



**REPUBLIQUE DU BENIN**

---

**COMITE SOCLE DE PROTECTION SOCIALE**

**GUIDE UNIQUE DE MISE EN ŒUVRE ET DE  
GESTION DU PROCESSUS DE CIBLAGE DES  
MENAGES PLUS PAUVRES**



**Banque mondiale, Mai 2014**

## Table des matières

<b>Contenu</b>	<b>Pages</b>
REMERCIEMENT	3
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	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.....	12
1.3. Elaboration de la base de données .....	13
1.4. Utilisation de la base de données.....	14
II-MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE SELECTIVE.....	14
CONCLUSION.....	15
ANNEXES.....	16
ANNEXE 1. Modele de liste consensuelle des menages plus pauvres pre identifies par la communaute .....	17
ANNEXE 2. Tableau de classement des menages pauvres extrêmes pre identifies par la communauté .....	18

## **REMERCIEMENT**

Le présent guide complète le rapport sur la définition et mise en œuvre d'une méthode unique d'identification des plus pauvres pour les programmes de protection sociale au Bénin. Il a été financé par la Banque Mondiale et placée sous la supervision d'un Comité Technique de Supervision du Comité Socle de Protection Sociale. Il présente les différentes étapes de ciblage communautaire des ménages les plus pauvres au Bénin.

Les auteurs remercient sincèrement les membres du Comité Socle de Protection, les fonctionnaires de la Banque Mondiale (en particulier John Van Dyck, Joachim Boko et Christophe Lemière), le coordonnateur du Projet de Renforcement des Performances du Système de Santé (PRPSS), le Secrétaire Exécutif du Projet de Services Décentralisés Conduits par les Communautés (PSDCC) et tous les participants à l'atelier de validation de ce guide pour leurs différents commentaires et suggestions.

## LISTE DES SIGLES ABREVIATIONS

PMT	Proxy Means Tests
PSDCC	Projet de Services Décentralisés Conduits par Les Communautés
PRPSS	Projet de Renforcement des Performances 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

## 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° 2012-542 du 17 décembre 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale et des Personnes du Troisième Age, le Ministère de la famille a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de développement social et de solidarité conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et à la vision et politique de développement du gouvernement. A ce titre, il est chargé entre autre de mettre en place une base de données et un dispositif de collecte et de traitement des informations pour réussir la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation au sein du ministère.

Le Bénin a validé en novembre 2013, une méthode 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.

Le présent guide complète le document de méthodologie unique d'identification des plus pauvres pour les programmes de protection sociale au Bénin. Il précise les différentes étapes de mise en œuvre du processus d'identification des ménages plus pauvres au niveau local et décrit les rôles et les responsabilités de chaque acteur impliqué.

# I- ETABLISSEMENT DE LA LISTE DES MENAGES LES PLUS PAUVRES SELON LA METHODOLOGIE UNIQUE

## 1.1. Pré-identification communautaire

### **Etape 1. Information et sensibilisation des autorités locales sur le processus d'identification des ménages plus pauvres et les modalités de création et de mise en place des organes de pilotage**

1. Il est organisé dans chaque commune, une séance de travail pour informer et sensibiliser les acteurs locaux (membres des conseils communaux, Chefs de Centre de Promotion Sociale (CPS) Médecin Chefs de Communes, Responsables de Développement Rural, Responsables d'OSC, etc.) sur les modalités d'identification et de prise en charge des ménages plus pauvres.
2. Ces séances d'information sont organisées dans les mairies des communes et sont placées sous l'autorité du maire ou de ses adjoints.
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 les comités de pilotage de commune et d'arrondissement.

### **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 plus pauvres.
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 service développement local et planification de la mairie, 2<sup>ème</sup> 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 plus pauvres,
- appuyer la sélection des membres des comités villageois d'identification des plus pauvres (CVI),
- former les membres des CVI sur la méthodologie et les outils de ciblage des ménages plus pauvres,
- superviser les séances d'apurement des listes des ménages plus pauvres pré identifiés au niveau des villages,
- superviser les enquêtes PMT dans les villages,
- appuyer les séances de restitution communautaire,
- veiller à une bonne gestion de la base de données sur les plus pauvres.

