

Onuwa Ka.
CBO-PL CP-
MFSN/EFMF.

263

807

PROTECTION SOCIALE ET

RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

**Etudes récentes
sur les transferts sociaux
au Sénégal**

Atelier sur la Protection Sociale pour les Enfants du Sénégal
Dakar, 15 avril 2009

Introduction aux concepts clés

Stratégies de Réduction de la Pauvreté
Protection Sociale
Filets Sociaux de Sécurité
Transferts Monétaires

Stratégies de réduction de la pauvreté

- Pauvreté monétaire et pauvreté humaine
- Pauvreté chronique et pauvreté transitoire
- La pauvreté infantile est un facteur important de la pauvreté chronique et persistante, et de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté
- S'attaquer à la pauvreté infantile est particulièrement pertinent dans un contexte de pauvreté chronique
- La protection sociale est reconnue comme une composante essentielle des stratégies de réduction de la pauvreté efficaces

Protection Sociale

Ensemble des interventions collectives (Etat ou Groupement d'individus) qui visent à soutenir les membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société, ainsi qu'à aider les individus, familles et communautés à faire face aux conséquences des risques.

- Politiques sociales et services sociaux
- Assurances sociales (contributifs)
- Assistance sociale (= filets sociaux) (non-contributifs)

Filets sociaux de sécurité

Transferts non-contributifs ciblés sur les populations pauvres ou vulnérables (soutien à la consommation)

- Transferts monétaires, conditionnels ou non
- Distributions alimentaires
- Travaux publics à Haute Intensité de Main d'Œuvre
- Cantines scolaires
- Subventions des prix
- Exemptions de droits pour les services essentiels comme la santé et l'éducation

Transferts monétaires

- La **Déclaration de Livingstone** recommande que
« les programmes de transferts sociaux, y compris la pension sociale et les transferts sociaux aux enfants vulnérables, aux personnes âgées et aux invalides, ainsi qu'aux ménages, soient davantage utilisés comme moyen d'action dans les pays africains » et fassent partie des plans nationaux de développement social.
- Des transferts monétaires prévisibles constituent un '**contrat social**' entre le gouvernement et les citoyens qui doit être respecté, qui requiert une grande volonté politique et un soutien public et pour lequel un financement doit être sécurisé dans une perspective de long-terme

Design des transferts monétaires

- Objectif(s) du programme
- Ciblage : critères et mécanismes (entrée et sortie)
- Conditionnalités : sans, souple, dure
- Montant du transfert : adéquat, abordable, acceptable
- Mécanisme de paiement: bénéficiaire, stock/flux, fréquence
- Dispositions de mise en œuvre
- Dispositions pour le suivi et l'évaluation

Transferts monétaires en Afrique

- Transferts aux ménages les plus pauvres
Ethiopie, Lesotho, Malawi, Mozambique, Zambie, Zimbabwe, Ghana
- Prestations pour enfants
Ethiopie, Namibie, Afrique du Sud, Tanzanie, Malawi, Kenya, Lesotho
- Allocations d'invalidité
Lesotho, Namibie, Afrique du Sud
- Pensions sociales
Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud

Transferts monétaires pour enfants

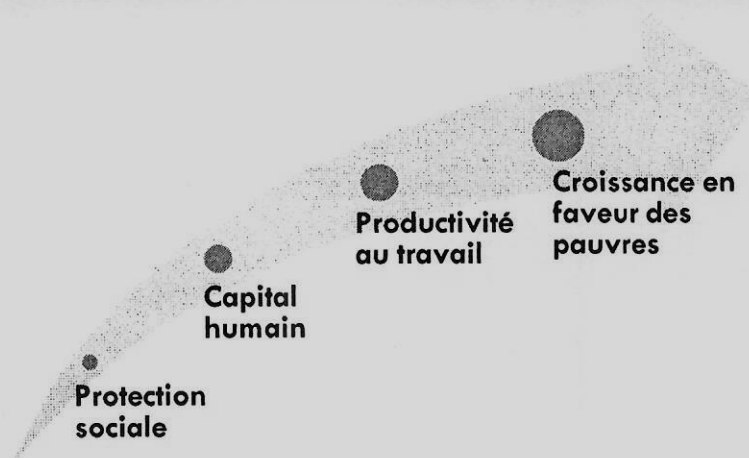
Les transferts monétaires sont de plus en plus considérés comme un instrument majeur de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité infantile à travers le monde.

