



Série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les avis exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à sa direction.

Comment aider les ménages dans les pays émergents et les pays en développement : système d'identité, données socio-économiques et distribution numérique¹

Déterminer comment protéger les ménages constitue un enjeu majeur pour les dirigeants pendant une crise économique. Pour aider les groupes touchés, il est indispensable de disposer d'une information suffisante sur les ménages (revenus et composition, entre autres) et d'un système de distribution fiable pour acheminer l'aide aux bénéficiaires ciblés. Cette exigence est problématique dans les pays émergents et les pays à faible revenu où l'économie informelle occupe beaucoup de place et où l'information sur l'emploi et les revenus d'une grande partie de la population est par conséquent limitée. La présente note traite de l'importance des systèmes d'identité, de l'intégration des bases de données socio-économiques et des systèmes numériques de distribution de l'aide pour élargir la couverture de la protection sociale dans ces conditions.

Veillez adresser vos questions ou commentaires sur la présente note à cdsupport-spending@imf.org.

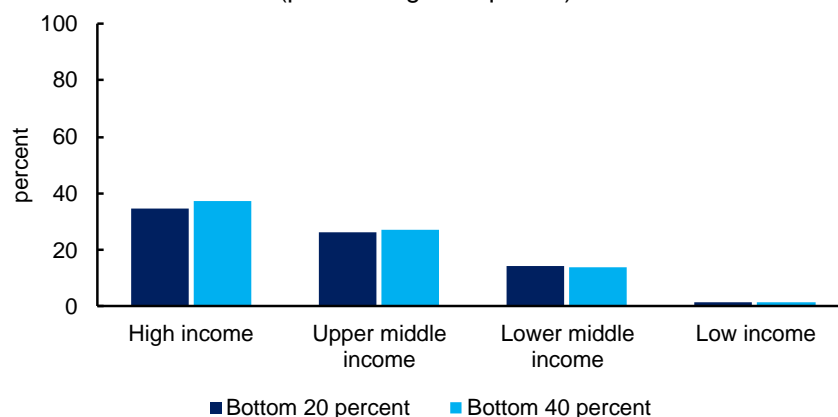
Déterminer comment aider les travailleurs et les ménages qui subissent un choc sur leur emploi et leur revenu constitue un enjeu majeur pour les dirigeants des pays émergents et des pays à faible revenu². Pour diriger l'aide publique vers les personnes qui en ont besoin, une source vérifiable d'information sur l'emploi et les revenus est indispensable. Or, on ne dispose habituellement de données de cette nature que pour les travailleurs du secteur « formel » qui sont officiellement inscrits en tant qu'employés ou travailleurs autonomes et qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu et aux charges sociales. L'absence d'information sur les « travailleurs informels » restreint la capacité des administrations publiques à diriger efficacement des

¹ Rédigé par Delphine Prady.

² Voir, dans la même série, la note intitulée « *Politiques de dépenses en soutien aux entreprises et aux ménages* ».

ressources vers les ménages touchés, un problème particulièrement aigu dans les pays en développement à faible revenu (PDFR) où le secteur informel occupe une place importante et regroupe environ les deux tiers des travailleurs³. Ce facteur explique la très faible couverture des systèmes d'assurance sociale dans ces pays qui fondent habituellement l'admissibilité aux prestations et le niveau de celles-ci sur le revenu des personnes et sur leur situation d'emploi « formelle » (figure 1).

Figure 1. Couverture des programmes d'assurance sociale, par groupe de revenu (moyenne 2008-2016)
(pourcentage du quintile)