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

9. les comités de pilotage d'arrondissement sont composés :

- 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 plus pauvres (CVI),
- appuyer la formation des membres des CVI,
- accompagner les séances de pré identification des chefs de ménages plus pauvres par les CVI,
- faire valider les listes des chefs de ménages pré identifiés par les CVI par les Chefs de village ou de quartier de ville,
- 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 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, 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 membres des organes de pilotages du processus (niveau communal et arrondissement)**

11. le comité socle de protection sociale assure la formation des membres des comités communaux de pilotage sur les notions de : (i) pauvreté et d'indigence, (ii) ménage et de chef de ménage et (iii) sur la méthodologie et les outils de ciblage des ménages plus pauvres,

12. La formation des membres des sous-comités de pilotage d'arrondissement est assurée par les membres des comités de pilotage de commune.



#### **Etape 4 : Assemblée 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 plus pauvres (CVI),
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 plus pauvres et à la désignation des membres des CVI.
16. Les membres des CVI sont des personnes ressources/leaders communautaires choisis en fonction de : (i) leur intégrité, (ii) leur honnêteté, (iii) leur probité, (iv) leur parfaite connaissance du village (tous les hameaux ou agglomérations, tous les groupes et sous-groupes) et (v) surtout leur lien avec les actions de développement au niveau local et des questions d'appui aux personnes déshéritées,
17. 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,
18. Les membres composant les CVI (5 à 10 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 aussi, il faut 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 plus pauvres**

19. Une fois les membres du comité villageois d'identification constitués, ces derniers reçoivent sur place, juste après l'assemblée générale une formation sur :

- les concepts de pauvreté, d'extrême pauvreté et d'indigence,
- la notion de ménage et de chef de ménage, et,
- la méthodologie d'identification des ménages plus pauvres.

20. La formation sur le concept est le moment de s'entendre avec la communauté sur la définition, le contenu et les limites du concept « plus pauvres » et les notions de ménage et de chef ménage,

21. La formation des membres de CVI est assurée par un membre du comité communal de pilotage assisté d'un membre du sous-comité de pilotage d'arrondissement en charge de la supervision dudit village ou quartier de ville.

### **Etape 6. Croisement des noms des chefs de ménages plus pauvres /établissement de la liste consensuelle des ménages plus pauvres pré identifiés par les CVI,**

22. La plénière/croisement des noms se fait sur place juste après la formation des CVI,

23. 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,

24. Le processus de proposition des cas de chef de ménage plus pauvres se fait hameau par hameau ou agglomération par agglomération,

25. Sur chaque cas proposé, le CVI qui fait la proposition précise les éléments caractéristiques d'extrême pauvreté observables sur le cas,

26. Les membres de CVI procèdent à une analyse argumentée de l'état d'extrême pauvreté du cas proposé, notamment de sa capacité à satisfaire les besoins de base. Une décision consensuelle d'acceptation ou de rejet du cas est prise par les CVI,

27. 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 des ménages plus pauvres pré identifiés par la communauté. Un modèle de cette liste est joint en annexe.

## **Etape 7 Classement par ordre et par degré d'extrême pauvreté des chefs de ménages plus pauvres pré identifiés par les CVI**

28. Les chefs de ménages plus pauvres pré identifiés par les CVI sont classés en quatre (4) groupes et douze (12) catégories différentes. Cette catégorisation tient compte à la fois de : (i) l'existence de maladie ou de handicap, (ii) de l'âge, (iii) du sexe et (iv) de la capacité des chefs de ménages pré identifiés à satisfaire les besoins de base. Le tableau de catégorisation des chefs de ménages est joint en annexe 2,
29. Les noms des chefs de ménages retenus dans chaque catégorie sont ensuite classés par ordre à l'intérieur de chaque catégorie. A la fin de ce processus de classement, tous les chefs de ménages pré identifiés sont classés par degré d'extrême pauvreté,
30. Les membres de CVI signent la liste consensuelle après le classement des noms. Le chef de village signe la première et la dernière page de la liste et appose son cachet sur toutes les autres page de la liste consensuelle.
31. Une copie de cette liste provisoire est laissée au membre du sous-comité en charge du village pour les correction et rectification des noms à faire en se référant aux actes de naissance, jugements supplétifs, cartes d'identité ou les carte de LEPI (Liste Electorale Permanente Informatisée) des chefs de ménages pré identifiés.

