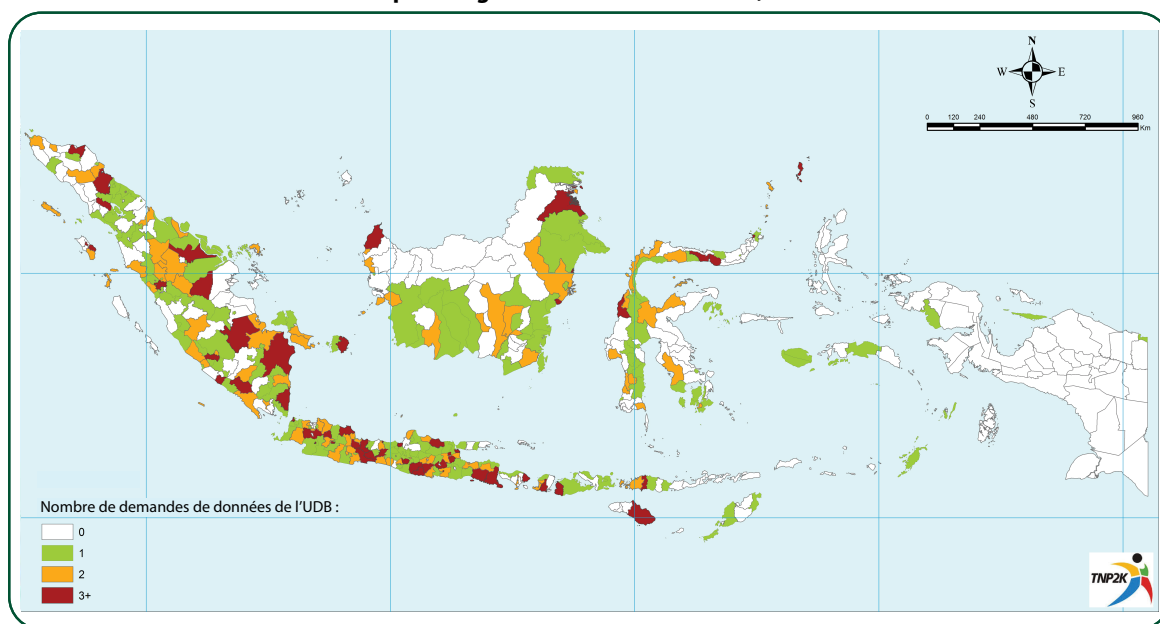
Les gouvernements locaux ont eux aussi manifesté un grand intérêt pour l'utilisation des données recueillies dans l'UDB. Entre 2012 et septembre 2014, plus de 500 institutions rattachées aux gouvernements locaux ont demandé à avoir accès aux données de l'UDB pour pouvoir planifier et exécuter plus de 1 500 programmes locaux d'assistance sociale et de réduction de la pauvreté. Ces institutions ont déclaré avoir eu recours à ces données avant tout pour pouvoir planifier leurs programmes et identifier leurs bénéficiaires potentiels (Bah, Mardiananingsih et Wijaya, 2014). Les données fournies sont en effet conçues pour répondre aux critères des programmes des gouvernements locaux et aux besoins de ces derniers, qui ont été nombreuses à recourir à ce type de données à plus d'une reprise (Graphique 3).

L'instauration de l'UDB a permis d'introduire des Cartes de protection sociale (KPS), qui ont contribué au renforcement de la complémentarité des programmes au niveau national. Il s'agit du premier mécanisme lancé en Indonésie permettant aux bénéficiaires de prendre part à différents programmes à la fois. L'UDB représente une avancée significative vers un système de protection sociale plus unifié et mieux intégré. Il fournit également l'occasion de renforcer la complémentarité entre des programmes locaux et nationaux, et en particulier entre les versions locales de programmes nationaux, telles que le Jamkesda (une assurance maladie régionale financée localement) ou le Raskin-da (des subventions au riz financées localement). L'UDB fournit aux gouvernements, lorsqu'ils en font la demande, des listes de bénéficiaires conçues pour garantir une complémentarité en matière de couverture ou de combinaison de bénéfices.