- ☐ Transferts monétaires conditionnels
- ☐ Pensions sociales
- ☐ Prestations pour enfants
- ☐ Allocations familiales

Impacts des transferts monétaires

- ☐ Impacts immédiats (ex: revenu, consommation)
- ☐ Impacts sur le long-terme (ex: retard de croissance)
- ☐ Impacts en termes de pauvreté monétaire
- ☐ Impacts en termes d'accès aux services de base (éducation et santé) et donc sur le capital humain

Le développement du capital humain encourage une croissance en faveur des pauvres



Transferts monétaires au Sénégal

Stratégie nationale

Expériences passées et en cours

Etudes récentes

Contexte national

□ L'incidence de la pauvreté demeure élevée :

67,9% en 1994

57,2% en 2002

□ La pauvreté est plus élevée en zones rurales :

65,2% en 2002

prévalence d'extrême pauvreté de 20,2%

□ Situation aggravée par la crise alimentaire, énergétique et financière mondiale

taux de MAG de 11.2% et de MAS de 1.9%

taux du retard de croissance allant de 7,4% à 23,5%

taux de mortalité infantile relativement élevés

Politiques nationales

Le besoin d'introduire des transferts monétaires sociaux à large échelle est identifié dans :

□ la **Stratégie Nationale de Protection Sociale 2005-2015**

□ le **Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté 2006-2010**: Axe 3 – protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes

Et a été récemment réitéré dans le rapport d'évaluation du FMI sur l'impact des subventions alimentaires mises en place pour répondre à la hausse des prix.

Simulations : Cas du Sénégal

Tableau 17 Résultats de la simulation d'impact sur la pauvreté pour le Sénégal

Allocations	Données de base	PUPE	FSPÉtar
Allocation par enfant en % du seuil de pauvreté alimentaire		30	30
Allocations annuelles en FCFA (mensuel)		41,342	41,342
Impact sur la pauvreté			
<i>Incidence de pauvreté</i>			
Ensemble des individus (%)	39.9	33.8	36.6
Réduction de la pauvreté (%)		15.2	8.3
Ensemble des enfants (%)	44.4	36.9	39.8
Réduction de la pauvreté (%)		16.9	10.4
Ecart de pauvreté			
Ensemble des individus (% du seuil de pauvreté)	17.3	12.1	13.5
Réduction de la pauvreté (%)		30.0	22.0
Ensemble des enfants (%)	19.3	13.0	14.7
Réduction de l'écart de pauvreté (% du seuil de pauvreté)		32.6	23.8

Source: Données de l'ESPS 2005-2006, calculs effectués par Barrientos et Bossavie (2008).

Un programme centré sur les enfants

Au vu des récentes études, les participants à l'atelier sur la protection sociale de novembre 2008 ont suggéré que dans une première étape, le Sénégal développe un programme de transferts monétaires :

- ☐ Ayant pour cible privilégiée les enfants
- ☐ Au sein de l'entité familiale
- ☐ De type universel
- ☐ Sans conditionnalité
- ☐ En commençant par une phase pilote

