

*Membre du  
E3 Plus 2011*

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**  
**-- Protection Sociale --**

**Mission d'Assistance Technique de la Banque mondiale sur les Filets Sociaux**  
**Dakar, 20-25 février 2011**

**DRAFT AIDE-MEMOIRE**  
**POUR COMMENTAIRES**

1. Dans le cadre de l'assistance technique de la Banque mondiale sur les filets sociaux, une mission de suivi composée de Monsieur Azedine Ouerghi, Spécialiste Principal en Protection Sociale chargé du Projet, Unité Protection Sociale, Région Afrique, a visité le Sénégal du 20 au 25 février 2011. Les objectifs principaux de la mission étaient (i) d'initier la collecte d'information sur les filets sociaux existants, (ii) d'organiser un séminaire-débat d'une demi-journée autour de la note technique ponctuelle sur la contribution de la protection sociale à la croissance économique préparée dans le cadre de l'assistance technique, (iii) de faire le suivi des mécanismes de coordination, notamment la mise en place d'un comité de pilotage de haut niveau, (iv) de faire le suivi du projet PRECASEJ (Programme de Renforcement des Capacités en Suivi-Evaluation en matière d'Emploi des Jeunes) avec l'Unité de Coordination des Projets et Programmes du Ministère de la Jeunesse.

*représenté*

2. La mission a travaillé en étroite collaboration avec la Cellule de Suivi opérationnel des programmes de lutte contre la pauvreté (CSO-PLCP) dirigée par M. Ousmane Ka et l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE) du Ministère de l'Economie et des Finances dirigée par Mme Fatou Diouf, et a rencontré des hauts responsables du Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale (réunion présidée par M. Oumar Nyalta Diop, Directeur de Cabinet). La mission a aussi rencontré M. Mamadou Lamine Keita, Ministre de la Jeunesse, a participé à plusieurs rencontres de travail avec l'Unité de Coordination des Programmes pour l'Emploi de Jeunes, dirigée par Ousmane Seck, a revu, en collaboration avec les collègues de la Banque mondiale et le CAP, le processus de sélection du bureau pour auditer les comptes du projet, et a visité un des sites du projet Jeunes dans les Fermes Agricoles sous la tutelle du Fonds National de promotion de la Jeunesse, ceci dans le cadre de la supervision du Projet de Renforcement de Capacités de Suivi-Evaluation en Matière d'Emploi des Jeunes financé par un IDF de la Banque mondiale. La mission exprime sa reconnaissance aux autorités Sénégalaises rencontrées durant la mission. La mission a bénéficié de l'appui technique de Mamadou Ndione (Economiste senior), Maimouna Mbow Fam (Spécialiste senior en gestion financière), Cheick Traore (Spécialiste senior en passation des marchés) Ngore Sene (Spécialiste en gestion financière), et du soutien administratif de Khady Fall Lo, Anta Tall Diallo et Amsatou Doucouré de bureau de la Banque mondiale à Dakar.

3. Cet Aide-mémoire résume les principales discussions et les accords obtenus lors de la mission dans le cadre et l'assistance technique de la Banque Mondiale dans le domaine des filets sociaux. Ce draft Aide-mémoire ne sera valide qu'après approbation par l'Administration de la Banque mondiale.

## **I. Etat d'avancement de l'assistance technique sur les filets sociaux**

4. Plusieurs activités ont déjà été entamées : (i) le développement du programme des notes techniques (projet de termes de références attaché en annexe II et Annexe III), (ii) la réalisation d'une session de formation le 17 décembre 2010 sur le modèle ADePT-SP développé par la Banque mondiale sur la micro-simulation dans le cadre de la protection sociale, et sur les méthodes de ciblage utilisées pour les programmes de filets sociaux (compte rendu attaché en annexe I), et (iii) la préparation d'une note technique sur la contribution de la Protection Sociale à la croissance économique (détails ci-dessous chapitre II).

## **II. Note technique sur la contribution de la Protection Sociale à la croissance économique**

5. La note technique a été préparée en se basant sur la littérature internationale. Elle s'appuie sur l'évidence issues de recherches dans ce domaine. La note a (i) passé en revue les principaux canaux par lesquels la protection sociale peut contribuer à la croissance économique en se référant à des expériences concrètes, (ii) cité les limites de la protection sociale dans ce domaine et (iii) fait une première ébauche de la possibilité d'application au cas Sénégalais. La note a dénombré une dizaine de canaux de transmission, parmi lesquels on peut citer: (i) l'augmentation du capital humain et de la productivité, (ii) l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et une meilleure productivité du travail, (iii) le développement d'activités entrepreneuriales, (iv) l'accumulation et la protection des biens et actifs des ménages (v) l'appui au développement de petites infrastructures, (viii) le renforcement de la cohésion sociale et politique, (ix) la facilitation de réformes économiques, etc.

6. Un atelier de réflexion et de partage (sous forme de vidéo conférence) sur la note technique s'est tenu le mercredi 23 février 2011 dans les locaux du Centre d'Enseignement à Distance (CDE) sise à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA). L'atelier a été co-présidé par Monsieur Ousmane Ka de la CSO et Madame Fatou Diouf de l'UCSPE avec comme facilitateur le chef de projet de la Banque mondiale Monsieur Azedine Ouerghi. Un panel de personnes ressources à Washington constitué de Mme Lynne Sherburne-Benz, Directrice du secteur de la protection sociale dans la région Afrique, Ruslan Yemtsov, Economiste Principal et chef de file des filets sociaux à la Banque mondiale et Mme Julie Van Domelen, Consultante Principale en protection sociale.