Accessibilité financière

Le coût total de l'instauration de l'UDB s'est élevé à près de 600 milliards d'IDR pour la collecte de données (le PPLS 2011) et son coût moyen de fonctionnement annuel s'est élevé à 16,3 milliards d'IDR entre 2012 et 2014, ce qui équivaut approximativement à 26 000 IDR par ménage recensé. Sachant que ces données ont été employées pendant trois années, le coût annuel par ménage recensé s'élève environ à 8 700 IDR, soit 0,70 USD. En guise de

Graphique 3
Demandes de données du BDT effectuées par des gouvernements de district, 2012–2014



Source: TNP2K (2015).

comparaison, Castaneda *et al.* (2005) ont indiqué que le coût annuel par personne recensée varie entre 0,20 et 1,20 USD dans les pays d'Amérique latine, plaçant l'UDB au rang des systèmes de ciblage présentant le rapport coût/efficacité le plus élevé au monde. De plus, les principaux programmes d'assistance sociale partagent désormais le même système de ciblage au lieu de devoir concevoir et financer leur propre mécanisme de ciblage. L'UDB permet par conséquent d'éviter la multiplication des coûts pour la sélection et le ciblage des bénéficiaires. Les coûts de mise en œuvre de l'UDB s'élèvent à 0,5 pour cent environ des dépenses totales du gouvernement central consacrées aux quatre principaux programmes nationaux d'assistance sociale (Jamkesmas/JKN, Raskin, BSM et PKH) entre 2012 et 2014.⁸ On pourrait également avancer que l'introduction de la KPS permet de renforcer encore davantage l'efficacité de l'UDB par rapport à son coût en réduisant les coûts associés à l'émission de cartes pour les bénéficiaires de chaque programme.

Mise en œuvre de l'UDB : des obstacles à surmonter

Malgré le rapide succès de l'UDB, il reste nécessaire de déployer de constants efforts afin de surmonter les obstacles persistants et d'améliorer plus encore la capacité de ce registre à identifier les bénéficiaires ciblés, à renforcer l'efficacité du programme et, par-dessus tout, à accélérer la réduction de la pauvreté. Les défis de mise en œuvre les plus manifestes ont trait à la mise à jour du système, qu'il soit question de l'enquête ou de la classification des ménages.

Mise à jour spécifique aux programmes

Si l'UDB est la seule source utilisée pour sélectionner les bénéficiaires des programmes, ne pas y être inscrit est synonyme d'exclusion de la plupart des programmes. Pour limiter ce risque, l'Équipe nationale pour l'accélération de la réduction de la pauvreté (TNP2K) a proposé de mettre en place le mécanisme des Formulaires de résumé des remplacements (FRP). Ces formulaires sont utilisés pour garder une trace de ce qui se dit lors des réunions communautaires, au cours desquels les