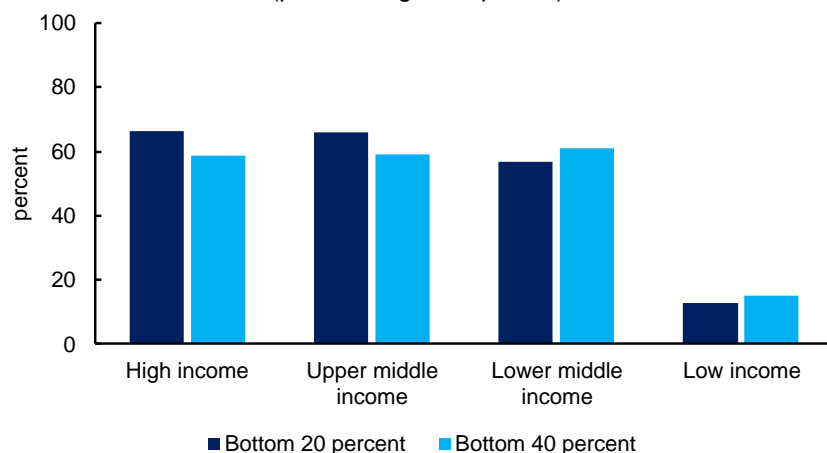
Source : Services du FMI, d'après la base de données Aspire de la Banque mondiale.
Note : Pourcentage de la population participant à des programmes d'assurance sociale (y compris les bénéficiaires directs et indirects).

Comme ils n'ont pas accès à des prestations d'assurance sociale, les travailleurs informels et leur famille s'en remettent habituellement au filet de sécurité sociale pour se protéger contre la pauvreté et les chocs de revenu⁴. À cause de l'importance du secteur informel dans les PDFR, le filet de sécurité de ces pays repose en général davantage sur des méthodes de ciblage non liées au revenu et notamment sur des critères de substitution imparfaits comme les caractéristiques démographiques (présence d'enfants ou de personnes âgées), le lieu de résidence ou la propriété d'un logement ou d'autres biens. Malgré tout, les filets de sécurité sociale sont fragiles dans bien des PDFR et peinent à couvrir les groupes les moins favorisés financièrement qui sont aussi les plus vulnérables aux chocs de revenus à court terme (figure 2). Cette caractéristique est particulièrement fâcheuse dans le contexte d'une crise économique, vu la difficulté d'étendre rapidement la couverture des programmes de sécurité sociale existants à cause, entre autres, des contraintes administratives, du manque d'information et de l'espace budgétaire limité.

³ Banque mondiale. 2019. Rapport intitulé *Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*.

⁴ Bien des arrangements familiaux ou communautaires, traditionnels et informels en place pour atténuer les risques de perte de revenu sont perturbés et ne fonctionnent habituellement pas efficacement pendant un choc systémique (voir Grosh et coll., 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, DC : Banque mondiale).

Figure 2. Couverture des programmes d'assistance sociale, par groupe de revenu (moyenne 2008-2016)
(pourcentage du quintile)



Source : Services du FMI, d'après la base de données Aspire de la Banque mondiale.
Note : Pourcentage de la population participant à des programmes d'assurance sociale (y compris les bénéficiaires directs et indirects).

Pour étendre la portée potentielle des filets de sécurité sociale, certains pays en développement travaillent à mettre en place des systèmes d'identité intégrés aux bases de données socio-économiques publiques et à l'amélioration de leurs mécanismes de distribution des prestations. L'Inde, notamment, grâce à son système d'identité numérique biométrique (Aadhaar), a mis sur pied au cours des dernières années une infrastructure de redistribution qui pourrait avoir une portée universelle. Le pays a aussi investi dans l'intégration du système Aadhaar à d'autres bases de données socio-économiques liées à des systèmes de communications mobiles améliorés et à un système financier, dans l'objectif d'améliorer la performance administrative du système, sa capacité de ciblage et son mode de distribution. Le système résultant est connu sous l'appellation « JAM trinity » en raison des trois piliers sur lequel il repose, à savoir :

1. **Système d'identité fiable.** Aadhaar est un système d'identité biométrique dont le déploiement se poursuit depuis 2009. Dans ce système, chaque citoyen possède un numéro d'identité unique à 12 caractères jumelé à des données démographiques et biométriques (empreintes digitales et balayage de l'iris). À l'heure actuelle, 1,2 milliard de personnes (95 % de la population indienne) sont fichées dans ce système.
2. **Inclusion financière.** Le Jan Dhan est un programme d'inclusion financière mis sur pied en 2014. En 2017, 85 % de la population indienne avait ainsi accès à un compte bancaire par rapport à 56 % auparavant.
3. **Réseau mobile.** Ce réseau compte plus de 1,16 milliard de téléphones, dont une proportion croissante de téléphones intelligents permettant de naviguer sur Internet. Ce réseau est une plateforme idéale pour la prestation efficace de services, surtout dans les régions rurales.