7. L'atelier s'est accordé sur les rôles multiples de la protection sociale à savoir (i) l'atténuation des effets de chocs et la protection des populations vulnérables, et (ii) la promotion des interventions capables d'accroître les biens et actifs des populations ainsi que leur productivité en se basant sur trois piliers essentiels tels que présentés dans la note conceptuelle de la stratégie de la Banque Mondiale dans le secteur de la protection sociale: protection, productif et promotion. L'atelier a enregistré l'émergence d'un consensus sur les axes stratégiques qui pourraient être prioritaires pour la protection sociale au Sénégal.

- Horizon temporel : distinguer entre le court et moyen terme.
  - i. Court terme : définir les actions d'urgence pour atténuer l'impact de l'augmentation des prix des produits essentiels tout en reconnaissant les limites du système actuel.
  - ii. Moyen terme : développer un système de protection sociale cohérent et compréhensible et définir les actions permettant la valorisation du potentiel

d'initiative et les capacités d'autonomisation socio-économique tout en assurant une protection adéquate aux groupes les plus vulnérables.

- Champs d'action : développer un paquet d'interventions complémentaires dans les domaines prioritaires suivants :
  - iii. Promouvoir le capital humain (nutrition pour enfants, éducation notamment pour les filles, alphabétisation pour les mères, etc.). Type d'interventions : transferts monétaires conditionnels.
  - iv. Promouvoir l'emploi notamment celui des jeunes (employabilité, entrepreneuriat y compris dans le secteur informel, etc.). Type d'interventions : paquet de services comprenant formation formelle et sur le tas (apprentissage, stages etc.), services d'appui et de conseil, accès au crédit, entrepreneuriat, etc.
  - v. Promouvoir l'infrastructure notamment l'infrastructure rurale tout en intégrant des actions pouvant atténuer les conséquences du changement climatique. Type d'interventions : travaux publics à haute intensité de main d'œuvre.
- Mesures d'accompagnements :
  - vi. Assurer la complémentarité des services spécialisés (éducation, formation, micro-finance, conseil, etc.)
  - vii. Développer un système national de mise en œuvre (approche commune de ciblage, registre unique et unifié des bénéficiaires, un système de paiement efficace, un dispositif de suivi interconnecté, une culture d'évaluation d'impact, etc.)
  - viii. S'assurer de l'espace fiscal nécessaire pour la mise en œuvre d'un tel système et prospecter la possibilité de partenariat avec le secteur privé, la société civile, la diaspora etc.

### III. Initier la collecte d'information sur les filets sociaux existants

8. Ce travail sera fait par des consultants nationaux appuyés par l'équipe de la Banque mondiale et s'insère aussi dans le cadre du renforcement des capacités locales. Un projet de termes de références et un formulaire de collecte de données sont attachés en annexe. L'objectif de ce travail est d'analyser les composantes actuelles des filets sociaux afin d'éviter la fragmentation, d'identifier les lacunes et assurer une bonne coordination et cohésion dans la formulation d'un système de protection sociale pour le pays. L'analyse des programmes et projets actuels devrait aussi générer des leçons pour améliorer la conception et la mise en œuvre opérationnelle de tels programmes. Les programmes déjà identifiés qui seront passés en revue sont les suivants (liste préliminaire):

- Le projet-pilote de transfert en espèces aux ménages vulnérables du Programme de Renforcement Nutritionnel (PRN)
- Le projet-pilote sur les bons alimentaires du Programme Alimentaire Mondial (PAM)
- Les transferts vers les orphelins et enfants vulnérables du Programme du Comité National de la Lutte contre le SIDA (CNLS)
- L'Initiative Nationale de la Protection Sociale pour les groupes vulnérables (*Suqali Jaboot*) du Ministère de la Famille, des Groupements Féminins et de la Protection de l'Enfance

- Le programme de cantines scolaires du PAM et du Ministère d'Education
- Les autres programmes d'aide alimentaire, soutenues par le PAM et l'USAID
- Les transferts du Fond National de Solidarité
- Les transferts de l'Action Sociale
- Les appuis en vivres du Commissariat de la Sécurité Alimentaire
- L'accès aux soins de santé des personnes âgées à travers le SESAM.
- Les autres programmes de gratuité dans le secteur de la santé
- Les programmes de bourses et autres appuis dans le secteur de l'éducation
- Le programme des travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) du Ministère des Infrastructures.

#### IV. Coordination des activités de la Protection Sociale

9. Comme noté dans l'Aide Mémoire de la mission du 25 au 29 octobre 2010, il est important de finaliser l'ancrage institutionnel et former un comité de pilotage de haut niveau dirigé par une institution transversale (tel que la Primature ou le Ministère des Finances) avec représentation des secteurs ministériels concernés. Des initiatives de suivi ont été entreprises à ce sujet par le groupe de coordinations des partenaires au développement acteurs actifs dans la protection sociale au Sénégal (8 février, 2011) et une visite de l'équipe de la Banque mondiale (3 février, 2011).