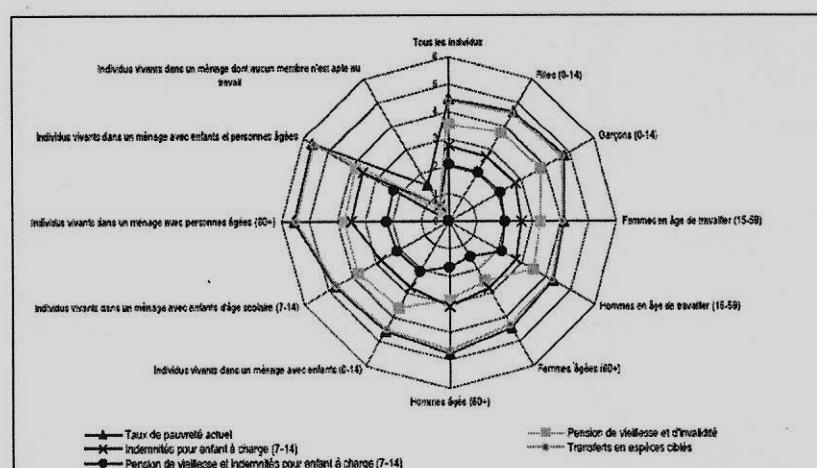
Pauvreté infantile

Tableau 1.1 – Taux de pauvreté et écart de pauvreté au Sénégal [Gassmann et Behrendt, 2006]

Groupe démographique	Taux de pauvreté (proportion de pauvres)			Ecart de pauvreté (% du seuil de pauvreté)		
	Seuil de pauvreté alimentaire	Seuil des besoins essentiels	Seuil de pauvreté de US\$1/jour	Seuil de pauvreté alimentaire	Seuil des besoins essentiels	Seuil de pauvreté de US\$1/jour
Tous individus confondus	19.7	65.0	34.4	4.5	22.5	9.6
Enfants (0-14)	20.9	66.7	38.5	4.7	23.1	10.9
Adultes en âge de travailler (15-59)	18.4	63.3	30.7	4.2	21.9	8.5
Personnes âgées (60+)	20.8	66.5	35.2	4.6	23.1	9.4
Hommes	20.1	65.4	35.0	4.6	22.8	9.8
Femmes	19.4	64.7	33.9	4.4	22.3	9.5

Impact sur la pauvreté

Sénégal : réduction de l'écart de pauvreté pour toutes alternatives testées



(ILO, 2006)

Coût-efficacité

Sénégal	Pourcentage de l'écart de pauvreté comblé	Coût total annuel estimé (millions CFA/TSh)	En millions d'USD (PPA USD taux de change)	en % du PIB de 2006
Pension de vieillesse et d'invalidité (70% du seuil de pauvreté alimentaire)	22	54'258	256.61	1.2
Indemnités pour enfant à charge (35% du seuil de pauvreté alimentaire)	40	96'174	454.85	2.1
Pension de vieillesse et d'invalidité et indemnités pour enfant à charge combinées	56	150.432	711.46	3.3
Transfert en espèces ciblé (70% du seuil de pauvreté alimentaire par ménage remplissant les conditions)	2	11,116	52.57	0.2

(ILO, 2006)

Coût-efficacité (suite)

Tableau 18 Ratio coût / efficacité, résultats de la simulation pour le Sénégal

Mesure de référence	PUPE	PSPÉtar
Coûts		
Dépenses annuelles de prestations (en milliards de FCFA)	211	118
Coûts d'administration (en % des dépenses annuelles de prestations)	10	15
Coûts d'administration annuels (en milliards de FCFA)	21.1	17.7
Dépenses de programmes annuelles (en milliards de FCFA)	232.1	135.7
(en % du PIB)	6.4	3.7
Efficacité de la réduction de la pauvreté		
Efficacité du ciblage		
Erreur d'inclusion (% des enfants inclus mais non pauvres)	55.6	23.9
Erreur d'exclusion (% des enfants pauvres mais exclus)	0	12.3
Ratio coût/bénéfice (milliards de FCFA requis pour réduire l'écart moyen de pauvreté d'un point de pourcentage)		
Ensemble des individus	44.6	35.7
Ensemble des enfants	36.8	29.5

Source: données ESPS 2005-2006, calculs effectués par Barrientos et Bossavie (2006).