L'intégration de ces trois piliers s'est engagée dès leur création, donnant au gouvernement indien les outils requis pour mieux cibler et appliquer ses politiques. Aadhaar est lié aux bases de données sur les bénéficiaires de subventions et de services publics et aux bases de données fiscales. Il permet aussi aux banques et à leurs clients de respecter les normes de connaissance de la clientèle, une formalité indispensable pour ouvrir un compte bancaire ou obtenir une carte SIM pour un téléphone mobile. Le système englobe ainsi automatiquement tous les nouveaux comptes bancaires et branchements au réseau mobile. Les réformes des programmes sociaux (comme la transformation des subventions aux GPL en transferts au comptant directement déposés dans les comptes bancaires reliés au système) s'appuient sur ce système Aadhaar, et de plus en plus de gens sont ainsi incités à s'inscrire et à ouvrir des comptes bancaires formels.

En l'absence de l'un ou l'autre de ces trois piliers, d'importants compromis deviennent nécessaires. Le modèle indien met en évidence l'importance, pour distribuer une aide au revenu large et suffisante, d'intégrer trois éléments clés : un système d'identité universel, une base de données socio-économiques sur les ménages et une plateforme de distribution des prestations. Dans le contexte de la crise de la COVID-19, l'absence de l'un ou l'autre de ces éléments exigera inévitablement de faire des choix entre des objectifs concurrents à court terme comme une large couverture de la population, la viabilité budgétaire et l'endiguement du virus. Voici quelques exemples :

- **Absence d'un registre civil fiable.** À défaut d'un registre universel et fiable, les personnes sans identité seront exclues de la distribution des prestations, contrairement aux autres qui toucheront des prestations, probablement à plusieurs reprises. Ce problème accroît la probabilité que les ménages pauvres et vulnérables soient laissés pour compte, surtout s'ils sont moins susceptibles de s'inscrire.
- **Absence d'un système de distribution de paiements sans numéraire** (p. ex., argent mobile). Sans un tel système, les États devront s'en remettre à une distribution physique en espèces ou en nature, une tâche particulièrement difficile au cœur d'une crise sanitaire qui exige la distanciation sociale et le confinement.
- **Absence d'une base de données socio-économiques intégrée.** L'intégration des systèmes d'identité à des bases de données socio-économiques permet aux administrations publiques de diriger avec plus de précision les ressources vers les groupes sociaux les plus vulnérables en s'appuyant par exemple sur leur niveau de revenu, sur leur dossier fiscal et sur le fait qu'ils reçoivent ou non d'autres prestations sociales. En l'absence d'une base de données intégrée, ces administrations doivent s'en remettre à l'information contenue dans les systèmes d'identité et notamment à la composition des ménages et à leur lieu de résidence, d'où le risque qu'un nombre important de personnes vulnérables ne touchent aucune prestation et que les sommes soient distribuées à des personnes moins vulnérables.