#### V. Supervision du Projet PRECASEJ

10. La mission a travaillé en étroite collaboration avec l'unité de coordination du projet PRECASEJ (Programme de Renforcement des Capacités en Suivi évaluation en matière d'Emploi des Jeunes). La mission a (i) revu l'état d'avancement et le plan d'action pour accomplir les activités futures dans les délais prévus du projet, (ii) revu le budget y compris les prévisions de décaissement en fonction des activités futures et des dépenses actuelles, (iii) revu, en collaboration avec les collègues spécialisés de la Banque mondiale et le représentant de l'unité du gouvernement à la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP), la procédure de sélection du bureau d'audit, (iv) participé à des séances de travail avec le bureau d'étude chargé de la mise en œuvre de l'étude d'impact du projet et celui chargé du développement de la plateforme informatisée de suivi et communication, et (v) a entrepris une visite de terrain au projet Jeunes dans les Fermes Agricoles dirigé par le Fonds National de promotion de la Jeunesse.

11. Les recommandations de la mission sont les suivantes :

- **Activités restantes et budget** : une réorganisation des dépenses en fonctions des catégories telles que présentées dans le document de projet IDF a permis d'évaluer les besoins tout en respectant les contraintes budgétaires et les règles de l'IDF. Ceci a permis aussi d'identifier des synergies entre activités et de prioriser les actions sans pour autant affecter la mise en œuvre de l'ensemble du projet. Pour cela, une réallocation entre les différentes catégories du

budget actuel sera nécessaire. L'unité de coordination travaillera avec l'équipe de la Banque mondiale pour initier la demande de réallocation.

- **Audit** : L'équipe de la Banque mondiale a notifié à la CAP le fait que le travail du bureau d'audit ne peut commencer qu'après l'obtention officielle d'Avis de Non Objection de la Banque et la signature officielle du contrat. Concernant le dépassement de l'offre financière vis-à-vis la ligne budgétaire prévue initialement pour cette activité, une décision a été prise de procéder avec l'offre financière telle que soumise par le bureau d'audit et ce afin de ne pas affecter la qualité de l'audit. La réallocation recommandée (voir ci-dessus) permettra, entre autres, de répondre à ce besoin.
- **Evaluation d'impact** : la rencontre avec les consultants en charge de l'évaluation d'impact a permis de clarifier les aspects méthodologiques, mais le cabinet devra tout de même fournir par écrit les réponses aux commentaires de la Banque mondiale, ainsi que les précisions sur le calendrier de collecte de données pour l'enquête de base et un questionnaire affiné après le test des questionnaires.
- **Gestion financière** : Dans le cadre de la mission de supervision du projet de renforcement des capacités de suivi évaluation des programmes d'emploi des jeunes (PRECASEJ), l'équipe chargée de la gestion financière à la Banque mondiale a procédé à une revue de la gestion financière du PRECASEJ. Cette mission avait pour objectif de s'assurer de la justification suffisante des dépenses de 2009 et 2010, suite à la conclusion de la précédente mission portant sur l'existence de reliquats d'avances non justifiés et non reversés dans le compte du projet.

Appréciation d'ensemble sur la gestion financière du projet : Globalement, la revue complémentaire des dépenses n'a pas révélé d'anomalie. Les justificatifs des dépenses effectuées sont correctement documentés. Il convient cependant de noter que le dispositif de contrôle interne est relativement faible. La justification de la réalité des dépenses n'est pas systématique. Ceci ne garantit pas que le Projet a effectivement reçu les biens ou services en contrepartie des fonds payés. Aussi, la mission suggère de renforcer le dispositif de contrôle par : (i) la revue et la validation des états de paiement des per-diems et des frais de transport par le Coordonnateur et le Responsable Administratif et Financier, (ii) la certification de la réception du bien ou du service fait par le responsable habilité, (iii) l'indication de l'immatriculation du véhicule sur les reçus de carburant. La réception du paiement des dépenses par le fournisseur ou prestataire n'est pas systématiquement documentée par l'indication des références du document de paiement (numéro de chèques, ordre de virement, etc.) sur les documents de facturation. Afin d'éviter le risque de double paiement d'un même document de facturation, la mission suggère de porter à chaque fois la mention « Payé » ou les références de paiement sur tout document de facturation payé.

## Suivi du niveau d'exécution du plan d'action FM précédent

Problèmes	Actions	Responsable	Echéance	Niveau d'exécution
1. Existence de reliquats d'avances non justifiés et non reversés dans le compte du projet	Recensement de tous les chèques au nom du gestionnaire et analyse des dépenses justifiées et des reliquats à verser	Gestionnaire Coordonnateur	Fin novembre	Recommandation appliquée. La revue complémentaire n'a révélé aucune anomalie
2. Comptes non tenus correctement et classement des pièces comptables insatisfaisant	Formation du gestionnaire en comptabilité ou recrutement d'un comptable pour la correcte tenue de la comptabilité	Coordonnateur	Fin décembre	En l'absence de ressources financières prévues à cet effet, la formation en comptabilité du gestionnaire n'a pu être réalisée. Par contre, le projet a pu s'attacher depuis le 1 <sup>er</sup> novembre les services à temps partiel d'un comptable qui aide dans la tenue de la comptabilité du projet ; en attendant l'affectation par le Ministère d'un comptable qui devrait intervenir au courant du mois de mars 2011.
3. Absence d'application comptable entraînant des risques d'erreurs importants	Développement d'une application sur Excel pour la production des états financiers	Coordonnateur	Fin décembre	Avec l'appui du cabinet 2SSI, le projet a été doté depuis le 27 décembre 2010 d'un logiciel multi projets de suivi évaluation intégrant une application Excel. La formation du personnel à son utilisation est en cours et devrait s'achever au plus tard avant fin mars 2011