Questions en suspens

- ☐ Objectifs spécifiques d'un tel programme
- ☐ Groupe(s) cible(s)
- ☐ Montant des transferts
- ☐ Mécanisme de paiement
- ☐ Capacité de mise en œuvre
- ☐ Capacité de suivi et d'évaluation
- ☐ Gestion du risque fiduciaire

PROPOSITION DE PROGRAMME

DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

POUR UNE PROTECTION SOCIALE

CENTRÉE SUR L'ENFANT

Atelier sur la Protection Sociale pour les Enfants du Sénégal
Dakar, 15 avril 2009

Conception

Objectifs

Critères et mécanismes de ciblage

Conditionnalité

Montant des transferts

Mécanismes de paiement

Composantes complémentaires

Objectifs du programme

But :

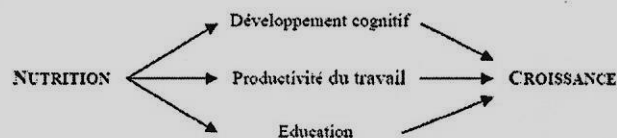
Encourager la croissance économique et une réduction durable de la pauvreté

Objectifs spécifiques :

Atténuer les effets pervers des prix alimentaires élevés à court terme

Réduire la pauvreté à moyen terme

Eviter la transmission intergénérationnelle de la pauvreté à long terme



Ciblage – contraintes budgétaires

L'étude ODI montre qu'un transfert équivalent à 30% du seuil de pauvreté alimentaire :

- Universel (tous les enfants de moins de 14 ans) coûterait 6.4% du PIB
- Ciblé aux enfants les plus pauvres (test de revenus par approximation) coûterait 3.7% du PIB

Et conclut qu'il est nécessaire d'adopter un ensemble de mécanismes de ciblage (géographique et/ou catégoriel).

Groupe cible

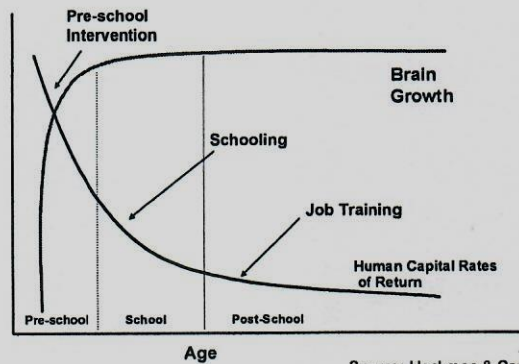
Les enfants de 0 à 5 ans

Les capacités d'un individu dépendent de façon critique des conditions de vie de la petite enfance, et 85% de la structure cérébrale principale d'un enfant est formée avant l'âge de 3 ans.

Ce groupe devrait représenter 16,1% de la population totale en 2010, et 15,3% en 2015 (environ 2 448 000 enfants).

Petite enfance et Capital humain

Développement cérébral et taux de retour sur le capital humain



Source: Heckman & Carneiro, 2003, and Handa, 2007

Mécanismes de ciblage

□ Géographique

zones les plus vulnérables sur base des indicateurs de pauvreté et de malnutrition

différences importantes entre les zones urbaines et rurales

nécessité d'un élargissement progressif du programme.

□ Catégoriel

tous les enfants de moins de 5 ans au sein des zones ciblées

sur présentation du certificat de naissance

transparent, facile à mettre en œuvre

Bénéficiaire des transferts

Personne prenant soin de l'enfant, souvent la mère
mère naturelle, parent adoptif, marraine/parrain

28% des foyers sont polygames (ESAM-II)

L'expérience internationale montre que les transferts faits aux femmes plutôt qu'aux hommes ont un impact plus important sur les conditions de vie de leurs enfants, notamment de leurs filles.