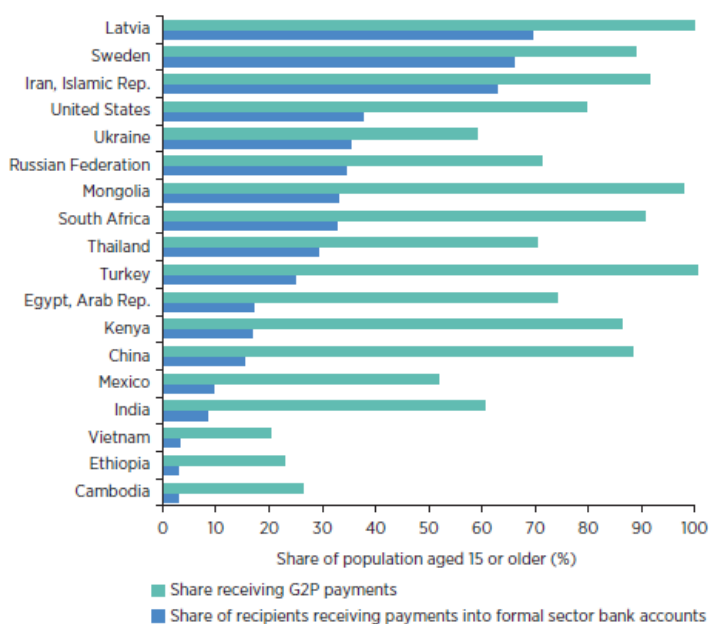
De nombreux PDFR ne possèdent pas les capacités requises pour mettre en œuvre des mécanismes intégrés de ce genre, encore moins à brève échéance. Dans la plupart des pays à faible revenu, et dans bien des pays émergents, le taux d'enregistrement des naissances varie de 15 % à 80 %, et l'enregistrement tardif est impossible, ce qui explique que la plupart des Asiatiques et des Africains ne possèdent pas de certificat de naissance⁵. La possibilité d'effectuer des transferts sans numéraire massifs varie considérablement d'un pays à l'autre et dépend fortement de l'argent mobile, car l'inclusion financière est faible et la non-bancarisation est répandue dans bon nombre de ces pays (figure 3). Dans les PDFR, environ la moitié de la population (surtout des travailleurs informels pauvres) est systématiquement exclue de toutes les analyses socio-économiques (figure 4). L'exhaustivité des registres sociaux varie grandement d'un pays à l'autre (figure 4b), d'où les différences dans la portée des programmes sociaux (p. ex., certains sont nationaux tandis que d'autres ciblent certaines régions).

Certains pays émergents et pays en développement ont déjà commencé à se doter de la capacité requise pour étendre la portée de leur filet de sécurité sociale, d'où la croissance rapide du recours à l'argent mobile dans nombre de ces pays. Par exemple, grâce à un système d'identité universel intégré à des bases de données socio-économiques, le système d'assistance sociale intégré de la Turquie utilise 28 bases de données pour déterminer la capacité des personnes à payer différents pourcentages des primes

⁵ Même dans les pays où le taux d'enregistrement des naissances est supérieur, on continue dans bien des cas d'enregistrer les naissances et les décès au moyen de systèmes sur support papier non fiables, et de nombreuses personnes ont de multiples identités. Par conséquent, quelques pays de l'Afrique subsaharienne (le Bénin, le Malawi, la Mauritanie et le Rwanda) ont décidé de suivre l'exemple indien et d'enregistrer d'abord les enfants plus âgés et les adultes séparément en délivrant à leur intention un identificateur unique de déduplication biométrique (en procédant à la saisie des empreintes digitales et d'un balayage de l'iris) afin que leur système d'identité offre une couverture presque universelle de la population.

d'assurance maladie ainsi que leur admissibilité à l'aide sociale et à d'autres programmes. Au Sénégal, après la mise en place du Registre national unique (qui recense d'abord des communautés géographiques ciblées, puis les ménages les plus pauvres au sein de ces communautés), le nombre de personnes inscrites au programme de transferts conditionnels a plus que quintuplé, passant de 3 % à 16 % de la population de 2013 à 2016. L'accès aux modes de paiement sans numéraire est par ailleurs en croissance rapide. Ainsi, au Kenya, au Rwanda, en Tanzanie et en Ouganda, les deux tiers des adultes utilisaient activement des comptes de paiement mobile en 2017 (figure 5)⁶. Les paiements numériques au moyen de systèmes faisant appel à des codes à barres 2D (« codes QR ») sont maintenant couramment utilisés en Chine. L'argent mobile est en progression rapide au Bangladesh et la Thaïlande délaisse rapidement le numéraire et s'en remet plutôt à la plateforme de paiement numérique à source ouverte PromptPay.

Figure 3. Proportion des adultes recevant des paiements de l'État



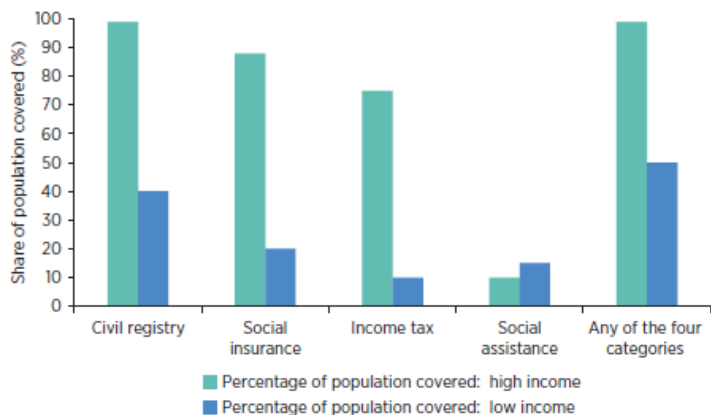
Source : Rapport de la Banque mondiale de 2019, *Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*.