### FM Action Plan

Problèmes	Actions	Responsable	Echéance
1. Absence de la justification systématique de la réalisation des dépenses	Exiger la justification documentée de la réalisation de chaque dépense avant de procéder au paiement.	Gestionnaire Coordonnateur	Fin mars 2011
2. Réception du paiement par le fournisseur ou prestataire non systématiquement justifié et documentée	Requérir des bénéficiaires du paiement de documenter la réception du paiement (acquit sur une copie du chèque ou sur le document de facturation ...).	Gestionnaire Coordonnateur	Fin mars 2011

## VI. Prochaines étapes

12. Il est important que le Gouvernement puisse mettre en place un Comité de Pilotage de haut niveau, chargé d'impulser et de coordonner le suivi de la mise en œuvre des différentes initiatives de protection sociale.

13. Une fois les consultants locaux identifiés, la collecte de données sur les interventions de filets sociaux sera entamée, prévu avant la fin de mois mars.

14. Le travail sur le ciblage et les simulations en utilisant le programme ADePT-SP continuera dans les semaines à venir.

15. Un atelier national est prévu vers la fin du mois de mai pour présenter et discuter les résultats préliminaires et s'accorder sur les prochaines étapes.

## Annexe I

### Les mécanismes de ciblage des filets sociaux au Sénégal

1. Le 17 décembre 2010, une mission de la Banque mondiale constituée de Ludovic Subran (Economiste, Unité Protection Sociale, Région Amérique Latine et Caraïbes - membre de l'équipe d'Assistance Technique pour la Protection Sociale au Sénégal de la Banque mondiale) a organisé et présenté un atelier technique de micro-simulation et de ciblage des politiques de filets sociaux au Sénégal. Cet atelier, co-organisé par le Ministère de la Famille et la Banque Mondiale avait pour but d'améliorer les compétences du gouvernement à analyser les politiques de filets sociaux, comportait 3 séances distinctes: (i) une sur l'utilisation du logiciel, développé par la Banque mondiale, ADePT-SP pour mesurer les taux de couverture des programmes et dépenses d'assistance sociale, (ii) une présentation des méthodes de ciblage avec une attention particulière sur la conception de test de niveau de vie (proxy-means test) pour les programmes sociaux, et (iii) une discussion technique sur les données nécessaires et les méthodes d'analyse pour les prochaines séries d'enquêtes sur les ménages et les enquête de pauvreté (qui seront réalisées en 2011). L'UNICEF et le BIT ont aussi eu l'occasion de présenter l'outil d'analyse de couts associés à la protection sociale.
2. L'atelier a réuni près de 25 participants des secteurs de l'économie, des statistiques, des affaires sociales, du monde académique et des partenaires au développement.
3. Les conclusions principales et les suites données a cet atelier sont (i) qu'il existe un consensus sur le fait que ADePT-SP est un outil utile pour mesurer l'efficacité des dépenses des programmes de filets sociaux, et bien que peu de données soient disponibles dans les dernières enquêtes auprès des ménages (ESPS 2005) pour mesurer les niveau de pauvreté, des efforts seront fait pour obtenir ces données lors de la prochaine enquête (ESPS 2011), (ii) une comparaison des méthodes de ciblage utilisées actuellement et des essais de méthodes alternatives de ciblage devraient être développées de manière à permettre au Gouvernement d'atteindre les populations vulnérables de manière plus transparente et efficace. Malgré le fait que les participants reconnaissent que le ciblage géographique et catégoriel puisse être suffisant au Sénégal, l'idée de développer des tests de niveau de vie (proxy-means test) a été bien reçue, et (iii) les participants présents lors de l'atelier travailleront avec la Banque mondiale (et les partenaires au développement tels l'UNICEF) sur une note d'options pour améliorer le ciblage au Sénégal. Cette dernière posera la première pierre d'analyses plus approfondies (et des simulations sur les nouvelles données) dans un deuxième temps. Cette version préliminaire d'une note sur le ciblage devrait être disponible d'ici le mois de mai et des tests seront mis en place avec les données de 2005 jusqu'à ce que les données de 2011 soit rendues publiques (de manière a permettre une analyse approfondie au cours de l'été).