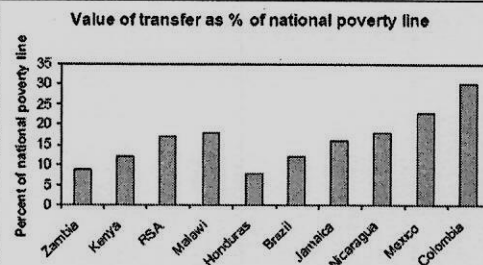
Des dispositions complémentaires seront nécessaires pour les orphelins, les enfants des rues et les ménages dirigés par un enfant.

Montant des transferts

Allocation de 3 800 FCFA par mois par enfant
(soit 45 600 FCFA ou 90 \$US ou 70 € par an)

équivalent à 10% du revenu par habitant en 2008, environ 30% du seuil de pauvreté alimentaire pour un adulte, et 42% de la moyenne des dépenses par habitant du quintile le plus pauvre au Sénégal

équilibre entre niveaux
suffisant, finançable
et acceptable



Montant des transferts (2)

- La valeur du transfert doit être **indexée sur le prix des aliments de base** pour assurer un accès constant quelque soit le coût les denrées.
- Un **échelonnage des prestations** comme moyen d'ajustement aux économies d'échelle peut être considéré.
3800 FCFA pour chaque enfant, 3000 FCFA pour le second, 2500 FCFA pour le troisième.
- Le transfert pourrait être **plafonné à trois enfants par mère.**

Conditionnalités

Pas de conditionnalité dure

Des conditionnalités souples peuvent être introduites, telles que sessions d'éducation nutritionnelle, sessions de sensibilisation aux droits de l'enfant, etc.

Mécanisme de paiement

Mécanisme de 'flux' préférable

Adopter le mécanisme de paiement présentant le plus grand potentiel de développement,

Option 1 – Paiement par téléphone mobile ('flux')

Option 2 – Paiement par cartes à puce ('flux')

Option 3 – Points de paiements ('stock')

Composantes complémentaires

- ☐ Ensemble intégré de mesures de protection sociale centré autour de l'enfant
- ☐ Amélioration des mécanismes d'enregistrement des naissances
- ☐ Ensemble de mesures préventives et curatives pour lutter contre la malnutrition

Plan de financement

Coûts estimatifs du programme

Options de financement

Coûts estimatifs du programme

1,7% du PIB en 2010

0,6% du PIB en 2050

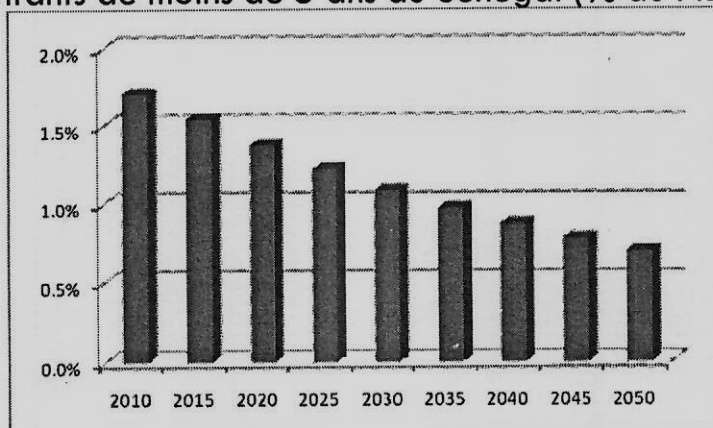
Hypothèses :

- ☐ transferts de 3,800 FCFA/mois/enfant
- ☐ population de 14,1 millions en 2010 dont 16,1% de < 5 ans
- ☐ taux annuels de croissance économique de 1%
- ☐ coûts administratifs de 8%

Importance de l'approche progressive

Evolution du poids budgétaire

Coût d'un système universel de prestations pour enfants de moins de 5 ans au Sénégal (% du PIB)