Note : Les paiements de l'État aux particuliers englobent les salaires des fonctionnaires, les programmes d'aide sociale avec transferts en espèces et les prestations d'assurance sociale comme les pensions.

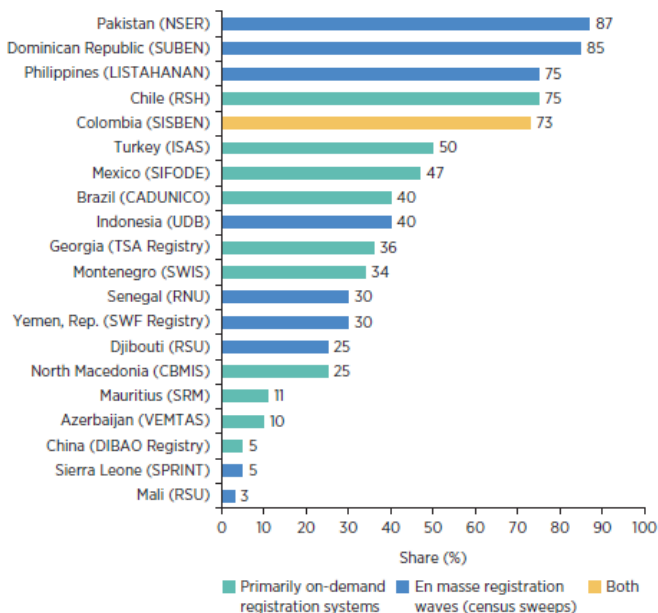
⁶ Au Kenya, la valeur annuelle des transactions mobiles est quatre fois supérieure à celle de la masse salariale du secteur formel.

Figure 4. Couverture de la population par les registres publics, par groupe de revenu

a. Disponibilité des données des différents registres publics (par groupe de revenu)

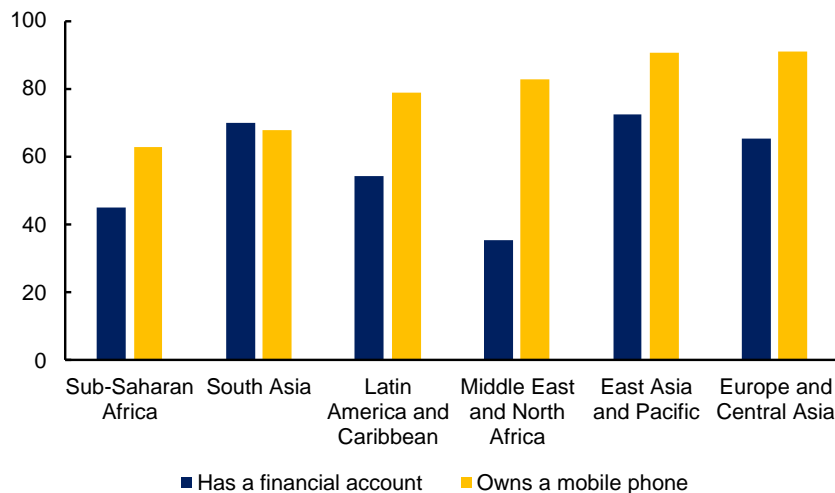


b. Couverture des registres sociaux, de 2015 à 2017



Source : Rapport de la Banque mondiale de 2019, [Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work](#).

Figure 5. Couverture chez les adultes des comptes financiers permettant des transactions sans numéraire et par téléphone mobile, par région (en pourcentage)



Source : Gelb et coll. (2020). *Citizens and States: How Can Digital ID and Payments Improve State Capacity and Effectiveness?*

Note : Régions de la Banque mondiale, à l'exclusion des pays à revenu élevé. Les comptes financiers sont des comptes d'opérations qui peuvent au minimum servir à épargner de l'argent et à effectuer des opérations. Ils comprennent aussi bien les comptes détenus auprès de banques institutionnelles que les comptes d'argent mobile.