## **Annexe II**

### **Sénégal – Banque Mondiale :**

#### **Programme d'Assistance Technique sur la Protection Sociale**

##### **Notes Techniques**

###### **1. Les liens entre les filets sociaux et la croissance économique;**

L'importance du rôle protecteur des interventions en matière de protection sociale est largement reconnue. Les réseaux familiaux, les associations communautaires et religieuses, les compagnies d'assurance privées et les politiques et programmes de protection sociale du secteur public jouent un rôle en aidant les ménages à gérer les risques et répondre aux chocs inévitables et souvent aléatoires de la vie. En raison de son rôle dans la protection des groupes vulnérables, la protection sociale est souvent considérée surtout comme un instrument de redistribution. L'effet sur l'équité sociale, que ce soit dans la pauvreté ou le revenu ou un meilleur accès aux services et emplois, est considéré comme une contribution fondamentale de la protection sociale. Cependant, il est question de savoir si cela se fait au détriment de la croissance économique, dans le vieux débat de la croissance économique par rapport aux capitaux propres. Des ressources qui auraient pu servir à promouvoir la croissance économique, comme les investissements dans les infrastructures ou le développement des marchés, sont plutôt utilisés comme 'des subventions' et sont donc considérées comme un coût d'opportunité. Cette note technique sera préparée en se basant sur la littérature internationale et s'appuiera sur l'évidence issues de recherches dans ce domaine.

###### **2. Développement d'un système de ciblage national efficace et transparent**

###### **a. Les mécanismes de ciblage des filets sociaux au Sénégal**

L'objectif de cette assistance technique est d'aider le Gouvernement du Sénégal à développer des mécanismes de ciblage plus efficaces et transparents dans le domaine de la protection sociale. Les programmes de protection sociale devraient assurer un système de sélection des bénéficiaires transparent et cohérent avec les objectifs des programmes. Les programmes non-ciblés posent des problèmes en termes de risque d'inclusion des populations non-pauvre et/ou non vulnérables aboutissant souvent à des dépenses fiscales élevées et non justifiées. Pour assurer un impact maximal pour un budget donné, il convient de réduire les « fuites » et les risques de démotivation ; et de canaliser les programmes sur la population-cible. Il y a plusieurs options de mécanismes de ciblage, y compris l'auto-sélection, le ciblage géographique ou démographique/catégoriel, le ciblage basé sur le revenu ou l'approximation du revenu/des moyens (proxy means test), et le ciblage effectué par les communautés.

Cette note technique analysera le ciblage dans les programmes des filets sociaux au Sénégal. Notamment, elle se donne comme visée de :

- Classifier les types des mécanismes de ciblage utilisés dans les programmes de filets sociaux au Sénégal.<sup>1</sup>
- Compiler les critères d'éligibilité et les processus de sélection utilisés ;
- Analyser les résultats obtenus dans le domaine du ciblage, s'ils sont disponibles
- Faire référence à la meilleur pratique internationale dans le domaine de ciblage pour les différents type de programmes existant au Sénégal ;
- Evaluer les possibilités de créer un registre unique de bénéficiaires au Sénégal pour mieux coordonner les activités des divers programmes; et
- Evaluer les différentes plateformes et mécanismes de coordination utilisés dans les cas de ciblage fait par les communautés pour rationaliser et harmoniser ces processus de ciblage.

#### **b. La méthodologie et calcul de 'proxy-means test' au Sénégal**

L'identification des individus et des ménages qui ont besoin de filets sociaux devrait être établi sur une base subjective et transparente. L'un des mécanismes utilisé partout est le ciblage basé sur le revenu ou sur l'approximation du revenu/des moyens (proxy means test). Le ciblage sur le revenu (means test) établit l'éligibilité basée sur la vérification du revenu et des actifs détenus. Cependant, ce mécanisme fonctionne surtout quand le revenu, les dépenses et les richesses sont monétisés et quand l'information est disponible. Dans l'absence de ces conditions, le ciblage sur l'approximation du revenu (proxy-means test) est possible. Cette approche d'éligibilité est basée sur un indice multidimensionnel de caractéristiques observables qui sont corrélées au revenu. Les variables et coefficients de chacune d'entre elles peuvent être déterminés par un modèle de régression (typiquement: localisation, taille du ménage, habitat, éducation, occupation, revenu, proximités de services de base) calibrés sur des données d'enquête.

---

<sup>1</sup> Programme de la Renforcement Nutritionnelle (PRN) et son programme pilote de transfert en cash aux ménages vulnérables

Le programme du PAM sur les bons alimentaires

Le programme du Comité National de la Lutte contre le SIDA (CNLS) sur les transferts vers les orphelins et enfants vulnérables

L'Initiative Nationale de la Protection Sociale pour les groupes vulnérables (*Suqali Jaboot*) du Ministère de la Famille, des Groupements Féminins et de la Protection de l'Enfance

Le programme de cantines scolaires du PAM et le Ministère d'Education

Les autres programmes d'aide alimentaire du PAM et USAID

Les activités du Fond National de Solidarité

Les transferts de l'Action Sociale

Les appuis en vivres de la Commissariat de la Sécurité Alimentaire

L'accès aux soins de sante des personnes âgées a travers du SESAM.

Les autres programmes de gratuite dans a secteur sante

Les programmes de bourses et autres appuis dans le secteur éducation

Le programme de travaux publics d'haute intensité de main d'œuvre du Ministère d'Infrastructure

Le ciblage sur l'approximation du revenu (PMT) est préférable dans le cas d'une économie largement informelle et soumise à des aléas saisonniers, ce qui est le cas du Sénégal. La formulation d'un indice approximatif du revenu permettra aux programmes de protection sociale de passer du ciblage catégoriel (femme sans tutelle, chômeurs, handicapés, orphelins, personnes âgées) à un instrument plus affiné sur la condition des ménages. Le ciblage sur l'approximation du revenu nécessite peu d'information administrative et se concentre sur des caractéristiques observables.