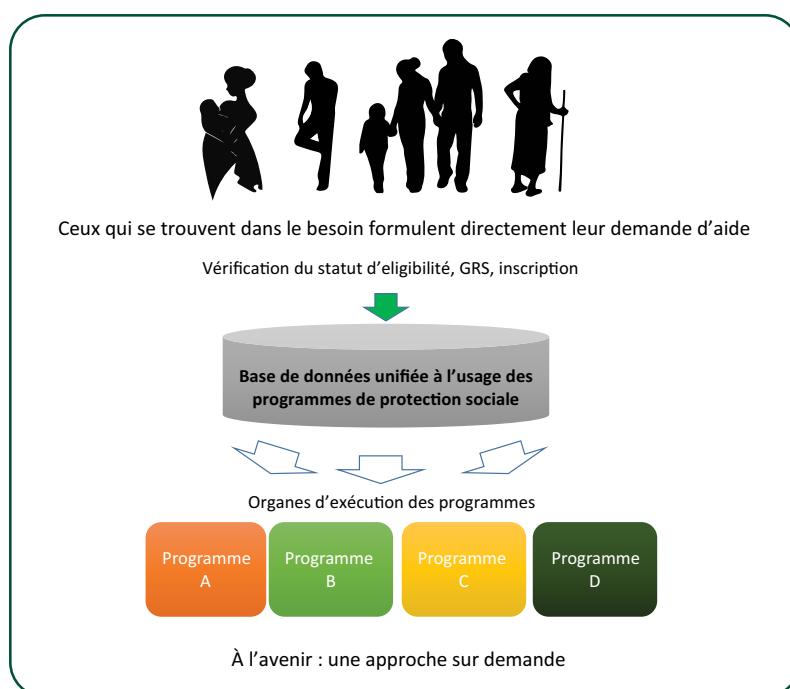
listes de bénéficiaires sont amendées puis utilisées pour la mise à jour de la base de données. Ce mécanisme vise à permettre la mise à jour en toute transparence des informations consignées dans l'UDB, mais aussi la correction des erreurs d'inclusion dans la classification des ménages, qui peuvent être source d'agitation sociale. Les activités de suivi de la TNP2K révèlent toutefois le besoin d'améliorer encore davantage ce mécanisme afin d'en assurer l'efficacité. L'application du mécanisme de FRP s'accompagne par exemple désormais d'une réglementation élaborée par le Ministère de l'Intérieur en vertu de laquelle les gouvernements des districts sont responsables de la mise en œuvre de ce mécanisme dans tous les villages de la région.

Réévaluation nationale

La mise à jour de l'UDB a été prévue pour 2015 ; elle fournit l'opportunité de renforcer l'efficacité du registre sur le moyen terme. Un nombre bien plus élevé de ménages a été sondé en vue de la constitution de l'UDB que lors des précédents recensements des ménages pauvres ; or, la question d'une couverture adéquate constitue un facteur essentiel dans l'amélioration de la précision du ciblage. La prochaine mise à jour à grande échelle permettra de parvenir à une plus grande précision en recensant davantage de ménages au moyen d'un processus de collecte de données plus transparent encore. Cette plus grande transparence sera rendue possible grâce à des consultations publiques visant à identifier les ménages qui devraient rester dans l'UDB et en complétant les listes préliminaires au recensement en y ajoutant des ménages potentiellement éligibles. La collecte des données devrait également s'accompagner d'une vaste campagne d'information impliquant les gouvernements locaux afin de s'assurer que le grand public est pleinement informé des objectifs, des conditions et des critères de l'UDB. Il s'agit d'un élément essentiel si l'on prétend renforcer la compréhension qu'a le public du registre unique, faciliter le travail des agents de recensement ou encore soulager les dirigeants communautaires de la pression potentielle liée à la sélection des bénéficiaires.

Graphique 4

L'avenir : un système de protection sociale unifié fondé sur une approche « à la demande »



Source: TNP2K (2015).

Sensibilisation du public

Pour permettre l'acceptation de l'UDB par ses utilisateurs et ses bénéficiaires et rendre les programmes plus efficaces, il est essentiel de sensibiliser les responsables locaux de l'exécution des programmes nationaux au sujet de l'UDB et du système de sélection des bénéficiaires sur lequel repose ce registre. Dans l'ensemble, il est nécessaire de mener des activités de sensibilisation plus nombreuses et de meilleure qualité au niveau local. Ce type d'efforts doit toutefois se faire de façon différenciée afin de pouvoir s'adapter aux différents besoins des responsables locaux, des communautés et des bénéficiaires. Les responsables locaux ont besoin d'informations détaillées sur les objectifs des programmes et les procédures d'exécution. Les communautés et les bénéficiaires ont quant à eux besoin d'informations sur les mécanismes et les critères de sélection. Si les utilisateurs et les bénéficiaires ne comprennent pas comment fonctionne l'UDB, ils rejeteront le processus de sélection et ses résultats, ce qui pourrait conduire les ménages à se partager les bénéfices de façon égale plutôt qu'à une allocation des bénéfices en faveur des bénéficiaires ciblés.