Sources de financement

- **Soutien des bailleurs de fonds du développement**
durant la phase pilote

- **Marge de manœuvre budgétaire**

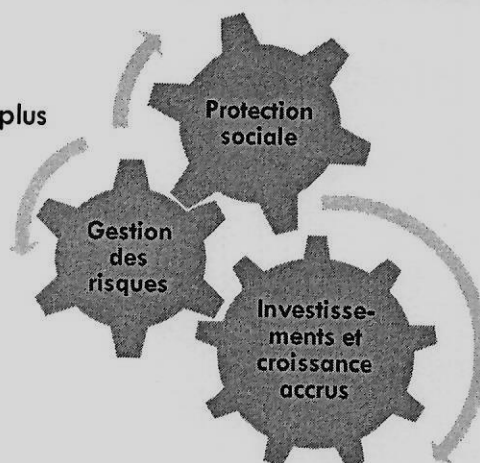
les taux de croissance annuels du PIB ont avoisinés les 5% ces cinq dernières années, et devraient se maintenir autour de 3%

les subventions généralisées des denrées alimentaires et du carburant coûtent env. 3% du PIB

la part non exploitée de la capacité du Sénégal à générer des recettes représenterait plus de 2% du PIB (BM, 2008)

Dynamique de financement

La protection sociale
encourage une meilleure
gestion des risques et de plus
grands investissements



Plan de mise en œuvre

Coordination

Ciblage

Paiements

Suivi et évaluation

Approche progressive

□ Objectifs de la Phase Pilote

tester et affiner la mise au point des technologies, accumuler des enseignements pour renseigner les modifications nécessaires à apporter au modèle pour l'échelle nationale, et susciter l'intérêt national et international

important de tester le modèle en zone urbaine (ex : Pikine) et en zone rurale (ex : Kolda)

□ Durée idéale de la Phase Pilote de 2 ans

□ Elargissement progressif

Coordination générale

Structure de supervision au sein de la CSPLP du MEF

Unité de mise en œuvre au sein du MFSNEFM

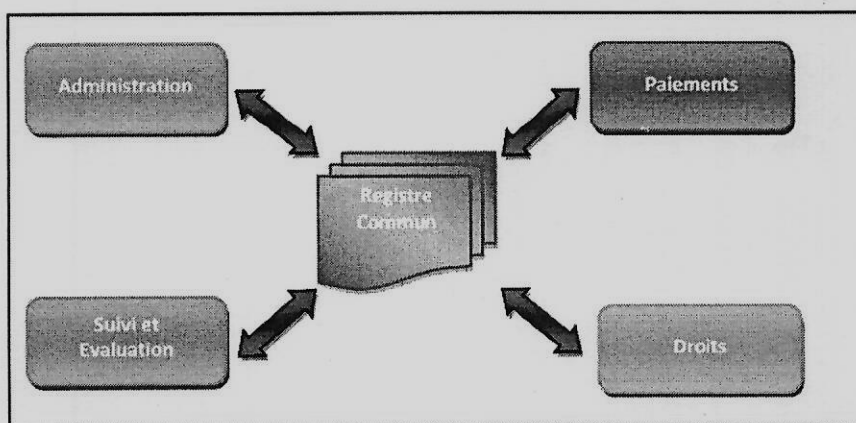
Qualités recherchées :

- engagement politique sincère et durable envers la protection sociale
- influence politique pour sécuriser les ressources nécessaires et défendre l'aspect prioritaire du programme
- capacité institutionnelle à mettre en œuvre un programme qui requiert une importante gestion

Comité de pilotage

- ❑ **CNED** (Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales)
- ❑ **CLM** (Primature)
- ❑ **Bajeenou Gox** (Ministère de la Santé et de la Prévention)
- ❑ **Autres Ministères engagés** (Travail, Education, etc.)
- ❑ **Partenaires Techniques et Financiers** (Unicef, PAM, BM, ILO)
- ❑ **Société Civile**
- ❑ **Secteur Privé**

Système de mise en œuvre



Registre commun

SIG à code source ouvert ('open source') développé par le Gouvernement du Kenya

Ni le **MFSNEFM** ni l'Etat Civil n'a de système informatisé centralisant les données sur les familles bénéficiaires ou sur les certificats de naissance (contrairement au registre d'identité nationale géré par la Direction de l'Automatisation du Fichier).