Il s'agit d'un travail technique qui consiste à développer un score pour estimer le bien-être d'un ménage sans avoir besoin d'information détaillée sur les caractéristiques de ce ménage. Il suffit d'avoir une enquête ménages représentative et de développer un modèle statistique capable de prédire le bien être du ménage à partir de variables explicatives issues de l'enquête (comme l'ESPS du Sénégal). Ce travail consiste en plusieurs étapes :

- Revue de littérature sur des caractéristiques des ménages (variables) qui sont généralement corrélées avec la pauvreté et la vulnérabilité.
- Faire des calculs statistiques sur l'enquête ménage pour identifier les variables corrélées avec la pauvreté et la vulnérabilité.
- Estimer le modèle de simulation
- Comparer les résultats simulés avec les résultats observés (revenus/dépenses)
- Préparer les tableaux résumés (erreurs, pour différents seuils)
- Simuler la couverture potentielle, l'incidence des transferts, etc.

L'équipe de la Banque Mondiale utilisera le programme ADePT-SP et assurera aussi son installation et la formation des cadres techniques des ministères intéressés. Cette formation se fera sur la base de la dernière enquête auprès des ménages (l'ESAM), en procédant à une simulation sur les données utilisant le modèle ADePT-SP en conjonction avec le DPEE. Lorsque les nouvelles données nationales de l'ESPS (prévu pour le mois de mai 2011), seront disponibles, le modèle sera actualisé en collaboration avec les équipes nationales formées.

### **3. Une comparaison des mécanismes opérationnels et de gestion des filets sociaux;**

L'impact des programmes sociaux dépend non seulement des objectifs du programme et du ciblage mais aussi des mécanismes opérationnels et de gestion administrative et financière. Par exemple, le Programme des Filets Sociaux Productifs en Ethiopie vise des populations cibles avec des paiements en espèces ou des subventions directes en échange de leur participation dans les travaux publics. Ce programme a eu un impact significatif sur les ménages en termes de sécurité alimentaire et l'accumulation de biens mais seulement si les transferts étaient effectués à temps et pour les montants prévus. En cas de délais, l'impact du programme n'était pas aussi notable.

Le Gouvernement du Sénégal a exprimé son intérêt dans la mise en place des transferts sociaux vers les populations vulnérables. Il existe plusieurs expériences-pilotes, y compris le Programme Renforcement Nutritionnel sur les transferts en espèces pour les ménages vulnérables, le Programme Alimentaire Mondial sur les coupons alimentaires, ainsi que le programme du

Comité National de la Lutte contre le SIDA sur les transferts vers les orphelins et enfants vulnérables.

La note technique présentera une analyse comparative des mécanismes opérationnels utilisés dans ces différents programmes-pilotes. Elle consistera en une analyse descriptive des arrangements administratifs et financiers mis en place dans le cadre de chaque programme, y compris :

- Le type, le niveau et la fréquence des transferts,
- Le flux et circuit financier depuis la source des financements jusqu'aux bénéficiaires,
- Le système de contrôle et de vérification à chaque niveau/ étape du circuit,
- Les mécanismes et droit de recours et de suivi-évaluation de ces transferts,
- Les systèmes de gestion et d'administration de ces transferts,
- Une analyse générale de la performance et l'expérience opérationnelle de ces mécanismes.
- Une estimation des couts opérationnels de ces transferts.

Le cas du Sénégal sera aussi analysé sous l'angle des leçons apprises dans les systèmes administratifs et financiers des programmes de transferts (conditionné et non-conditionné) au niveau international.

#### **4. L'analyse de l'incidence des bénéfices de possibles changements dans les structures tarifaires de certains produits subventionnés**

Faute de filets sociaux efficaces et opérationnels, le Sénégal a répondu dans les dernières années aux crises globales et nationales avec des subventions aux prix de certains produit et services jugés de première nécessité (certain produits alimentaires, l'eau, électricité, etc.). Ces subventions pèsent très lourds sur les ressources de l'Etat d'autant plus qu'elles bénéficient à toutes les couches sociales y compris les plus nanties. Il y a lieu de repenser cette pratique tout en offrant des options alternatives plus efficaces et moins couteuses ciblant les populations les moins nanties que le Gouvernement veut aider.

L'objectif de cette note technique est d'analyser les conséquences – souhaitées ou non – d'ajustement possibles de ces subventions sur le bien-être des différentes catégories de la population, en portant une attention toute particulière sur les pauvres et les groupes vulnérables. En conjonction avec le DPEE et en utilisant les données disponibles des enquêtes auprès des ménages (l'ESAM et le ESPS), cette note technique fera :

- Une analyse de l'incidence de l'utilisation des services publics (l'eau, électricité, etc.) par les groupes vulnérables du pays (niveau de pauvreté, profile des ménages, lieu de résidence, etc.)
- Des simulations de l'impact d'ajustement possible des structures tarifaires sur les groupes pauvres et vulnérables.
- Des estimations de l'impact sur les ressources de l'Etat

## Annexe III

### Termes de Référence Revue des Programmes des Filets Sociaux au Sénégal

#### Contexte

Selon le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Gouvernement de Sénégal, la protection sociale et la gestion des risques constituent les instruments privilégiés pour une croissance accélérée et une réduction durable de la pauvreté au Sénégal. Des interventions publiques destinées à aider les individus, les ménages et les communautés seront mises en œuvre pour mieux aplanir les irrégularités de revenus et de consommation et réduire la probabilité de pertes de bien-être et de basculement dans la pauvreté. A ce titre, l'objectif de la stratégie nationale de protection sociale (SNPS) est de renforcer et d'étendre de manière équitable les instruments de protection sociale, y compris des filets sociaux qui aident les groupes vulnérables à mieux se protéger des chocs et prévenir des impacts négatifs et qui leur permettra de mieux contribuer à la croissance économique du pays.