## **Etape 8 : Première restitution à la communauté de la liste des ménages plus pauvres pré-éligibles**

32. Une deuxième assemblée villageoise est organisée pour restituer à la communauté la liste des ménages plus pauvres retenus à l'issue de la plénière des membres de CVI,
33. Cette première restitution vise à s'assurer qu'aucun ménage éligible n'a été oublié par les CVI. En cas d'oubli de ménage susceptible d'être éligible, les CVI procèdent à la correction de la liste consensuelle du village,
34. Les listes consensuelles retenues dans chaque village sont remises au comité de pilotage pour approbation et archivage en attendant la programmation des enquêtes ménages PMT. Elles doivent, notamment être gardées au niveau du chef de village, du chef CPS (secrétaire permanent) et à la mairie.

## **1.2. Mise en œuvre du PMT**

### **Etape :9 .Enquête PMT auprès des ménages pré identifiés.**

35. 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. La fiche d'enquête sociale PMT est l'outil utilisé pour cette enquête.
36. Tout ménage totalisant un score en dessous du seuil d'éligibilité (1131) sera déclaré plus pauvre ou pauvre extrême.
37. 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,
38. 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 de ses personnes à sa charge,

### **Etape 10. Traitement des données**

39. 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 plus pauvres par village avec leurs scores de pauvreté,
40. Lorsque les données sont collectées avec des Smartphones, elles sont traitées directement au niveau des bureaux d'exécution des structures d'exécution concernées puis communiquées aux membres des comités de pilotage pour la restitution dans les communautés,
41. Les listes sont imprimées village par village.

### **Etape 11. Deuxième restitution à la communauté**

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

43. Ils comparent la liste PMT à celle retenue à la première restitution communautaire et prennent en compte des commentaires et suggestions éventuels formulés par la communauté
44. La liste finale est établie à la suite de la deuxième restitution. Les données sont saisies dans la (les) base de données

### **1.3. Elaboration de la base de données**

#### **Etape 12 : La base de données nationale sur les plus pauvres**

45. Une base de données nationale sur les ménages plus pauvres est constituée au niveau du Ministère en charge de la famille,
46. Les modalités de gestion de la base de données sont précisées par une décision du comité socle de protection sociale,
47. Les projets, programmes de protection sociale ainsi que les différents organismes intervenant sur la cible pauvre extrême peuvent avoir accès à tout moment aux informations de cette base de données.

#### **Etape 13 : Modalités d'actualisation de la liste des plus pauvres**

1. La liste des ménages plus pauvres peut être actualisée exceptionnellement par incorporation de ménages victimes de chocs et après avis motivé du comité de pilotage. Mais chaque deux ans, le comité de pilotage, procédera à une actualisation globale de la liste des bénéficiaire de chaque village.
2. Les CVI sont à nouveau reconstitués et procèdent à l'appréciation des ménages initialement sélectionnés et qui ont vu leur conditions de vie améliorée et ceux qui n'étaient pas sélectionnés et qui ont vu leur condition de vie se dégradée sur les deux années,
3. La liste de chaque catégorie de ménage est soumise au comité de pilotage qui organise le PMT et établie la liste des nouveaux ménages éligibles du village,
4. Les données nouvelles sont acheminées vers la base de données nationale pour son actualisation.