Une solution temporaire pourrait être : de déléguer cette responsabilité à l'IPRES ; ou d'héberger le SIG au sein de la **CSO-PLCP du MFSNEFM** ; ou au sein de la Direction de la Planification Nationale du MEF qui a adopté le logiciel DevInfo.

Administration

Les CPRS du MFSNEFM, les Centres d'Etat Civil, et/ou les autorités décentralisées

Trois cas d'enregistrement :

- ☐ Inscription des enfants ayant un certificat de naissance
(Etat Civil de la Communauté Rurale)
- ☐ Inscription des enfants sans certificat de naissance
(initiative du CROSP Kolda)
- ☐ Inscription des nouveau-nés
(facilitation du processus via MMS)

Paielements

- Option 1 – Paiements par téléphone (ex : Orange Money, expérience kenyane)
- Option 2 – Paiements par carte à puce (à définir, avec les réseaux des IMF ?)
- Option 3 – Points de paiements (à définir, réseaux des IMF, PosteFinances, service privé, ONG, etc.)

Suivi et Evaluation

- Fonction particulièrement critique dans les phases précoces du programme
- Les objectifs spécifiques du système de S&E sont de :
 - Documenter la mise en œuvre du programme (opportunité d'apprentissage et de renforcement des capacités)
 - Démontrer l'impact du programme aux décideurs, aux partenaires du développement et au grand public
 - Contribuer à l'enseignement tiré des expériences au niveau mondial.
- Responsabilité de la CSPLP et/ou de la CSO-PLCP

Suivi et Evaluation (2)

- Crucial de sécuriser des ressources techniques et financières suffisantes pour un S&E robuste durant la phase pilote et la phase d'expansion
- Utilisation d'approches quantitatives et qualitatives
- L'utilisation de technologies peut permettre un suivi en temps réel de la mise en œuvre du programme
- L'ANSD pourra appuyer l'évaluation d'impact
- Un support externe ad-hoc sera recherché
- La société civile devra être impliquée (ex : associations d'enfants)

Droits

Implication des organisations de la société civile pour promouvoir un modèle de protection sociale fondé sur les droits

- Plateformes de la société civile
- Forums d'enfants
- ONG soutenant l'entrepreneuriat communautaire
- Associations de Développement Villageois / Conseils de Quartier
- Etc.

Les prochaines étapes...

Etudes complémentaires

Projet(s) pilote(s) concerté(s)

Développement d'un système cohérent de filets sociaux

Etudes complémentaires

☐ **Etudes en cours**

ex : ANSD pauvreté et familles, PAM, ANSD villages et infrastructures, etc.

☐ **Consultations avec les groupes et communautés ciblés**

☐ **Micro-simulations**

notamment pension sociale et allocations familiales : 40% des ménages sont avec enfant(s) et personne(s) âgée(s)

☐ **Meilleure compréhension des mécanismes communautaires**

Lancement de projet(s) pilote(s)

- S'accorder sur quelques questions clés en suspens, et sur les principales options à tester
 - Transfert seul ; transfert et formation ; transfert et plumpydose
 - Ciblage catégoriel ; ciblage à base communautaire ; TRA
- Veiller à éviter une multiplicité non concertée de projets pilotes
- Le projet pilote de la CLM devra apporter des enseignements importants
- Développer un cadre commun de S&E et investir dans le S&E de manière concertée

Tissage du système de filets sociaux

- Rechercher les économies d'échelles, la complémentarité et les synergies entre programmes
ex : cantines scolaires et/ou transferts monétaires conditionnels ?
- Approche en concertation par étapes
 - 1. Analyse du contexte
 - 2. Revue des filets existants (coût-efficacité, lacunes)
 - 3. Tissage du filet
- Tricoter le filet: long-terme (chronique) et urgence (transitoire)

Questions & Discussions



Pause café