Le Sénégal a expérimenté cette approche avec la mise en place de plusieurs filets sociaux, soit en réponse à une crise conjoncturelle ou bien via des programmes à moyen terme. Ces initiatives souffrent néanmoins des plusieurs limites. Au niveau stratégique, ces programmes ne sont pas conçus comme partie d'une politique globale de filets sociaux mais plutôt conçus comme des programmes isolés dont la couverture reste encore faible. Au niveau opérationnel, ces programmes sont repartis entre plusieurs institutions et utilisent des approches et des outils de gestion, ciblage, et suivi-évaluation distincts.

#### Objectif

L'objectif de ce travail est d'analyser les composantes actuelles des filets sociaux au Sénégal afin d'éviter leur fragmentation, d'identifier les gaps et d'assurer une bonne coordination et une meilleure cohésion dans la formulation d'un système de protection sociale national, homogène et complet. L'analyse des programmes et projets actuels devrait aussi générer des recommandations pour l'amélioration de la conception et la mise en œuvre de tels programmes. Le travail consistera à collecter des données sur les principaux programmes des filets sociaux au Sénégal. Les programmes déjà identifiés qui seront passés en revue sont les suivants:

- Le projet-pilote de transfert en espèces aux ménages vulnérables du Programme de Renforcement Nutritionnel (PRN)
- Le projet-pilot sur les bons alimentaires du Programme Alimentaire Mondial (PAM)
- Les transferts vers les orphelins et enfants vulnérables du Programme du Comité National de la Lutte contre le SIDA (CNLS)
- L'Initiative Nationale de la Protection Sociale pour les groupes vulnérables (*Suqali Jaboot*) du Ministère de la Famille, des Groupements Féminins et de la Protection de l'Enfance
- Le programme de cantines scolaires du PAM et du Ministère d'Education
- Les autres programmes d'aide alimentaire, soutenues par le PAM et l'USAID
- Les transferts du Fond National de Solidarité
- Les transferts de l'Action Sociale
- Les appuis en vivres du Commissariat de la Sécurité Alimentaire

- L'accès aux soins de santé des personnes âgées à travers le SESAM.
- Les autres programmes de gratuité dans le secteur de la santé
- Les programmes de bourses et autres appuis dans le secteur de l'éducation
- Le programme des travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) du Ministère des Infrastructures.

### **Orientation de la Revue des Programmes de filets sociaux**

Le consultant fera une catégorisation et une analyse des principaux programmes comportant des filets sociaux (safety net) selon les éléments suivants :

1. Objectif du programme
2. Couverture géographique (région, département, commune/communauté rurale) et nombre de bénéficiaires par année (par genre si disponible),
3. Budget annuel et sources de financement
4. Cadre institutionnel (ancrage ministériel, structure/organigramme, mécanismes de coordination interinstitutionnelle, etc.).
5. Méthode de ciblage, y compris une description des critères d'éligibilité, processus de sélection, et méthode de vérification
6. Type et niveau de prestations/transferts, y compris une quantification des allocations transférées aux participants dans le cadre du programme.
7. Description des activités principales du programme
8. Aspects administratifs et financiers, y compris une description du système des transferts
9. Existence de manuel de règles et de procédures pour la mise en œuvre du programme (fournir une copie du manuel)
10. Suivi-évaluation, y compris les indicateurs des activités de suivi, une description des rapports périodiques et les éléments d'évaluation du programme (description des méthodologies, fréquence et types d'évaluation)
11. Les résultats obtenus
12. Les leçons apprises sur la mise en œuvre du programme

### **Produits attendus**

Un formulaire de collecte d'information se trouve en annexe du présent document. En plus de cette collecte d'information, le consultant recueillera les documents de projets, les manuels d'opération (de règles et procédure), les instruments de suivi-évaluation, les rapports d'évaluation et d'impact, les rapports réguliers sur l'état d'avancement, et des autres documents-clés des programmes étudiés. Le consultant préparera un rapport final avec les descriptions des programmes, une analyse comparative et une section sur les leçons apprises.