## **1.4. Utilisation de la base de données**

### **Etape 14 : Etablissement de la carte des bénéficiaires des programmes de protection sociale**

48. Les ménages éligibles aux programmes de protection sociale (transferts monétaires, travaux HIMO, couverture maladie, éducation, etc.) reçoivent une carte de membre qui leur donne accès aux services couverts,
49. La nature et les modalités d'établissement de cette UNIQUE seront discutées au sein du comité socle de protection sociale,

## **II- MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE SELECTIVE**

### **Etape 15 : Identification des ménages victimes de chocs (incendies, inondations),**

5. L'assistant social (chef CPS) se saisit du cas et procède à l'enquête sociale, démarche habituelle du ministère en charge de la famille,
6. Pour déterminer le score de pauvreté du cas, il lui applique en plus de l'outil d'enquête sociale du ministère en charge de la famille, le PMT,
7. Un rapport d'enquête sur chaque cas est réalisé et soumis à l'appréciation du comité communal de pilotage,
8. Après l'avis motivé du comité de pilotage sur chaque cas soumis à son appréciation, les ménages éligibles sont envoyés au ministère en charge de la famille pour une actualisation de la base de données et la prise en charge des intéressés.

## **CONCLUSION**

Ce guide vise à proposer une démarche progressive et cohérente pour le ciblage des plus pauvres au niveau communal. Elle est déclinée en treize 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 plus pauvres, la restitution de la liste définitive des plus pauvres à la communauté et la constitution d'une base de données nationale sur les plus pauvres.

## ANNEXES



**ANNEXE 1. LISTE CONSENSUELLE DES MENAGES PLUS PAUVRES PRE IDENTIFIES PAR LA COMMUNAUTE**

REPUBLIQUE DU BENIN  
MINISTERE DE \_\_\_\_\_  
PROJET/ORGANISME \_\_\_\_\_

**LISTE CONSENSUELLE DES MENAGES PLUS PAUVRES PRE IDENTIFIES PAR LES COMMUNAUTES**

---

COMMUNE : \_\_\_\_\_

ARRONDISSEMENT : \_\_\_\_\_

VILLAGE/QUARTIER : \_\_\_\_\_

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

**ANNEXE 2. TABLEAU DE CLASSEMENT DES MENAGES PAUVRES EXTREMES  
PRE IDENTIFIES PAR LES CVI**

GROUPES	CARACTERISTIQUES	CATEGORIE	
<b>CHEF DE MENAGE MALADE OU HANDICAPE (INACTIFS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MALADES CHRONIQUES (DIABETE, HYPERTENSION ARTERIELLE, DREPANOCYTOSE, TOXICOMANIE, SIDA, HEPATITE, BRONCHO-PNEUMOPATHIE, MALADIES NEURO DEGENERATIVES, DEFICIENCE MENTALE, ETC.)</li> <li>- MALVOYANTS, SOURDS MUETS,</li> <li>- HANDICAPES PHYSIQUES</li> </ul>	1	
<b>CHEF DE MENAGE DE PLUS DE 60 ANS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SANS CAPACITE PERSONNELLE POUR ASSURER SES BESOINS DE BASE (SE NOURRIR, LOGER, VETIR, SE SOIGNER, ENVOYER DES ENFANTS A L'ECOLE),</li> <li>- SANS ASSISTANCE (PAS D'ENFANTS QUI LUI VIENT EN AIDE, DEPEND DE LA COMMUNAUTE)</li> </ul>	2	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SE DEBROUILLE PLUS OU MOINS POUR ASSURER SES BESOINS DE BASE,</li> <li>- FAIT DE PETITES ACTIVITES POUR SE NOURRIR</li> </ul>	3	
<b>CHEF DE MENAGE AGE DE [25- 60 ANS]</b>	N'A AUCUNE CAPACITE POUR SATISFAIRE SES BESOINS DE BASE	FEMME	4
		HOMME	5
	SE DEBROUILLE PLUS OU MOINS POUR SATISFAIRE SES BESOINS DE BASE,	FEMME	6
		HOMME	7
	A BESOIN DE TRES PEU D'AIDE POUR SATISFAIRE SES BESOINS DE BASE	FEMME	8
		HOMME	9
<b>CHEF DE MENAGE AGE DE [MOINS DE 25 ANS]</b>	N'A AUCUNE CAPACITE POUR SATISFAIRE SES BESOINS DE BASE	10	
	SE DEBROUILLE PLUS OU MOINS POUR SATISFAIRE SES BESOINS DE BASE,	11	
	A BESOIN DE TRES PEU D'AIDE POUR SATISFAIRE SES BESOINS DE BASE	12	