Les pays sans système intégré et exhaustif peuvent s'appuyer sur l'infrastructure qu'ils possèdent pour élargir à court terme les programmes d'aide au revenu⁷. Différents moyens s'offrent pour élargir la protection sociale aux travailleurs informels même dans les pays sans système d'identité fiable, où le taux d'inclusion financière est insuffisant ou en l'absence d'information socio-économique interconnectée sur les ménages.

- **Face à un système d'identité partiel ou peu fiable.** Certains pays accélèrent l'élargissement de la couverture du système d'identité national, mais assouplissent temporairement les exigences de preuve d'identité pour mettre en place plus rapidement les programmes d'aide au revenu. Ainsi, au Togo, les autorités ont mis en œuvre un nouveau programme de transferts d'argent sans numéraire, *Novissi*, qui cible les travailleurs informels adultes touchés par les mesures de confinement (p. ex., les chauffeurs de moto-taxi). Les bénéficiaires sont identifiés au moyen de leur numéro d'électeur et les transferts leur sont ensuite acheminés sous forme d'argent mobile avec une prestation complémentaire pour les femmes. Les paiements numériques sont par ailleurs favorisés (p. ex., pour les services publics) afin d'éviter la manutention d'espèces. En Jamaïque, la mise en place du très attendu système d'identité national (NIDS) sera accélérée.
- **Face à une faible inclusion financière.** Les administrations publiques peuvent procéder à un rattrapage rapide en matière d'inclusion financière en agissant à la fois sur l'offre et sur la demande. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne (Cameroun, Kenya, Rwanda, Ouganda), les exploitants de réseaux de téléphonie mobile ont décidé de renoncer aux frais de transactions, car leur caractère souvent prohibitif nuit à l'adoption de l'argent mobile. Des campagnes d'information par messages textes, à la radio et à la télévision viendront accroître la sensibilisation aux nouveaux programmes et à ceux qui existaient déjà, et favoriser l'inscription. En Colombie, les autorités travaillent avec les exploitants de réseaux mobiles au recensement des numéros de téléphone liés à des comptes financiers actifs et du genre de technologie mobile utilisée dans chaque cas (p. ex., 2G, 3G ou 4G) afin d'adapter la communication sur les nouveaux transferts au comptant (*Ingreso Solidario*) et sur les options de comptes financiers. Du côté de l'offre, les autorités équatoriennes ont assoupli les critères de sélection des mandataires autorisés à distribuer des transferts au comptant afin de faire passer rapidement de 3 000 à 7 000 le nombre de points d'accès aux prestations.
- **Face à l'absence ou la rareté des données socio-économiques.** Au Nigéria, les autorités collaborent actuellement avec les exploitants de réseaux mobiles à l'identification des travailleurs informels vulnérables dans les zones urbaines en s'appuyant sur leurs habitudes d'achat de temps d'antenne⁸. Au Chili, où le système national d'identité est lié à un compte de banque de base (*Cuenta Rut*) que la plupart des personnes à faible revenu détiennent, une aide au revenu complémentaire (« *Bono COVID-19* ») sera directement transférée dans les comptes bancaires de plus de 2 millions de Chiliens vulnérables⁹.

⁷ Pour une analyse plus approfondie des enjeux liés à la gestion des finances publiques, voir dans la même série, la note intitulée « *Solutions numériques pour les transferts monétaires directs en situation d'urgence* ».

⁸ Des registres de substitution peuvent être mis à contribution pour identifier les travailleurs informels. Voici quelques exemples : i) les registres de particuliers et d'entreprises des syndicats ou associations d'entreprises informelles, ii) les factures émises par les sociétés de services publics, iii) les factures émises par les grossistes, iv) les registres des ménages pauvres des administrations locales et des entreprises locales informelles, v) les données des exploitants de réseaux mobiles.

⁹ Même si l'accès aux outils numériques est répandu, si l'on exclut les personnes qui n'ont pas accès à ce genre de transfert (exclusion numérique), il faudra évaluer cette décision et en atténuer les conséquences en offrant des programmes d'un autre genre. Voir *April 2018 Fiscal Monitor, Chapter 2: "Digital Government"*.