Système de gestion des plaintes

Le développement d'un système de gestion des plaintes solide et viable constitue lui-aussi un élément essentiel à l'amélioration de l'UDB. Les ménages et communautés auront une opinion négative du registre unique et le rejeteront s'il ne leur est pas possible d'exprimer leurs plaintes concernant le ciblage ni de demander à être évalués lorsqu'ils estiment être éligibles à des bénéfices qu'ils n'ont pas perçus. Pendant les entretiens, des responsables issus d'institutions rattachées aux gouvernements locaux et central ont signalé de nombreuses failles dans l'UDB. Si l'on se penche sur les chiffres réels, il apparaît toutefois qu'une part relativement faible des ménages ait été mal classée. On observe par exemple peu de différences entre l'application du mécanisme de RP et la validation locale, des pratiques grâce auxquelles les listes des bénéficiaires du PKH sont passées au crible pour détecter les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Un mécanisme efficace de gestion des plaintes permettra ainsi de renforcer la crédibilité de l'UDB, dans la mesure où la vocation de ce dernier consiste à englober tous les ménages éligibles aux programmes d'assistance sociale.

Vers un système de protection social unifié en Indonésie

L'instauration de l'UDB représente un grand progrès vers une approche unifiée de la sélection des bénéficiaires de programmes de protection sociale. À l'avenir, le système indonésien d'assistance et de protection sociale aura besoin de revoir ses principes de base en se concentrant sur les programmes et les organes d'exécution afin de s'orienter vers un système axé sur les ménages et leurs besoins et d'être en mesure d'apporter une meilleure assistance aux groupes de populations qui en ont besoin, de réduire plus efficacement la pauvreté et de protéger les ménages contre cette dernière.

Dans ce futur système reposant sur les droits des ménages, schématisé dans le Graphique 4, les familles et les communautés deviennent le point de départ d'une approche fondée sur la demande spontanée ; elles se voient ainsi offertes le droit à la parole pour exprimer leurs besoins et leurs demandes de soutien. Le registre unique demeure la référence lorsqu'il s'agit

de déterminer l'éligibilité et la seule obligation des responsables de l'exécution des programmes consiste à verser les bénéfices à tous les ménages jugés éligibles. Dans un système fondé sur les droits des ménages, les actions (l'exécution des programmes et le versement des bénéfices) sont déterminées par le statut d'éligibilité. Tout ménage ou individu jugé éligible à un programme donné peut bénéficier de ce dernier et la responsabilité de s'assurer qu'il en aille bien ainsi échoit au responsable de l'exécution du programme.

Le principe central d'un tel système consiste à disposer d'une grande flexibilité dans l'exécution des programmes afin d'être en mesure de répondre aux besoins des groupes de population éligibles. Une telle conception est assez éloignée de l'approche actuelle, selon laquelle les critères et le budget des programmes sont déterminés avant que ne soit évaluée la taille de la population cible. Les programmes d'assistance sociale existants ne placent pas l'individu au cœur du processus. Il a toujours existé une lacune d'information du public concernant ces programmes ; la population méconnaît donc bien souvent ses droits en tant que bénéficiaire et ne comprend pas les politiques générales sur lesquelles reposent les programmes. Elle n'a pas non plus connaissance des procédures existantes lui donnant le droit d'exprimer son opinion ou de déposer une plainte concernant des irrégularités d'exécution. Tout ne se résume pas toutefois à la sensibilisation. Comme l'expliquent Banerjee *et al.* (2014), les communautés ont besoin de recevoir les informations, mais aussi de pouvoir agir au vu de ces informations. Les communautés et les bénéficiaires ont souvent le sentiment d'« avoir de la chance » lorsqu'ils se voient attribuer un bénéfice accordé par un programme et adoptent par conséquent une attitude passive qui mine à différents égards l'efficacité de la mise en œuvre des programmes. À l'inverse, une approche fondée sur les droits autonomise les bénéficiaires et leur donne la possibilité de faire valoir leurs droits. ■

1. Economist with the UDB management unit, TNP2K.

2. Policy Working Group Coordinator, TNP2K, now Head of Fiscal Policy, Ministry of Finance, Indonesia.

3. Policy Working Group Coordinator, TNP2K.

4. Les divisions administratives sous-nationales indonésiennes vont de la province au district puis du sous-district au village. À l'époque de l'instauration du BDT, on comptait 33 provinces, 497 districts, plus de 6 000 sous-districts et près de 80 000 villages.