**Annexe III. A**

**Sénégal  
Programme de protection Sociale  
Formulaire de Collecte d'Information**

**I. IDENTIFICATION DU PROGRAMME/PROJET**

- 1.1. **Nom du Programme/ Projet:**.....  
Année du début des Opérations: .....  
Durée estimée du projet : .....
- 1.2 **Institution/ Unité Responsable:**.....  
Formulation du Programme/Projet: .....  
Programmation Annuelle: .....  
Exécution: .....  
Suivi et Evaluation: .....
- 1.3 **Bases Juridiques du Programme/ Projet:**

**II. OBJECTIFS, LOCALISATION ET DESCRIPTION DU PROGRAMME**

**2.1 Objectifs:**

Objectif Général :

Objectifs Spécifiques:

**2.2 Localisation (national, urbain, rural; région(s), département(s), commune(s)/CR(s)) y compris la répartition des participants par zone géographique**

**2.3 Description des activités du programme et les prestations fournies (services, produits):**

### III. CADRE INSTITUTIONNEL

3.1 Ancrage ministériel (département, lignes de responsabilité) :

3.2 Structure/organigramme :

3.3 Mécanismes de coordination interinstitutionnelle :

### IV. BÉNÉFICIAIRES DU PROGRAMME/ PROJET

4.1 Bénéficiaires: (nombre)

	Actuel 2009	Actuel 2010	Programmé 2011
No de ménages			
No de personnes			
Sexe/ âge ( <i>nombre de personnes</i> )			
1. Femme			
2. Homme			

4.2 La durée Moyenne des Bénéficiaires dans le Programme et les Règles de Sortie

No. de mois :

Critères pour quitter le programme :

### V. CIBLAGE

5.1 Les méthodes de ciblage utilisées (par catégorie, par critères géographiques, par niveaux de vie, auto-sélection, etc.)

**5.2 Critères spécifiques d'éligibilité et de sélection des bénéficiaires**

**5.3 Processus de sélection (qui préside à l'identification des bénéficiaires ? Représentants, ONG, Maire de la ville, Conseils de Village/Ciblage Communautaire, Personnes âgées du Village, etc.)**

**5.4 Méthode de vérification/correction**

**5.5 Conditions de participation et de maintien dans le Programme**

**5.6 Résultats du ciblage (résultats ex-post en fonction de l'évaluation, si disponible)**

**VI. BÉNÉFICIAIRES/ALLOCATION DU PROGRAMME/PROJET**

**6.1 Type de bénéfices (subvention, transfert en nature, transfert en argent, formation, etc.)**

**6.2 Valeur de bénéfices/allocations (par personne, par ménage, par mois)**

**VII. ADMINISTRATION DU PROGRAMME/ PROJET**

**7.1 Mécanismes de transfert des prestations (comment elles sont administrées):**

**7.2 Entités par lesquelles les prestations sont allouées (Programme/ Projet, Autorité Régionale, Entreprise Privée, ONGs, Groupes Communautaires, Conseils de Village)**

**7.3 Les Mécanismes de Participation Communautaire:**

**7.4 Personnel du Programme:**

Total:

Siège:

No. de personnel: Managers..... ; techniques ..... ; Administration.....; Autre.....

Districts:

No. de personnel: Managers.....; techniques ..... ; Administration.....; Autre.....

Autres niveaux

**7.5 Structure financière (schéma des flux des financements, système des transferts)**

**VIII. COUT ET FINANCEMENT**

**8.1 Coût et financement du programme**

	Actuel 2009(CFA)	Actuel 2010(CFA)	Programmé 2011(CFA)
Coût Total (I+II+III)			
I. Coût des prestations fournies			
II. Coût administratif			
III. Coût du suivi et de l'évaluation			
Financement par sources			
A. Budget du Gouvernement du Sénégal			
B. Municipalités			
C. Communauté			
C. Financement extérieur (BM, PAM, etc.)			
- Donateur 1 : .....			
- Donateur 2 : .....			
- Donateur 3 : .....			
D. Bénéficiaires			
E. Propres ressources (institution)			

## **8.2 Coût Unitaire du Programme**

Coût Total / No des bénéficiaires: CFA.....

## **IX. SUIVI-EVALUATION**

**9.1 Activités principales de suivi :**

**9.2 Description des Rapports (périodicité, contenu)**

**9.3 Indicateurs de performance du programme (y compris la situation de référence et but à réaliser)**

**9.4 Activités principales d'évaluation (description des méthodologies, fréquence et thèmes d'évaluation)**

**9.5 Impact du Programme/projet**

**X. ELEMENTS QUI ASSURENT LA DURABILITÉ DU PROGRAMME/  
PROJET**

**XI. LECONS APPRISSES**

**XII. CONTACT**

Nom de l'interviewé/ répondant: .....  
Institution.....  
Position: .....  
Téléphone: .....  
e-mail: .....  
Donnée: .....

**Sénégal**  
**Inventaire des programmes de Protection Sociale**  
**Résumé du Programme**

Nom du Programme (Date de début et de fin des opérations)	Institution Responsable (R) et Agence d'Exécution (E)	Description du Programme (objectifs et localisation)	Valeur (CFA) et fréquence des prestations	Population Cible	Type (sexe, âge, appartenance ethnique, situation de pauvreté) et nombre de bénéficiaires 2010	Critères de Ciblage/ conditions de participation et de la durée dans le programme	Coût du Programme (CFA) 2010	Coût unitaire (de l'Intervention) (CFA) 2010	Sources de Financement (% du coût total) 2010
1.1. a/	1.2	2.1 et 2.2.	2.3 et 4.3	4.1	4.2	5.1 et 5.2	6.1	6.2	6.1

a/ Correspond au paragraphe du questionnaire ci-dessus