5. Depuis janvier 2014, Jamkesmas et d'autres programmes d'assurance destinés aux travailleurs du secteur formel ont fusionné pour constituer le Programme national d'assurance santé (JKN). En théorie, ce dernier donne droit à un ensemble complet de services de santé à quiconque s'acquitte des cotisations obligatoires. À l'époque du programme Jamkesmas, les cotisations du programme étaient payées par le gouvernement via le programme d'Assistance premium de l'Assurance maladie.

6. Le seul progrès possible consistait alors à augmenter la part des bénéfices perçus par les ménages les plus pauvres, ce que cherchent à faire Banerjee *et al.* (2014). Ils démontrent que l'introduction de la carte de bénéficiaire entraîne une hausse des bénéfices perçus par les ménages éligibles, tandis que les ménages non éligibles continuent de recevoir la même part des bénéfices.

7. Il s'agit des données les plus récentes qui se trouvaient disponibles à l'époque où cette analyse a été menée.

8. Calculs du Ministère des Finances, de la BAPPENAS (Agence centrale de planification) et du TNP2K.

References

Bah, A., S. Bazzi, S. Sumarto et J. Tobias (2014). 'Finding the Poor vs Measuring their Poverty: Exploring the Drivers of Targeting Effectiveness in Indonesia', *TNP2K Working Paper No. 20*. Jakarta, Équipe nationale pour l'accélération de la réduction de la pauvreté.

Bah, A., F.E. Mardianingsih et L. Wijaya (2014). 'An Evaluation of the Use of the Unified Database for Social Protection Programmes by Local Governments in Indonesia', *TNP2K Working Paper No. 6*. Jakarta, Équipe nationale pour l'accélération de la réduction de la pauvreté.

Banerjee, A., R. Hanna, J. Kyle, B.A. Olken et S. Sumarto (2014). *Information is Power: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia*, Working Paper. Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology.

Castaneda, T., K. Lindert, B. de la Briere, L. Fernandez, C. Hubert, O. Larranaga, M. Orozco et R. Viquez (2005). 'Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States', *Social Protection Discussion Paper Series*. Washington, DC, Banque mondiale.

Elbers, C., J. Lanjouw et P. Lanjouw (2003). 'Micro-level estimation of poverty and inequality', *Econometrica*, 71(1): 355–364.

SMERU (2006). *Rapid Appraisal of the Implementation of the 2005 Direct Cash Transfer Program in Indonesia: A Case Study in Five Kabupaten/Kota*. Research report. Jakarta, Institut de recherche SMERU.

SMERU (2012). *Rapid Appraisal of the 2011 Data Collection of Social Protection Programs (PPLS 2011)*. Rapport de recherche. Jakarta, Institut de recherche SMERU et Équipe nationale pour l'accélération de la réduction de la pauvreté.

TNP2K (2014). *Pembangunan Basis Data Terpadu Untuk Mendukung Program Perlindungan Sosial (Developing the Integrated Database to Support Social Protection Programmes)*. Jakarta, Équipe nationale pour l'accélération de la réduction de la pauvreté.

TNP2K (2015). *A Single Registry for Targeting Social Assistance in Indonesia. Lessons from the Establishment and Implementation of the Unified Database for Social Protection Programmes*. Jakarta, Équipe nationale pour l'accélération de la réduction de la pauvreté.

Les opinions exprimées dans cette note de synthèse sont celles de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement brésilien, du gouvernement indonésien, du gouvernement australien ni celles du Programme de Développement des Nations Unies.



Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive
Programme des Nations Unies pour le développement

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília - DF - Brazil

Téléphone: +55 61 2105 5000
E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org